LA NUEVA LEY DE INFORMACIÓN PÚBLICA: UNA DISPOSICIÓN QUE ADMINISTRA PERO NO TUTELA LOS DERECHOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN

Juan Larrosa-Fuentes

Al hacer un recuento del panorama sobre el estado de los derechos humanos en Jalisco durante 2011, un tema obligado es la abrogación que el Congreso local hizo de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, para aprobar en su lugar la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Este acto del Legislativo violó, de distintas formas y en diversos momentos, los derechos humanos de los jaliscienses. Como parte de sus tareas cotidianas y en congruencia con sus objetivos públicos, el capítulo Jalisco de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi Jalisco) se dio a la tarea de documentar este caso, con el objeto de denunciarlo y de buscar las mejores estrategias para combatir este retroceso en el derecho a la información.

Cronología: el opaco proceso de aprobación de una ley

El viernes 9 de diciembre de 2011, varios periódicos de circulación local informaron que el Congreso de Jalisco había derogado la Ley de Transparencia y de Información Pública y aprobado, en su lugar, la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. Esto no habría ocurrido en una sociedad democrática, en la que sus instituciones funcionan de acuerdo a lo establecido por sus leyes y en donde los legisladores, en un debate público y transparente, llegan a acuerdos para proteger los derechos de sus representados. En el caso que nos ocupa sucedió todo lo contrario.

Los primeros reportes de prensa narraron que la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco fue sancionada en unas cuantas horas y sin el conocimiento de la mayoría de los diputados: "La iniciativa fue aprobada fast track en la sesión de ayer del Congreso del Estado. Ni siquiera estaba dentro de la orden del día. Casi una hora después de que inició la sesión, el presidente de la Mesa Directiva, el diputado priísta Salvador Barajas del Toro, pidió un receso para que las comisiones de Participación Ciudadana y Puntos Constitucionales sesionaran y aprobaran el documento" (Ferrer, 2011). Días más tarde, varios diputados reconocieron que no habían leído la ley recién aprobada.

Pero si el proceso legislativo se llevó a cabo de forma desaseada y poco transparente, los motivos fueron peores. Los medios de comunicación que siguieron el tema informaron que los diputados habían accedido a aprobar rápidamente esta ley, a cambio de que el gobernador Emilio González Márquez los ayudara para eliminar el déficit presupuestal que desde

meses atrás vivía el Congreso. Se dijo que González había ofrecido 200 millones de pesos al Legislativo para sanear sus finanzas a cambio de la aprobación de la ley. Por supuesto, muchos de los involucrados lo negaron (Serrano, 2011). No obstante, un mes después de la aprobación, el Gobernador admitió públicamente que había ejercicio presión sobre los diputados (Informador, 2011).

Por último, en este recuento de la forma en cómo fue aprobada la ley, conviene mencionar otro asunto importante: los legisladores no tomaron en cuenta a nadie para la realización de su trabajo. Aunque expresaron que esta ley era fruto de diversas iniciativas, lo cierto es que la aprobaron de forma unilateral. No tomaron en cuenta al Instituto de Transparencia e Información Pública (ITEI), órgano encargado de tutelar el derecho a la información de los jaliscienses. Tampoco consideraron a investigadores, profesores y técnicos en la materia. Mucho menos tuvieron la "deferencia" de consultar a las diversas organizaciones de la sociedad civil que tienen en el derecho a la información su campo de trabajo.

Todos estos elementos (las violaciones al debido proceso legislativo, los motivos de la aprobación de la ley y la falta de diálogo del Congreso con la sociedad), hicieron que la nueva ley de información naciera de la peor manera, pero, además, con un contenido que viola los derechos humanos de los habitantes de la entidad.

La nueva ley de información: un retroceso en materia de derechos

Los diputados no sólo fallaron en su compromiso de legislar con apego a las normas y la ética propias de su quehacer. También fallaron en proteger a los ciudadanos, pues aprobaron una ley que disminuye los derechos en materia de información.

