

Propuesta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para abrogar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ernesto VILLANUEVA

El 13 de febrero del 2008, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) entregó una propuesta a la Cámara de Diputados, con el fin de que distintos diputados la hicieran suya, y pudiera tener el estatus de iniciativa de ley en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales. Se trata de un documento que consta de 181 artículos y 15 artículos transitorios. La propuesta representa muy pocos avances y, por el contrario, descansa su articulado en un porcentaje apreciable de limitaciones y retrocesos para el derecho a saber. Existen, por supuesto, elementos racionales de juicio que permiten sustentar la afirmación anteriormente formulada.

El IFAI, con cifras en la mano, ha documentado cómo la transparencia molesta, hiere y lastima a una parte no menor de los servidores públicos de la administración pública federal, a los gobernantes. Buena parte de las autoridades ven, en el derecho a saber, un enemigo al que hay que acotar. Este resultado de la encuesta que elaboró el IFAI y el CETA es el punto de partida de su propuesta.* “Se pregunta mucho”, “se acusa”, “la gente abusa” y “las personas no saben qué preguntar” son algunas de las quejas desde el punto de vista de la autoridad. El órgano garante del derecho a saber es permeable al sentir de los gobernantes, no de los gober-

* “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información pública”, disponible en www.ifai.org.mx.

ERNESTO VILLANUEVA

nados. El mundo al revés. ¿Qué hacer al respecto? ¿Ahora el gobernante no puede soportar al gobernado que le inquieta qué hace, cómo lo hace y por qué lo hace? Ese es el punto nodal de la discusión.

Primero. La propuesta de Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales no tiene lección aprendida alguna, por lo que se refiere a los plazos de reserva. Deja intacta la posibilidad de clasificar información como reservada para siempre. En distintas leyes estatales, como las de Veracruz, Tabasco, Morelos, Chihuahua y el Distrito Federal, hay plazos fijos que, incluyendo prórroga, no rebasan en ningún caso los 12 años.

Segundo. El IFAI propone eliminar la figura de la afirmativa ficta actualmente prevista en el artículo 53 de la Ley Federal. Esta figura protege al gobernado frente a la negligencia de la autoridad que calla ante una solicitud de información, conducta que es sancionada por la Ley obligando a la autoridad a proporcionar la información sin costo alguno, salvo que sea reservada o confidencial. Ahora, en la propuesta referida, el silencio de la autoridad no es causal de infracción a la Ley. Actualmente, 24 leyes estatales prevén este mecanismo que amplía el acceso a la información.

Tercero. El IFAI propone ampliar los plazos de respuesta ante solicitudes de información, por ejemplo, de 5 a 10 días, cuando se trate de aclaraciones. Peor aún: abre la posibilidad de que la información sea entregada, a juicio de la autoridad, “en un plazo mayor” cuya duración no precisa, lo que reducirá la disponibilidad de acceso. Hoy, por el contrario, todas las leyes locales establecen plazos, de mayor o menor extensión, para que se proporcione la información solicitada.

Cuarto. El IFAI propone también incrementar el número de causales de reserva y deja la posibilidad de que otra ley distinta a la federal pueda clasificar genéricamente la información, sin que en esos casos proceda la denominada

PROPUESTA DEL IFAI PARA ABROGAR LA LFTAIPG

prueba de daño; es decir, la fundamentación legal y motivación ampliada. Ello facilita el camino a la opacidad. En, por lo menos, la tercera parte de las leyes locales, este asunto ha sido resuelto a favor de la apertura.

Quinto. Propone racionar el derecho de acceso, ahora reconocido expresamente en el artículo sexto constitucional. En el segundo párrafo del artículo 151 de su propuesta, señala que los:

Comités de Información, a solicitud de la Unidad de Enlace, podrán desechar solicitudes de información frívolas (las cursivas son nuestras), así como cuando su respuesta implique la elaboración o revisión de documentos o expedientes, o la generación de versiones públicas de los mismos en un número tal que cause un entorpecimiento extremo que suponga una disrupción sustancial e irracional en las actividades del sujeto obligado.

¿No es el mejor camino para decirle a un solicitante que no se le informa por ser “frívolo” e “irracional”? ¿El Gobierno va a decidir ahora cómo debe preguntarse y, sobre todo, a cuánta información puede tener acceso el gobernado? Sobre decir que ninguna de las 32 leyes locales contiene semejante redacción.

Sexto. El IFAI es obsequioso con el Ejército: propone que la institución no quede sujeta a los criterios de acceso establecidos en la Ley, como sucede en la normativa vigente. Le otorga, en cambio, un estado de excepción para que decida sólo frente a sí, qué es público y qué no lo es, olvidando que el Ejército es parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual, a su vez, integra la administración pública federal.

