

ONCE RAZONES PARA INCORPORAR A LA CONSTITUCIÓN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN*

Jorge CARPIZO

Agradezco la invitación para participar en el presente foro al maestro de esta Casa de Estudios, José Carreño Carlón, compañero universitario y amigo, al comisionado presidente del IFAI, Alonso Lujambio, y a Jorge Zermeno, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Al señor rector de esta institución, doctor José Morales Orozco: gracias por su hospitalidad. Me agrada compartir la mesa con distinguidos colegas, Alonso Gómez-Robledo, comisionado del IFAI; Jorge Islas, abogado de la Universidad Nacional; el senador Pedro Joaquín Coldwell, y el promotor José Buendía.

Respecto a la posible reforma al artículo sexto constitucional, materia de este foro, se ha escrito y dicho lo suficiente. Poco puedo agregar. No obstante, acepté intervenir en esta mesa en virtud de que la materia de la iniciativa de reforma constitucional de los cinco gobernadores constituye una auténtica necesidad nacional; su contenido viene madurándose naturalmente en la vida pública de México, y ha demostrado su bondad cada día en nuestra actividad económica, jurídica, política y social. Por ende, apoyo con convicción, en su esencia, dicha iniciativa.

El acceso a documentos públicos y la transparencia de la información gubernamental es, a su vez, una característica de la democracia de nuestros tiempos y un derecho fundamental. Con lo anterior se resume su trascendencia excepcional. No obstante, en forma breve, puntualizo.

* Ponencia del investigador emérito y ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, expuesta en la Universidad Iberoamericana el 30 de enero de 2007.

La democracia es el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país. Hasta aquí expreso una concepción formal, desde luego muy importante pero insuficiente, la que necesita completarse con el aspecto material, y éste no puede ser otro que asegurar los derechos fundamentales que la Constitución y los instrumentos internacionales reconocen.

La democracia es un fenómeno dinámico y expansivo. Problemas que realmente no lo eran hace unas cuantas décadas o años atrás, ahora hay que enfrentarlos y resolverlos para realmente proteger los derechos de las personas.

La democracia, que evoluciona y se desarrolla, se compone actualmente, en mi criterio, de diecisiete características, entre las que se encuentra la publicidad de los actos de los gobernantes, en contraste con la secrecía de la autocracia.

La democracia implica transparencia en la información de órganos públicos y gubernamentales.

La información de los órganos públicos y gubernamentales es imprescindible para que la opinión pública tenga conocimiento real de los hechos y de los actos, y pueda con peso influir positivamente en los procesos políticos.

Lo anterior se encuentra estrechamente ligado a la rendición de cuentas, a la que todo servidor público debe estar obligado.

La democracia se deteriora grandemente cuando el gobernante miente a los gobernados; confunde los recursos económicos públicos con los privados; existe tráfico de influencias de gobernantes y sus familiares, la corrupción y la consiguiente impunidad se convierten en regla; se utiliza el cargo para satisfacción personal, no para servir a la comunidad, o para construir alianzas con los poderes fácticos en beneficio propio, durante o después del ejercicio del cargo; se dejan crecer los problemas para no exponerse políticamente, no se cuidan las instituciones sino a uno mismo; las actitudes cínicas se vuelven cotidianas; se trastocan los valores republicanos por los del dinero y el poder sin sustento jurídico.

Entonces, no es casual que en el último cuarto del siglo pasado, hayamos sido testigos de cómo una parte importante de las democracias del mundo se comprometieron y legislaron sobre la transparencia

de la información gubernamental y órganos públicos, y el derecho de acceso a documentos de tal naturaleza. Dichos derechos, además, han sido consagrados en diversos instrumentos internacionales que México ha ratificado.

