



Ponentes:

Marco Tulio López Escamilla, coordinador general de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Seguridad Pública.

Agustín González Guerrero, director general de Asuntos Jurídicos, Procuraduría General de la República.

Ernesto López Portillo, director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.

Roberto Hernández Martínez, en representación de José Luis Santiago Vasconcelos, Secretario Ejecutivo para la implementación de las recientes reformas en materia de Seguridad Pública y justicia penal.

Mario Alejandro Vignettes del Olmo, en representación de Guillermo Valdés Castellanos, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Moderador:

Francisco Ciscomani Frenier, secretario de acuerdos del IFAI.



El derecho a la información y las instituciones de seguridad

Francisco Ciscomani Frenan, secretario de acuerdos del IFAI.

La pregunta obligada para los ponentes en esta Mesa es: ¿Pueden la transparencia y el acceso a la información fortalecer las políticas de seguridad en México?, ¿lo pueden hacer en el mundo?, ¿de qué manera estas políticas han influido en la efectividad de las acciones de nuestras fuerzas federales, en materia de seguridad?, y también, admitir, ¿de qué manera la política de transparencia y acceso a la información puede afectar estas acciones? Son preguntas donde tenemos siempre dos valores en tensión: la transparencia, el derecho ciudadano de acceso a la información y la secrecía con la que las instituciones de seguridad del país deben desenvolverse, a fin de obtener los resultados esperados, no únicamente por quienes están en el gobierno, por quienes están a cargo de estas instituciones, sino también por parte de la ciudadanía.

Marco Tulio López Escamilla, coordinador general de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Seguridad Pública.

El objetivo de esta reunión es contribuir a elaborar un diagnóstico de la legislación y las políticas de transparencia en los ámbitos de la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública; debemos recordar que el derecho es un conjunto de normas eficaces que regulan las relaciones inter humanas y limita, tanto el poder del individuo como el de la sociedad y, al mismo tiempo, establece y garantiza derechos a cada uno.

Precisamente en el ejercicio de estos derechos, la ciudadanía necesita para su desarrollo, para su crecimiento democrático, para la consolidación de un ámbito social de seguridad que le permita el desarrollo de todas sus actividades, que se le permita el ejercicio pleno de sus derechos; que se le otorgue como requisito sine qua non una información, pero

no una información sesgada ni imparcial ni engañosa; tiene derecho el ciudadano mexicano a una información adecuada, oportuna y veraz, para así estar en condiciones de intervenir en la toma de decisiones públicas, en la discusión de la cosa pública.

En efecto, de lo anterior ha surgido la necesidad de utilizar la información de manera racional y productiva en beneficio del individuo, de la comunidad y del Estado.

Hay que orientar la visión al desarrollo y crecimiento democrático del país, para lo cual nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido, como derecho fundamental de todo gobernado, con reglas claras, el acceso a la información pública, reglas claras que garanticen precisamente el ejercicio efectivo y eficaz de este derecho.

Este derecho de acceso a la información es una garantía fundamental, se encuentra incorporado en nuestra Constitución en los artículos 6 y 8, que conocemos todos, pero no está por demás repetirlo, porque a veces lo sabido por callado se olvida; dice el artículo 6, que "la gestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, provoque algún delito, perturbe el orden público o ataque los derechos de terceros; y el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley". "El derecho a la información será garantizado por el Estado"; en concordancia con esto, "establece la obligación para funcionarios y empleados públicos de respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y reserva en materia política este derecho únicamente a los ciudadanos de la República; establece la obligación paralela y concomitante de responder de manera escrita y en breve término la solicitud que se haya formulado".

Derivado de estas garantías constitucionales, el 11 de junio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que tiene como principal objetivo proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, y de los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal de cualquier otra entidad federal.

Debemos señalar con toda precisión que, el derecho a la información o el propósito que se persigue con este derecho a la información, es establecer instrumentos, técnicas y medios de información para ponernos al servicio de la comunidad; legislación que no tiene esa orientación, no tiene una vigencia y una legitimidad garantizada.

Efectivamente, con el propósito de fortalecer la confianza de los ciudadanos -que ésa es la primera premisa- en sus instituciones, en especial en aquellas instituciones que están diseñadas de manera exclusiva para protegerlo y para servirle, para brindarle una serie de garantías, para dotarlo de un ámbito de temporalidad, de territorialidad, en el que pueda desarrollarse como individuo, en el que pueda ejercer libremente sus

derechos, expresar libremente sus opiniones, y todas las cargas y obligaciones de los ciudadanos que la Constitución Federal establece.

La finalidad esencial de este derecho a la información respecto de estas instituciones públicas, es promover, como les decía, el desarrollo individual y colectivo de hombres y mujeres y, de esa manera, lograr el bienestar social.

Sin embargo, no debemos olvidar que la interpretación de la ley debe favorecer en todo momento dos principios, el de máxima publicidad y el de disponibilidad de la información.

Ésta debe realizarse conforme a la Constitución Federal, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Comisión sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, y de acuerdo con la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos especializados internacionales.