Séptimo. En el punto sobre la aparente publicidad de las declaraciones patrimoniales de mandos superiores como un “avance democrático”, cabe aclarar que el IFAI habla de un “extracto”. En otras palabras, eso y nada es lo mismo. Con esa información no se puede saber, con un razonable grado

ERNESTO VILLANUEVA

de control ciudadano, cómo han evolucionado los bienes del servidor público antes, durante y después del encargo, habida cuenta que por “extracto” cada quien va a interpretar y publicar cosas distintas, como sucede en la actualidad.

Octavo. Por si lo anterior fuera poco, el IFAI propone legislar en beneficio del interés personal de sus actuales comisionados en su propuesta. En efecto, propone, en los artículos transitorios, que los actuales comisionados permanezcan en sus cargos —para mantener la cómoda mayoría de cuatro a uno de los comisionados afines al gobierno federal que actualmente existe—. La presidencia del IFAI pasa de dos a cuatro años, y en los mismos transitorios se sugiere que el actual presidente del IFAI siga en el cargo por dos años más. Tema del conflicto de interés es enviado al reglamento, y no queda definido claramente en la Ley. Los plazos para resolver se amplían hasta 50 días. No se fijan facultades sancionatorias para que el IFAI pueda hacer eficaz la Ley; tampoco se introducen plazos para generar la información declarada como inexistente, cuando la misma deba existir.

Noveno. El IFAI propone que lo que funciona bien no se mejore, sino que se tire a la basura y se reinvente todo, como si lo que existe no se hubiera convertido en un referente internacional y nacional. Ecuador, Honduras, Nicaragua y muchos otros países han visto al caso mexicano como un modelo. Hay puntos positivos en la propuesta del IFAI —las versiones públicas y la prueba de daño—, pero esos avances palidecen frente al retroceso de muchas disposiciones. Una de ellas, por citar tan sólo un ejemplo, es el relativo al diseño de los órganos garantes de los denominados sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo. En este sentido, la Constitución refiere órganos garantes autónomos, externos, por consecuencia, de los propios sujetos obligados. El IFAI lo que hace no es velar por el interés público; es decir,

PROPUESTA DEL IFAI PARA ABROGAR LA LFTAIPG

hubiera sido deseable que propusiera cambiar su naturaleza legal para no seguir siendo más un organismo descentralizado no sectorizado de la administración pública federal. No lo hace, bajo esa misma óptica de dependencia, el IFAI propone que en los demás casos la sujeción se extienda y, por tanto, la ausencia de imparcialidad sea la tónica de los órganos garantes de los otros sujetos obligados.

Décimo. Lo que en realidad debe llevarse a cabo es una reforma de la Ley vigente, no una nueva ley, por tres razones:

- a) porque los ajustes derivados de la reforma constitucional al artículo 6o. reclaman cambios puntuales que fácilmente pueden ser incorporados;
- b) deben introducirse también aquellos aspectos que se han desarrollado como resultado de la evolución del derecho de acceso a la información pública a nivel internacional, y particularmente nacional; y
- c) porque, por razones de técnica legislativa, un cambio no mayor al 15 o 20% del contenido de la Ley federal vigente, no reclama una nueva ley, sino sólo una reforma.

Hay que recordar que, en esta materia, hay derechos adquiridos que, en todo caso, se deben mejorar y proteger mejor, pero no cercenar. La Ley no debe tener caminos de regreso. Debe blindarse y admitirse mejoras únicamente para favorecer el principio de máxima publicidad.

Undécimo. Una reforma de la Ley ofrece una ventaja adicional —desde mi parcial punto de vista de gobernado—, que el proceso legislativo reclama una revisión artículo por artículo, a diferencia de una nueva ley, con ese talante regresivo que hoy pone en marcha el IFAI. De esta suerte, con la reforma podrían defenderse de mejor manera los derechos de vanguardia que se encuentran incluidos en la Ley

ERNESTO VILLANUEVA

federal vigente, y evitar que se supriman aspectos que pudiera echar por la borda la institución jurídica que se ha construido en esta importante materia para el derecho a saber, el escrutinio de la vida pública y la rendición de cuentas.

Duodécimo. La parte relativa a la protección de datos personales y archivos públicos reclama su propia normativa con disposiciones especializadas para cada rubro. En materia, por ejemplo de protección de datos personales, el IFAI propone sólo regular restrictivamente los datos originados de fuentes públicas de información, no las privadas. Que se tomen en cuenta las fuentes privadas —bancos, empresas de seguros, etcétera— no es una ocurrencia mía. Las principales directivas internacionales van mucho más allá de la visión limitativa del IFAI. Las directrices de la OCDE, sobre protección de la privacidad, hablan de datos en fuentes públicas y privadas. En la misma dirección se inscribe el Convenio 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, tan sólo por ofrecer dos datos ilustrativos.

La eventual aprobación de la propuesta del IFAI, para reformar la normativa federal de transparencia, representa varios pasos hacia atrás. Lo es, por lo alevoso del proyecto. Lo es, también, porque puede generar un efecto dominó, que echaría por tierra los avances en diversos estados en esta materia. Es sabido que el ejemplo federal representa un foco de atracción en los estados difíciles de sortear.