Nuestro país se sumó decididamente a dicha corriente de apertura informativa mediante la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. A partir de esa fecha, el ejercicio del derecho de acceso a la información es una realidad y, como nunca antes, nuestras instituciones difunden, publican y hacen accesible gran cantidad de información relevante sobre sus actividades a través de medios electrónicos. A partir de esa Ley, decenas de miles de personas han podido acceder a documentos que testimonian la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos. Los avances en la materia son sustanciales; así lo atestiguan las casi 175 mil solicitudes atendidas y los más de 8 mil recursos de revisión desahogados por el IFAI. No existe duda alguna sobre los impactos democráticos de la acción de la Ley Federal de Transparencia: allí están, entre muchos otros, los casos de la masiva transformación de deuda privada en pública dirigida por el IPAB mediante el Fobaproa; las responsabilidades del rescate al sistema bancario; el debate entre transparencia y secreto bancario a propósito de fondos públicos y fideicomisos; el reconocimiento del acceso personal a los expedientes médicos como derecho irrecusable del paciente; la identificación de infractores de leyes y reglamentos federales al medio ambiente, a las leyes del transporte, hospitales, seguridad de minas; el conocimiento de las gigantescas transacciones y contrataciones que hacen las principales empresas públicas del país, como Pemex; el acceso al expediente del financiamiento del sindicato petrolero; el proceso de toma de decisiones estratégicas en materia de relaciones exteriores, como la que ocurrió durante la crisis México-Cuba; y la apertura de los archivos sobre las responsabilidades de la represión del jueves de *corpus* en 1971.

El compromiso con la transparencia y el acceso a la información goza de un amplio consenso en el ámbito político, social y académico de la nación. Lo prueba la aprobación y la puesta en práctica de la Ley federal mencionada que se dio en medio de un acuerdo plural y una coalición de fuerzas inusitada en el Poder Legislativo.

Dicha Ley federal abrió el camino para que cada entidad federativa fuera incorporándose paulatinamente en la era de la transparencia y el acceso a la información. Al aprobarse, el año pasado, las leyes de Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco, está concluido el proceso de aprobación de la legislación local en la materia.

Sin embargo, ha surgido un problema preocupante: en algunas entidades federativas, su reglamentación no presenta niveles adecuados de profundidad, rigurosidad o apego a criterios certeros de apertura y acceso a la información. Incluso en varias entidades federativas las leyes locales dan pasos atrás en relación con lo que la Ley federal establece como parámetros. En este campo de la transparencia y el acceso a la información existen entidades federativas que se comprometieron a fondo; lamentablemente, otras se quedaron en la superficie.

Esta es la razón primordial por la cual hoy se impone la necesidad de incluir en la Constitución los requisitos indispensables que tienen que cumplir los órganos del Estado en esta materia, que es un derecho fundamental de todos los mexicanos. En el artículo 6 constitucional deben quedar establecidas las bases para los desarrollos legislativos, tanto a nivel federal como local, unificando los criterios que operen como punto de partida para todos los órdenes de gobierno, debido a que, reitero, se trata de un derecho fundamental. Las entidades federativas, conforme a las características de sus instituciones y a su evolución histórica y política, deberán ajustarse a las bases mínimas que fije la Constitución.

La reforma del artículo sexto de nuestra carta magna debe establecer con claridad los criterios imperativos sobre los cuales se levantará el edificio jurídico que norme la transparencia y el derecho de acceso a la información pública y gubernamental en todo el país, lo cual resulta crucial para garantizar el control democrático de las entidades públicas y promover la rendición de cuentas a la sociedad.

Recapitulo: entre las razones de mayor peso para elevar a rango constitucional el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública, enuncio las siguientes:

1. La transparencia y el acceso a la información forman parte de una corriente universal que va mucho más allá de la coyuntura de una administración o de una postura política: ambas dimensiones son un derecho fundamental que se expande y se recrea en el mundo demo-

crático. En México, se trata, como afirman los cinco gobernadores que suscriben la iniciativa, de un auténtico acuerdo nacional para transformar y democratizar al Estado en todos sus niveles, gobierne quien gobierne.

