

Ciudad de México, a 20 de diciembre del 2006.

Diputado Raymundo Cárdenas Hernández
Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales
Diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales

Diputado Emilio Gamboa Patrón
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional
Diputado Héctor Larios Córdova
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional
Diputado Javier González Garza
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática
Diputada Gloria Lavara Mejía
Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México
Diputado Alejandro Chanona Burguete
Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia
Diputado Ricardo Cantú Garza
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo
Diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza
Diputada Aída Marina Arvizu Rivas
Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina

Honorables Señoras y Señores Legisladores,

Me dirijo a ustedes con el debido respeto para felicitarles por haber hecho propia la importante iniciativa impulsada por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que consiste en reformar el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar los alcances del derecho a la información en todos los niveles de gobierno y los partidos políticos. La propuesta de Reforma Constitucional es una iniciativa política trascendental debido a que establece definiciones y principios generales que plantean criterios obligatorios a nivel nacional que facilitarán el ejercicio del derecho a la información, que es un derecho humano. El hecho de que sea una iniciativa impulsada en forma plural por tan distinguidos representantes populares ofrece una oportunidad única que no debe perderse.

Sin embargo, el texto propone algunas disposiciones sobre las que quiero poner personalmente a su amable consideración las siguientes reflexiones.

El texto propuesto es prácticamente idéntico al que elaboré a principios del presente año la Secretaría de la Función Pública en nombre del entonces Presidente Fox Quesada (texto adjunto). En ese momento, la iniciativa recibió observaciones significativas por parte de áreas jurídicas de la Secretaría de Gobernación y posteriormente, de la propia SFP. Diversas razones, entre otras algunas objeciones técnicas, postergaron su presentación al Honorable Congreso de la Unión. Desafortunadamente, ni entonces ni ahora, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tuvimos ocasión de discutir la propuesta técnicamente.

Me parece que los principales puntos a valorar son los siguientes:

- 1) Es necesario que la Reforma Constitucional en materia de derecho a la información plantee principios generales, pero no parece indispensable que abunde en algunos detalles técnicos que, por lo menos en derecho comparado, competen a leyes secundarias y no a la Constitución General;
- 2) El texto propuesto no establece el principio general de publicidad en la información relativa al origen, uso y destino de los recursos públicos en cualquier de sus formas;
- 3) La propuesta dispondría en el texto constitucional la clasificación de información como una limitación al derecho a la información. La Constitución ya prevé entre otros los principios del respeto a los derechos de terceros y la preservación del orden público como limitantes al ejercicio de los derechos fundamentales; creo que el establecimiento de límites específicos al derecho a la información podría, paradójicamente, obstaculizar en la práctica su ejercicio y la comunicación de los datos personales;
- 4) El texto propuesto podría limitar las posibilidades de promulgar posteriormente una Ley de Datos Personales que permitiera la transmisión controlada de esos datos, pues define como confidenciales a los datos personales desde la Constitución. Esto dificultaría la distinción entre los datos personales inherentes a la persona física (sensibles) de los que le son atribuidos por su entorno social (no sensibles). Lo anterior a su vez inhibiría el desarrollo de sistemas de información con todos los beneficios que significan para los consumidores y el desarrollo económico en el marco de las tecnologías modernas;
- 5) La clasificación de los datos personales como información confidencial podría dificultar todavía más el acceso a la información que obra en registros públicos (como los de la propiedad, el comercio, el civil, el de servidores públicos, etc.), cuyo acceso público es elemento central para la seguridad jurídica, la seguridad pública y el combate contra la corrupción.

Quiero enfatizar que estoy plenamente a favor de una reforma constitucional del artículo sexto que facilite, en todos los ámbitos gubernamentales y los partidos políticos, el ejercicio del derecho a la información. Por ello y a partir de lo hasta aquí expresado, pongo a su amable consideración en el anexo adjunto algunos comentarios puntuales al texto propuesto, a partir de lo cual sugiero una redacción alternativa que atiende a las preocupaciones anteriores.

Agradezco profundamente y de antemano su amable consideración y quedo en la mejor de las disposiciones para atender cualquier pregunta u observación.

Con la expresión de mi mayor respeto,

Juan Pablo Guerrero Amparán
Comisionado
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

CP: Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

ANEXO
Comentarios del Comisionado Guerrero en color rojo

Artículo 6°. ...

La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases:

I. La información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública.

Debería decir “*La información gubernamental*”, pues los datos personales **confidenciales** en posesión de los sujetos obligados no son públicos; al mismo tiempo, debería incorporar el principio de publicidad en el origen, uso y destino de los recursos públicos en cualquiera de sus formas o expresiones.

II. La información gubernamental está sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley.

La limitación al ejercicio de este derecho fundamental debería quedar establecida en leyes secundarias. Ninguna redacción constitucional del derecho a la información llega al detalle de la clasificación.

