

INFORMACION RESERVADA Y CONFIDENCIALIDAD EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Autor: Lic. Ángel González Gutiérrez

I. Introducción.

El derecho de acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, lo cual mejorará la eficiencia de las instituciones federales y la calidad de sus servicios.

La citada ley es reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con ella, se protege y se pretende ampliar el derecho de los gobernados de acceso a la información del Estado.

En relación con el derecho a la información consagrado en el Artículo 6° constitucional, en el año de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación amplió la interpretación necesaria al mismo, indicando que dicho precepto que establece el derecho a la información, está estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violaciones graves a las garantías individuales.

Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia ha generado mediante su interpretación, el cambio del Artículo 6°; también lo es que el Congreso de la Unión ha dado respuesta a la evolución jurídica del acceso a la información mediante la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

No debemos olvidar que una de las características del Estado y del derecho es su necesario dinamismo; es decir, el orden jurídico es cambiante y debe responder a las nuevas realidades sociales que se presentan. Los cambios en el ordenamiento

jurídico se generan mediante su renovación o mediante cambios interpretativos de la norma jurídica, realizados principalmente por el órgano de control jurisdiccional. Un aspecto medular y hasta cierto punto controversial, es el tema de la información reservada y confidencial, sobre todo en la etapa de clasificación de la misma, puesto que las autoridades u órganos encargados de llevarla a cabo, necesariamente deben apearse a la normatividad y lineamientos establecidos para ello; pero también es cierto que la clasificación depende de la aplicación de otros ordenamientos jurídicos secundarios, según la materia e institución de que se trate. De igual manera, depende en muchos casos de la interpretación que le de cada sujeto encargado (según su libre albedrío), es por esto que se considera importante y trascendente el análisis de este tema en particular.

Es por todo lo anterior, que gracias a la gran visión e interés demostrada por nuestros tres ordenes de gobierno, de tratar de transparentar, de hacer más eficaz y funcional el accionar de nuestra administración pública; con la finalidad genuina de generar la cultura de la legalidad que tanta falta nos hace, para así alcanzar un pleno Estado de derecho.

II. Marco Conceptual.

Servidores públicos: (Art. 108 Const.) Para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto constitucional se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. y todas aquellas personas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;

Sujetos obligados:

El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; Los órganos constitucionales autónomos; Los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración.

Datos personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable entre otra u otras, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas,

creencias religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas¹ que afecten su intimidad.

Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado

Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título

Clasificación: El acto por el cual se determina que la información que posee una dependencia o entidad es reservada o confidencial

Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de la Ley en comento. (LFTAIPG)

Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información.

Con base en la Ley, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), un organismo autónomo encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales que posee el gobierno federal.

¹ Tal como refiere la Dra. Laura Albarellos en su obra El fenómeno Jurídico Genómico – Angel Editor, debe incluirse el mapa genético individual dentro de estas previsiones.

III. Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

A) Aspectos Generales.

A partir del 12 de junio del 2003, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos, respecto, entre otras cosas, a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño.

Cualquier persona puede solicitar información a las instituciones federales y obtenerla en forma rápida y sencilla, sin necesidad de identificarse, ni justificar el uso que dará a la misma. Además, esta Ley garantiza el derecho de las personas a la intimidad, al obligar a las instituciones a proteger los datos personales que de ellas se tienen en los archivos o bases de datos del Estado.

De esta forma, distingue la información gubernamental, que es pública, de la información sobre las personas, que es confidencial. Esta Ley es producto de la participación de grupos de la sociedad que llevaron una iniciativa propia del Ejecutivo Federal al Congreso y los legisladores, quienes la aprobaron en forma unánime.

El Reglamento correspondiente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicado en el Diario Oficial el día miércoles 11 de junio de 2003

B) Objetivos

Objetivo General.

Artículo 1. (LTAIPG) La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Artículo 6. (LFTAIPG) En la interpretación de esta se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

Artículo 7. (del Reglamento de esta ley) La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará supletoriamente en lo que no se oponga a la Ley.

Objetivos Secundarios.

Trasparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados; Garantizar la protección de los datos personales; Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

IV. Información reservada y confidencialidad en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Información Reservada.

Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:
Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

También se considerará como información reservada:

La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

Las averiguaciones previas;

Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

La información se clasificará como reservada cuando:

Se comprometa la **seguridad nacional**, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar

general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la integridad y permanencia del Estado Mexicano cuando la difusión de la información pueda:

a) Menoscabar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional, por otros estados o sujetos de derecho internacional, o

b) Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.

Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la Federación cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la gobernabilidad democrática cuando la difusión de la información pueda:

a) Impedir el derecho a votar y a ser votado.

b) Obstaculizar la celebración de elecciones federales.

Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la defensa exterior de la Federación cuando la difusión de la información pueda obstaculizar o bloquear las acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado Mexicano frente a otros estados o sujetos de derecho internacional.

Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación cuando la difusión de la información pueda:

a) Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

b) Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;

- c) Menoscabar o dificultar las estrategias o acciones contra la delincuencia organizada;
- d) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad de la Nación, previstos en el Código Penal Federal;
- e) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico.
- f) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, vías generales de comunicación o servicios de emergencia, o
- g) Obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas en el país.

La información se clasificará como reservada cuando se comprometa la **seguridad pública**, esto es, cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público.

Se pone en peligro la integridad o los derechos de las personas cuando la difusión de la información pueda:

- a) Menoscabar la capacidad de las autoridades de seguridad pública para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas;
- b) Afectar el ejercicio de los derechos de las personas, o
- c) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas distintas de la delincuencia organizada.

Se pone en peligro el orden público cuando la difusión de la información pueda:

- a) Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública;
- b) Menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos;
- c) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos, o

- d) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas.

La información se clasificará como reservada cuando se comprometa la **defensa nacional**, siempre que la difusión de la información ponga en peligro las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos o la Armada de México, relacionadas con la protección de la soberanía del Estado Mexicano, cuando la difusión de la información pueda poner en riesgo la integridad y permanencia, la defensa exterior o la seguridad interior del Estado Mexicano.

La información se clasificará como reservada cuando se menoscabe la **conducción de las negociaciones internacionales**, siempre que la difusión de la información pueda poner en peligro las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos del Estado Mexicano con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional.

Asimismo, se menoscaban las relaciones internacionales cuando se difunda información entregada al Estado Mexicano con carácter de confidencial por otros estados, organismos internacionales o cualquier otro sujeto de derecho internacional.

La información se clasificará como reservada cuando se ponga en riesgo la **estabilidad financiera, económica o monetaria del país**, siempre que su difusión limite la efectividad de proveer a la economía del país de moneda nacional o afecte severamente la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda o el desarrollo del sistema financiero en su conjunto y de los sistemas de pagos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Se clasificará como reservada la información cuando la difusión de la información pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

La información se clasificará como reservada cuando **se cause un serio perjuicio** a:

Las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones de inspección, supervisión, vigilancia o fiscalización que realizan las autoridades competentes para vigilar el adecuado cumplimiento de las diversas obligaciones establecidas en las disposiciones legales;

Las actividades de prevención o persecución de los delitos, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones o medidas implementadas para evitar la comisión de éstos, o bien, las atribuciones que ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa y ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación;

La impartición de justicia, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir la función a cargo de los tribunales para conocer y resolver respecto de los juicios, asuntos, diligencias y controversias conforme a los plazos, formas y procedimientos establecidos en las leyes;

La recaudación de las contribuciones, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las actividades de captación, comprobación y fiscalización de ingresos tributarios realizados por las autoridades facultadas para ello, o de cualquier otra forma pueda afectar la recaudación de dichos ingresos, o

Las operaciones de control migratorio, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones de organización, coordinación, operación y ejecución de los servicios migratorios, que se realizan para la internación y salida de nacionales y extranjeros, así como la legal estancia de estos últimos en el territorio nacional.

Asimismo, la información que posean las dependencias y entidades relacionada con las acciones y decisiones implementadas por los sujetos que intervienen en las diversas etapas de los procesos judiciales, administrativos o arbitrales, así como aquellos que se sustancian ante tribunales internacionales, se considerará reservada hasta en tanto la resolución respectiva no haya causado estado o ejecutoria.

Se considerará que la información que forma parte de las averiguaciones previas, es aquella que resulta de la etapa durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas actuaciones y diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente constitutivo de delito, a efecto de ejercitar o no la acción penal.

Se considerará reservada la información contenida en los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, relativa a aquellas actuaciones y diligencias propias del juicio o procedimiento respectivo de acuerdo con la legislación aplicable, en tanto éstos no hayan causado estado o ejecutoria.

Se considerará reservada la información relativa a las actuaciones, diligencias y constancias de los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos previstos en la legislación aplicable, hasta en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva.

Se considerará que se ha adoptado la decisión definitiva cuando el o los servidores públicos responsables de tomar la última determinación resuelvan el proceso deliberativo de manera concluyente, sea o no susceptible de ejecución.

En el caso de procesos deliberativos cuya decisión sea impugnabile, ésta se considerará adoptada de manera definitiva una vez que haya transcurrido el plazo respectivo sin que se haya presentado dicha impugnación.