2. Indispensable es que el acceso a la información sea reconocido constitucionalmente como lo que es: un derecho fundamental de los mexicanos. No es la graciosa concesión de un gobierno, ni la propuesta visionaria de un gobernante, ni el instrumento legitimador de un político. Conocer que se hace con los recursos públicos y enterarse de las razones y los resultados de las decisiones gubernamentales es un derecho de los ciudadanos en cualquier democracia moderna. Los gobiernos son representantes provisionales de la sociedad; en consecuencia, están obligados a mostrar y explicar sus actos a la misma, a la cual se deben por origen.

3. La rendición de cuentas no se agota con la transparencia y el derecho de acceso a la información, pero en el corto tiempo de aplicación de la Ley federal se ha demostrado el valor que ellas tienen en la difusión de información antes celosamente guardada en archivos de las instituciones públicas o en archivos documentales sustraídos por funcionarios que los consideraban parte de su patrimonio. Más y mejor información genera una ciudadanía más activa y participante, un paso obligado para fortalecer el régimen democrático del país y mejorar esencialmente las relaciones entre población y gobierno.

4. Pocos temas, como los que nos ocupan, sintetizan tan bien el avance democrático del país. La vida cívica se mueve, el gobierno se reforma a pesar de sus reticencias, y las instituciones parecen escuchar mejor a su sociedad. Por tanto, dicho derecho fundamental no puede dejarse al arbitrio del buen entendimiento y de la voluntad política local, en virtud de que no son aceptables conductas de simulación o cumplimiento a medias.

El derecho de acceso a la información requiere de base constitucional para que las entidades federativas construyan edificios jurídicos tanto o más avanzados que la actual legislación federal. Para el ejercicio de un derecho fundamental no pueden existir criterios diversos en el mismo país. Todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos o garantías, como decimos los mexicanos. No pueden existir ciudadanos de primera y de segunda.

En esta iniciativa resplandece el federalismo, en virtud de que sus autores son cinco gobernadores, pertenecientes a los tres principales partidos políticos del país, y quienes proponen introducir las bases uniformes de un derecho fundamental, a partir de las cuales las legislaturas locales podrán legislar.

5. Nuestro actual sistema federal implica y habrá de implicar mayores recursos a Estados y municipios, a lo cual tiene que corresponder la responsabilidad de su adecuado uso, lo cual contribuye a la transparencia, al acceso a la información y a la rendición de cuentas.

6. Entre los derechos fundamentales no existen contradicciones ni antagonismos; son plenamente compatibles entre sí. El acceso a la información no puede vulnerar el derecho a la protección de la vida privada y los datos personales, ni el interés público. Estas compatibilidades únicamente las puede realizar la Constitución, nunca una ley secundaria, debido a que estaría restringiendo un derecho fundamental reconocido en la propia Constitución.

7. La iniciativa de reforma constitucional concede la misma importancia, la misma jerarquía normativa a la transparencia y al derecho de acceso a la información del gobierno y pública, así como a la protección de la vida privada. En ambos casos se trata de derechos fundamentales de las personas que deben ser garantizados por el Estado mexicano. La apertura de la información pública es concomitante y correlativa a la protección de la vida privada. En las leyes de acceso a la información y de protección de los datos personales, habrán de quedar las reglas específicas para establecer los mecanismos, procedimientos y salvedades que correspondan al interés público.

8. Es en la Constitución, como norma suprema, como norma de normas, donde debe definirse el principio de publicidad como conducta regular de los servidores públicos: es la vacuna más eficiente contra el secretismo, el patrimonialismo, el ocultamiento, y, por el contrario, constituye la mejor forma de establecer la transparencia y la explicación puntual como regla.

9. Entre los grandes problemas del país se encuentran la corrupción y la impunidad. El escrutinio público es una de las armas adecuadas contra estos flagelos de mil cabezas y brazos.