El análisis que Amedi Jalisco hizo de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios parte de algo que, aunque elemental, es clave para conocer las características de esta nueva ley: en el título y objetivos hay un retroceso en materia de derecho a la información, pues se elimina la palabra "transparencia" y en su lugar se coloca el concepto "información pública". Además, en el objeto de la nueva ley los legisladores eliminaron "la garantía del derecho fundamental de toda persona a conocer el proceso y la toma de decisiones públicas, así como acceder, consultar, recibir, difundir, reproducir y publicar información" (Artículo 2 de la Ley vigente). En su lugar, la ley tiene ahora como objetivo "clasificar información, proteger datos personales, acceder a información y organizar el funcionamiento del ITEI". Este cambio hace que la nueva regulación se convierta en una que administra la información pública, en lugar de una que tutela el derecho a la información pública y a la transparencia de todos los ciudadanos. Los gobiernos ya no tendrán como objetivo central el transparentar sus entrañas, sino administrar sus propia información. Como se observa, estas distinciones son sumamente relevantes.

Además de este cambio en el nombre y en el fondo en la ley, hemos detectado otras cuestiones negativas, no menos graves, en esta nueva disposición legal: presupuesto y estructura administrativa del ITEI, procedimiento para clasificar información y la penalización por divulgar información clasificada.

Amedi Jalisco, a través de diversos estudios ha observado que el ITEI se ha convertido en una institución muy onerosa para el erario público debido a los altos sueldos de sus funcionarios, pero también por el número de empleados que ahí laboran. Esto ha ocasionado que el ITEI, al igual que otras instituciones como la Comisión Estatal de Derechos Humanos o el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, se haya convertido en un espacio en el que, a través de "cuotas", los partidos se reparten los distintos puestos laborales, incluidos, por supuesto, los de consejeros y el presidente. Para muestra un botón: en 2010 se destinó casi 90% del presupuesto del ITEI al pago de nómina (Amedi, 2010). La nueva Ley de Información Pública del Estado de Jalisco generará que el ITEI tenga que ampliar el número de empleados y los recursos necesarios para su operación cotidiana. En 2011 tuvo un presupuesto de más de 19 millones de pesos y en 2012, a partir de la nueva ley, el monto se duplicará a casi 42 millones de pesos. Con todo, según el presidente del ITEI, no serán suficientes para realizar las nuevas actividades (Informador, 2012).

Por otra parte, en cuanto a la estructura y constitución del ITEI, Amedi Jalisco también había hecho señalamientos respecto de las serias deficiencias e inequidades en el proceso de elección de consejeros de la institución. En 2009 el Congreso eligió al actual presidente Jorge Gutiérrez Reynaga. En esa ocasión la Amedi documentó las inconsistencias del proceso de elección. Entre otras cosas señalamos que tuvo dos grandes deficiencias: no existieron criterios claros para establecer un perfil adecuado para el titular del ITEI y por otro lado se observó que la elección fue un proceso poco democrático que tuvo que ser dirimido a través de una truculenta insaculación (Serrano, 2009). En la nueva ley no hay modificación alguna al procedimiento de elección de los consejeros del ITEI, por lo que no hay garantías de que en el futuro no se vuelva a repetir una elección poco transparente y marcada por intereses partidistas.

Según el análisis hecho por Amedi Jalisco: "En la nueva ley se elimina la obligatoriedad de los sujetos obligados de dejar testimonio de las discusiones entre los funcionarios públicos (Artículo 55 de la Ley vigente); se prescinde de la disposición de transparentar las decisiones de los servidores públicos (Artículo 56 de la Ley vigente). También se reserva información que contenga opiniones, recomendaciones y puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo para la toma de decisiones (Artículo 41 de la nueva ley)" (Amedi, 2011). Estas nuevas características de la ley son un verdadero retroceso en materia de derecho a la información, pues cancelan la posibilidad de que los ciudadanos conozcan cómo fueron tomadas las decisiones de gobierno por parte de las burocracias y los servidores públicos de Jalisco.