III. La información que se refiera a la vida privada y los datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido en los términos que fije la ley.

Nuevamente, la limitación del derecho debería asentarse en legislación secundaria. Clasificar a todos los datos personales como confidenciales deja un mínimo de margen de maniobra para la promulgación posterior de una necesaria Ley de Datos Personales que plantee niveles de protección de esos datos por su grado de sensibilidad y permita la comunicación regulado de los mismos, bajo la responsabilidad de su titular pero con posibilidades de desarrollar sistemas de información que favorezcan el bienestar del consumidor y el crecimiento económico. Finalmente, dicha clasificación constitucional podría dificultar el acceso a los registros públicos, que en otros países con regímenes de estado de derecho más consolidados que el nuestro inclusive están en Internet, lo cual representa allá un elemento central para la seguridad jurídica de las personas y la propiedad privada, la seguridad pública y la lucha contra la corrupción.

IV. Un procedimiento expedito que incluya todas las posibilidades de solicitud (vía electrónica incluida) ante todos los órganos del Estado, federal, estatal, municipal, y los partidos políticos que permita la emisión de la respuesta correspondiente en un plazo no mayor a veinte días hábiles, prorrogable por una sólo vez hasta por un período igual siempre que existan razones que lo motiven, para que cualquier persona solicite el acceso a la información, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización;

V. Un procedimiento expedito (vía electrónica incluida) para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del Estado o partido político;

Debería enfatizarse que el procedimiento sería sencillo también y accesible para cualquier persona o el titular de los datos personales.

VI. Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes previstas en las fracciones III y IV de este artículo, que se substancie en un plazo no mayor a cuarenta días hábiles y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión;

Debería considerarse que el procedimiento de revisión fuera procedente ante la inconformidad o insatisfacción del solicitante por la respuesta recibida, con independencia de haya sido clasificada la información pedida, para incluir la posibilidad de la queja ante respuestas incompletas o aparentemente falsas.

VII. Los casos de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva o confidencialidad de la información, se resolverán evaluando el daño que pudiera causar la difusión de información o bien, acreditando causas de interés público, según sea el caso;

La técnica de la prueba del perjuicio en materia de publicidad de información se encuentra en proceso de incipiente desarrollo. Ni siquiera países con varios años de práctica en el derecho a la información han podido desarrollar metodologías probadas que garanticen cierto grado de objetividad en ese juicio. Actualmente, el artículo 27 del Reglamento de la LFTAIPG para el Ejecutivo Federal contempla la prueba del daño de la publicidad para la información clasificada. No parece recomendable que ahora se eleve esa técnica tan poco explorada y aplicada a rango constitucional. Tómese en cuenta que en realidad, y en forma paradójica, la prueba del perjuicio pueda prejuzgar sobre la finalidad de la información solicitada (por ejemplo, en el supuesto de que se entrega información sólo si se comprueba que puede servir para la rendición de cuentas).

VIII. Se considerará como infracción grave, ocultar o negar dolosamente información pública gubernamental, para efectos de la imposición de las sanciones que establezcan las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos;

Sería recomendable que el texto constitucional no prejuzgara sobre la naturaleza de la sanción o que el capítulo de sanciones se estableciera en regulación secundaria.

IX. La obligación de todos los órganos del estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas;

La información pública de oficio debe ser un principio general, pero no parece recomendable establecer una relación causal entre la transparencia y la rendición de cuentas, pues faltan pruebas y conocimiento sobre el particular. En el rubro de la información publicada por obligación, valdría la pena incorporar información sobre el origen del financiamiento y el uso y destino de los recursos públicos.

X. La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

Debería enfatizarse que el objetivo de los sistemas de archivos administrativos es para el debido registro de la información que reciben el Estado y su pronta ubicación ante solicitudes de acceso.

Texto propuesto (comisionado Guerrero, IFAI)

La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de a la información, bajo las siguientes bases:

I. La información gubernamental en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos, así como la relativa al origen, uso y destino de los recursos públicos en cualquiera de sus formas, es pública.

II. La ley preverá un procedimiento sencillo y expedito para el acceso de cualquier persona a la información gubernamental y para el acceso y corrección de los datos personales por parte de sus titulares. Asimismo, cuando haya inconformidad del solicitante, contemplará un procedimiento de revisión ante una instancia especializada, imparcial y autónoma, con capacidad resolutive y obligada a favorecer el principio de máxima publicidad y accesibilidad de la información gubernamental. Ambos procedimientos atenderán a plazos perentorios previstos en la ley.

III. Ocultar o negar dolosamente información pública se considerará como un infracción grave, en los términos que establezcan las leyes.

IV. La obligación de todos los órganos del estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, el origen, uso y destino de recursos públicos.

V. La obligación del registro de los documentos en archivos administrativos actualizados y confiables que faciliten su pronta ubicación ante solicitudes de información.