México, D.F., a 17 de diciembre de 2008
IFAI/046/08

CONSIDERACIONES DEL IFAI EN RELACIÓN CON LA RECIENTE REFORMA AL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

El Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) dio a conocer el día de hoy, previo al inicio de la sesión, diversas consideraciones en torno a una reforma realizada al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales. En representación de los Comisionados Alonso Gómez Robledo-Verduzco, Juan Pablo Guerrero Amparán, María Marván Laborde y Jacqueline Peschard Mariscal, el Comisionado Presidente, Alonso Lujambio Irazábal expresó lo siguiente:

"El Congreso de la Unión aprobó de forma unánime en el año 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley de Transparencia); desde su entrada en vigor y en atención a lo dispuesto en la fracción III y en el penúltimo párrafo del artículo 14 del propio ordenamiento, los solicitantes han tenido acceso a las averiguaciones previas concluidas en versión pública, protegiendo la información clasificada contenida en las mismas.

En estricto apego a las disposiciones legales, el IFAI desarrolló y aplicó de manera consistente un criterio para considerar como información reservada aquella vinculada a averiguaciones previas no concluidas, es decir, en trámite o en reserva, con el propósito de salvaguardar el buen curso de las investigaciones a cargo de la PGR.

En contrapartida, ante solicitudes de acceso a averiguaciones previas concluidas, esto es, en los casos donde la PGR emite dictámenes de no ejercicio de la acción penal, o bien, en los que ha determinado consignar penalmente a una persona ante los tribunales judiciales, el IFAI ha considerado procedente otorgar acceso en versión pública a dichas averiguaciones previas, a sus dictámenes o a los pliegos de consignación.

En los primeros años de operación de la Ley de Transparencia y bajo los criterios expuestos, la PGR cumplió cabalmente las resoluciones a los recursos de revisión aprobados por el Pleno del IFAI, y otorgó acceso a versiones públicas de diversos documentos vinculados con averiguaciones previas concluidas. Posteriormente, desde principios de 2007, la PGR sostuvo que tratándose de averiguaciones previas operaba una reserva absoluta sin posibilidad de distinguir el estado en que se encontraban. Finalmente, la PGR

promovió acciones jurisdiccionales contra las resoluciones del Pleno del IFAI cuando versaban sobre averiguaciones previas, aún cuando la Ley de Transparencia claramente establece que dichas resoluciones son definitivas e inatacables para las autoridades. Se generó así el incumplimiento sistemático de las mencionadas resoluciones. El IFAI ha denunciado el desacato ante la Secretaría de la Función Pública y está a la espera de conocer los resultados.

La semana pasada, el Poder Legislativo aprobó un importante paquete de modificaciones en materia de seguridad a diversas leyes que responde a una legítima demanda social. El IFAI es respetuoso de las determinaciones del Congreso de la Unión; sin embargo, resulta preocupante la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, la cual dificultará la rendición de cuentas por parte de la PGR y hará prácticamente nugatorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en materia de averiguaciones previas.

Con la reforma al artículo 16 del mencionado Código, los expedientes de las averiguaciones previas concluidas nunca serán susceptibles de acceso público, con la mínima excepción del dictamen de no ejercicio de la acción penal en ciertos casos y una vez transcurrido un periodo de reserva que va de tres a doce años, aún cuando la investigación haya concluido definitivamente.

Asimismo, derivado de la reforma a ese artículo no será posible en ningún caso conocer qué servidores públicos estuvieron a cargo de la investigación o de su promoción ante los tribunales judiciales. Esto no puede ni debe constituirse en una regla general, sino en una excepción para los servidores públicos que por la función que desempeñan o por los asuntos que conocen, por ejemplo, delitos relacionados con la delincuencia organizada, requieren un tratamiento especial. Es decir: el principio general debiera ser que el Ministerio Público se someta al escrutinio público, y la excepción, que no lo haga cuando se pone en riesgo el combate eficaz a la delincuencia.

El contenido de la reforma al artículo 16 del Código referido, al no contemplarse en la Ley de Transparencia, esto es, en la Ley especial y reglamentaria del artículo 6º constitucional, sino en un ordenamiento cuyo propósito es establecer reglas de carácter procesal penal para las partes, provoca la disgregación legislativa y trae como consecuencia la interpretación y aplicación de dos leyes distintas con objetivos diversos para un mismo tema y crea un régimen de exclusión en materia de derecho a la información para las averiguaciones previas .

Aunado a lo anterior, es pertinente ponderar si la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales cumple con el mandato del Constituyente establecido en la reciente adición al artículo 6º constitucional que consagra, como uno de los principios que deben regir en el derecho fundamental de acceso a la información, el que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente y por razones de interés público. La reserva permanente de todas las averiguaciones previas no parece cumplir con ese principio constitucional.

La reforma al artículo citado resulta contracíclica en el marco de las recientes reformas constitucionales sobre Seguridad y Justicia Penal que pugnan por una mayor transparencia y rendición de cuentas. México adoptará en un plazo perentorio un sistema de justicia penal con juicios orales y procesos simplificados y públicos, que conlleva la ampliación sin precedente de las facultades de investigación del Ministerio Público. Un sistema de justicia más transparente y respetuoso de los derechos humanos no debe soslayar los esquemas de rendición de cuentas y de acceso a información para someter al escrutinio ciudadano las actuaciones del Ministerio Público.

Resultaría conveniente dejar en el ámbito exclusivo de la Ley de Transparencia el tratamiento del acceso a la información de las averiguaciones previas, en el que se distingan aquéllas que se encuentran en trámite o en reserva, de las que han concluido, y se permita el acceso expedito a estas últimas a través de versiones públicas que garanticen la protección de información clasificada.

En síntesis, la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales constituye el primer gran retroceso en materia de acceso a la información pública. En la compleja coyuntura por la que atraviesa la República resulta imperativo replantear los alcances de la reforma al artículo en cuestión. El objetivo del paquete de modificaciones en materia de seguridad a diversas leyes es posibilitar un combate más eficaz a la delincuencia. El objetivo, absolutamente plausible, puede alcanzarse con un equilibrio normativo adecuado entre la posibilidad de transparentar la función a cargo del Ministerio Público y garantizar la eficacia de la acción investigadora que éste realiza en cada caso.

Finalmente, el acceso a versiones públicas de averiguaciones previas concluidas es un medio clave para apuntalar la credibilidad y la confianza ciudadana en el Ministerio Público”.

--o0o--