También se considera que se ha tomado la decisión definitiva en un proceso deliberativo, cuando a juicio del responsable de tomar dicha decisión, se considere que aquél ha quedado sin materia o cuando por cualquier otra causa no se continúe con su desarrollo.

La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva, esta podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga, la cual será, por regla general la que se considera como protegida en términos abstractos, es decir la información personal de los gobernados.

La disponibilidad de esta información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

La información clasificada como reservada podrá ser desclasificada:

A partir del vencimiento del periodo de reserva

Cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la clasificación

Cuando así lo determine el Comité

Cuando así lo determine el Instituto

Información Confidencial.

Como información confidencial se considerará:

La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados.

Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

Será confidencial la información que contenga datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a:

Origen étnico o racial;

Características físicas;

Características morales;

Características emocionales;

Vida afectiva;

Vida familiar;

Domicilio particular;

Número telefónico particular;

Patrimonio;

Ideología;

Opinión política;

Creencia o convicción religiosa;

Creencia o convicción filosófica;

Estado de salud física;

Estado de salud mental;

Preferencia sexual, y

Otras análogas que afecten su intimidad, como la información genética.

Los datos personales serán confidenciales independientemente de que hayan sido obtenidos directamente de su titular o por cualquier otro medio.

Se considerarán como confidenciales los datos personales referidos a una persona que ha fallecido, a los cuales únicamente podrán tener acceso y derecho a pedir su corrección, el cónyuge supérstite y/o los parientes en línea recta ascendente y descendente sin limitación de grado, y en línea transversal hasta el segundo grado.

Sin perjuicio de las excepciones establecidas en la Ley, el Reglamento, los particulares podrán entregar a las dependencias y entidades con carácter de confidencial, entre otra:

La relativa al patrimonio de una persona moral;

La que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, que pudiera ser útil para un competidor por ejemplo, la relativa a detalles sobre el manejo del negocio del titular, sobre su proceso de toma de decisiones o información que pudiera afectar sus negociaciones, acuerdos de los órganos de administración, políticas de dividendos y sus modificaciones o actas de asamblea;

Aquella cuya difusión esté prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad.

Clasificación de información.

Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en la Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, según corresponda.

El instituto de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61 establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

V. Protección de Datos Personales.

Los procedimientos para acceder a los datos personales que estén en posesión de las dependencias y entidades garantizarán la protección de los derechos de los individuos, en particular, a la vida privada y a la intimidad, así como al acceso y corrección de sus datos personales, de conformidad con los lineamientos que expida el Instituto y demás disposiciones aplicables para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales.

Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales.

Conclusiones:

Luego de haber reseñado los tópicos mas representativos de la Ley, advertimos que en la misma, si bien existe el objetivo principal de garantizar derechos constitucionalmente representados como el acceso a la información en su modo más puro, en una misma línea interpretativa con el trabajo realizado por la Suprema Corte de Justicia de la nación, también existen algunas limitaciones importantes a la misma, bajo los tópicos de información reservada, información personal y datos personales.

Para este último caso, cabe mencionar su expresa necesidad a fin de que se garantice por el Estado el derecho de los particulares a la intimidad, pero los dos primeros pueden devenir en serias disminuciones al espíritu rector de la norma, al convertirse en excepciones que subvierten la regla general en su aplicación.

Esto se debe a la gran amplitud de criterio que se otorga a los servidores públicos, - tal como se ve en el texto reseñado – para la clasificación y reserva de la

información, que si bien tiene su contrapartida en el IFAI y el Consejo, no siempre proveerá de los resultados adecuados.

No debemos olvidar que no siempre la información sirve si es extemporánea, y la simple demora bajo pretexto de su clasificación o reserva, aunque esta devenga en recurso ante los garantes del derecho establecidos en la ley que luego del proceso respectivo sean reconocidos como de acceso, puede transformar un dato útil o necesario en uno completamente carente de valor.

Si bien considero que, en términos generales, el texto legal resulta apropiado para la defensa de la garantía individual que se protege, su resultado operativo y el aporte que pueda realizar a la cultura de la legalidad, a la cultura de la legalidad y a la gobernabilidad democrática dependerá, en gran medida del accionar de los organismos que ella misma crea (IFAI y dependencias) y de nuestro propio compromiso con los objetivos generales trazados.

En resumen, desde la sanción de la Ley hemos asumido un compromiso de transparencia y legalidad con las generaciones futuras, tratemos, en la medida que a cada uno compete de estar a la altura de las circunstancias y no permitir que las excepciones desvirtuen la regla general de transparencia que tanto hemos bregado por obtener.