10. La reforma constitucional es indispensable para asegurar que los derechos fundamentales en cuestión no serán detenidos, restrin-

gidos o revertidos por gobiernos presentes o futuros. La norma constitucional goza de una protección especial por su característica de rigidez.

Recordemos que los cuatro años de vigencia de la ley federal y de un buen número de leyes locales, es la historia de la resistencia al cambio, de intentos por regresar al pasado, por suprimir atribuciones o hacer inoperantes las leyes respectivas, y debilitar a los órganos garantes de las mismas. El principio de supremacía constitucional debe ser uno de los mejores baluartes para la protección de estos derechos fundamentales.

11. No debe preocuparnos que el proyecto precise procedimientos y plazos. Al contrario, dichas normas son indispensables en las bases que persiguen un mínimo de uniformidad para defender esos derechos fundamentales.

Esta cuestión fue resuelta ya desde el Congreso Constituyente de 1916-1917. Heriberto Jara y otros constituyentes expresaron que se pretendía redactar la Constitución como si fuese un telegrama, como si cada palabra costase mil francos su transmisión; que preferían sacrificar esa estructura que sacrificar al individuo, a la humanidad y sus derechos. Y este pensamiento triunfó en ese Constituyente.

Ahora bien, la iniciativa en cuestión goza de consenso político y social extraordinarios. Ella deberá formar parte, con las precisiones y adiciones del caso, de nuestra Constitución. No obstante, en las Comisiones legislativas correspondientes y en el debate podrá ser perfeccionada. Expongo únicamente tres puntos que considero coinciden con las finalidades que persigue la iniciativa de los cinco gobernadores:

1. Debe incluirse el manejo y destino de todo recurso público con independencia de quien lo utiliza, incluso particulares por las razones expuestas. Si no se hace, se estaría retrocediendo respecto a la actual Ley federal, lo cual me preocupa.

2. Las razones para incluir en la iniciativa a los partidos políticos son válidas y certeras. Existen otras corporaciones u organizaciones públicas a las que se les debe exigir transparencia y acceso a la información pública que poseen, como en el caso de los sindicatos y las iglesias. La condición para su inclusión sería que su existencia esté regulada en la propia Constitución con derechos y obligaciones. La

ley fundamental podría referirse a “partidos políticos o instituciones y organizaciones públicas cuyos principios se normen en la propia Constitución”. Gran parte de las razones y argumentos, desde luego no todos, que son la esencia para el acceso a la información pública de los partidos políticos, son aplicables a dichas instituciones u organizaciones públicas. La evolución y fuerza expansiva de los derechos fundamentales muestran que ellas los pueden violar en perjuicio de la sociedad y de las personas.

3. El respeto a la vida privada es sagrado; éste es un derecho fundamental. México, a través de la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional ha avanzado al respecto, aunque el proceso aún no ha concluido. Siempre he sido y soy un apasionado defensor de este derecho fundamental.

Sin embargo, la iniciativa podría modularse para que datos personales que no afecten lo que es realmente la vida privada y la intimidad, a través de una adecuada ley, pudieran tener la posibilidad de desenvolver sistemas de información y registros públicos que sean benéficos para las personas desde diversas perspectivas. Enfatizo, dichos sistemas de información por ningún motivo podrían vulnerar el derecho a la vida privada y a la intimidad.

*

Hago votos para que pronto esta iniciativa de los gobernadores de los tres partidos mayoritarios del país sea parte de nuestra Constitución. Ello fortalecería la democracia y el respeto a los derechos humanos en nuestro país, lo cual es necesario más allá de ideologías y de cual partido gobierne. Es en beneficio de México y de todos sus habitantes.

Asimismo, esta iniciativa puede ser el comienzo de la Reforma del Estado, precisamente con la misma filosofía: reformemos lo que deba reformarse en beneficio de México y de todos sus habitantes, por encima de intereses parciales, de grupo o partidistas. Nunca está de más recordar y repetir la frase de don Vicente Guerrero: La patria es primero.