Finalmente, uno de los puntos que consideramos más graves es que esta ley se endureció en términos de libertad de expresión, pues el artículo 106 infracciona a personas físicas por difundir o publicar información considerada como reservada. Además, los legisladores agregaron el artículo 298 al Código Penal del Estado de Jalisco que establece que se impondrán de "uno a cinco años de prisión" y multas a quien difunda pública y dolosamente información clasificada como "reservada" y "confidencial", sin la "autorización correspondiente", y la entregue a un tercero. Esto, en palabras llanas, es la criminalización del trabajo periodístico y del de organizaciones civiles que trabajan con información pública. Para entender esto vale la pena colocar un ejemplo. En 2011, además de la desaseada forma en la que aprobaron

esta ley, los legisladores se vieron envueltos en un escándalo mayúsculo: fueron acusados de proteger al Auditor Superior del Estado de Jalisco quien, a su vez, había sido acusado de recibir sobresuelos por más de diez millones de pesos. Estas acusaciones se ventilaron públicamente gracias al trabajo del gremio periodístico de Guadalajara. Sin embargo, bajo las condiciones que establece la nueva ley, muchos periodistas dejarán de difundir este tipo de notas periodísticas, pues corren el riesgo de perder su libertad o de recibir fuertes multas económicas. De tal suerte, corremos el riesgo de que muchos casos de corrupción de los distintos niveles de gobierno, que solamente se puedan "demostrar" a través de información clasificada, queden guardados en los archivos de las dependencias gubernamentales.

Epílogo

A reserva de realizar un análisis de mayor profundidad y complejidad técnica desde una perspectiva jurídica, es claro que la aprobación de la Ley de Información Pública de Jalisco y sus Municipios presenta claros retrocesos en materia de derecho a la información, pues se concentra en cómo administrar esta información, y no en transparentar el trabajo de las entidades y los servidores públicos.

No es casual que la aprobación de esta ley haya ocurrido en un año en el cual a nivel internacional el tema de la transparencia y el derecho a la información ha estado en los primeros espacios de discusión: la andanada legal en contra de Julian Assange y Wikileaks, así como la probable aprobación de la "Ley SOPA" en Estados Unidos (que pretende limitar los derechos de expresión e información de los ciudadanos en Internet), son tan sólo una muestra de la intensa lucha que existe entre las sociedades y sus gobiernos por el control de la información.

En Jalisco, la sociedad civil tendrá que organizarse para exigir que se restituyan sus derechos perdidos. A eso nos dedicaremos en los siguientes meses.

Bibliografía

Asociación Mexicana de Derecho a la Información, capítulo Jalisco (2011) "Pronunciamiento en torno a la nueva Ley de Información Pública de Jalisco y sus Municipios" [Disponible en: http://amedijalisco.files.wordpress.com/2011/12/comunicado-0311.pdf].

Asociación Mexicana de Derecho a la Información, capítulo Jalisco (2010) "El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco a cinco años de su creación" [Disponible en: http://amedijalisco.files.wordpress.com/2011/12/balance-del-itei.pdf].

Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (2008) "Evaluación del proceso de elección del ombudsman en Jalisco", en CEPAD (coord.) Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jalisco 2007-2008. Guadalajara: CEPAD. Pp. 146-183.

El Informador (2011) "'Presioné un poquito al Congreso', acepta Emilio", en El Informador [Disponible en: www.informador.com.mx/jalisco/2012/349930/1/presione-un-poquito-al-congreso-acepta-emilio.htm].

El Informador (2012) "Insuficiente, aumento histórico en presupuesto para el Itei", en El Informador [Disponible en: www.informador.com.mx/jalisco/2012/349566/6/insuficiente-aumento-historico-en-presupuesto-para-el-itei.htm].

Ferrer, M. (2011) "El Congreso local aprobó ayer en fast track la nueva Ley de Información Pública de Jalisco", en La Jornada Jalisco [Disponible en: www.lajornadajalisco.com.mx/2011/12/09/index.php?section=politica&article=004n1pol].

Serrano, S. (2009) "Transparencia se dejó a la suerte", en Público-Milenio [Disponible en: http://impreso.milenio.com/node/8600885].

Serrano, S. (2011) "Vargas rechaza presiones para Ley de Información", en Milenio Jalisco [Disponible en: www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9093126].