Por su parte, en este contexto normativo que estamos describiendo, el Poder Judicial de la Federación también ha hecho su tarea. Ha considerado, en primer término, de manera relevante, que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un instrumento básico para entender el derecho a la información, y ha advertido como principios básicos los cinco siguientes:

Primero, el derecho ciudadano para acceder a la información es un derecho humano fundamental.

Segundo, el proceso para acceder a la información pública debe ser simple, rápido, gratuito o de bajo costo.

Tercero, deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos, y cuando ese daño sea mayor que el interés público, en general, de tener acceso a la información; establece claramente las excepciones y los principios que han de regir a las excepciones para garantizar un derecho de mayor entidad que el de la información en sí.

Como cuarto principio establecido por el Poder Judicial, se ha dispuesto que la información de los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal, es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre, de forma clara y debidamente sustentada, que amerita clasificarse como reservada o confidencial.

Y, finalmente, el quinto principio que la Corte ha establecido en los tribunales es que, el derecho de acceso a la información es universal, es erga omnes, para todos los ciudadanos

del país, y este derecho como garantía de segunda generación, evidentemente, en principio está garantizado en la Constitución, y después, como la propia Constitución lo establece, no es absoluto, tiene sus limitantes, tiene sus reservas, esas reservas de la eficacia, de la pertinencia y de la procedencia de eliminarlas, que es de lo que nos ocuparemos aquí.

El mismo Poder Judicial Federal ha considerado que la libertad de expresión, de comunicación y el acceso a la información previstos en los artículos Sexto y Séptimo de la propia Constitución son, como dije, derechos elementales para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de la democracia representativa, y para fortalecer el vínculo de confianza ciudadana con sus instituciones de gobierno.

Así, la Ley Federal de Transparencia establece lineamientos para su integración y actualización.

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública Federal ha establecido, a través de su portal denominado "Obligaciones de Transparencia", los informes de actividades, de asuntos relevantes, de objetivos generales y de metas que permitan a la ciudadanía evaluar el desempeño de nuestras funciones, evaluar nuestro desempeño como autoridades.

Este ejercicio permite ofrecer información real y específica sobre la actuación de todas las autoridades de Seguridad Pública Federal, buscando esa confiabilidad de que, quien hace uso de la misma, ya sea que el origen y fuente de la información sea la propia autoridad, se sujeta en todo momento a los criterios de organización, clasificación y manejo de la documentación establecidas en la ley.

Hay que hacer una reflexión en el sentido de que, el valor de la información y, por consiguiente, el poder que lleva implícito, requiere que en ocasiones utilicemos instrumentos para asegurar, instrumentos que, por otra parte, no deberán soslayar que la finalidad principal es garantizar un derecho a la ciudadanía y, en segundo término, que esa información no debe ser utilizada con el propósito de causar un daño o un perjuicio proporcionalmente mayor al beneficio que se pretende lograr.

Por ese motivo, la propia Ley Federal de Transparencia establece que existe información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en la misma, en la que los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos con economía legal y cualquier otra entidad federal, pueden clasificar la información como reservada.

En concreto, ése es el caso de aquella información que pueda comprometer, primero, la Seguridad Nacional; segundo, la Seguridad Pública o, tercero, la defensa nacional, en particular en dos casos:

Como primer supuesto, aquellos casos en que la aplicación de este principio, la publicación de la información, implique revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignan.

Y el segundo caso en el que se establece esta excepción, es el de aquellos cuya revelación de la información pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Ese aseguramiento o reserva de la información es, también, un instrumento para lograr un ejercicio efectivo determinado de la información, derechos que no son otra cosa que manifestación del poder en sus distintos grados, sin ningún poder ciudadano, si me permiten la expresión.

Hemos de considerar pues, que la paz, la estabilidad o simplemente los intereses del Estado o de una organización, incluso del propio individuo, pueden verse amenazados por egoísmos individuales, egoísmos de grupos, intereses específicos de otros Estados u organizaciones competidoras en muchos grados, con distintas intensidades.

Esas amenazas se producen, actualmente, en una proporción elevada en el entorno de la información, por lo que para neutralizarlas se demanda cada vez más, garantizar que esta información esté a salvo de individuos que puedan poner en peligro la integridad del Estado mexicano, intentando hacer abuso de ese derecho de transparencia, de ese derecho de acceso a la información.

La misma Ley de Transparencia contempla también limitaciones específicas en el ejercicio del derecho a la información, que busca equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y frente a la propia sociedad.

El ejercicio de estos derechos, recordemos, pese a su importancia y pese a la necesidad que ya he señalado para lograr y consolidar una opinión pública, no debe menoscabar la moral, los derechos de terceros, el honor, la dignidad, el derecho a la intimidad, de su familia y decoro y, tampoco, puede utilizarse para provocar algún delito o perturbar el orden público, que son derecho de una entidad mayor que la del simple interés de tener la información.

Para concluir, no tengo más que decir que, el derecho a la información es una garantía fundamental para todo individuo, en una sociedad que defiende el irrestricto respeto a un Estado de derecho y busca la confianza en sus instituciones.

No quiero pasar la ocasión sin agregar que, la intención y la voluntad de la Secretaría de Seguridad Pública Federal es plena, es total para respetar los derechos de los individuos, los derechos del ciudadano, y que tenemos como autoridad, también, el contrapeso, la obligación de respetar y proteger derechos que son colectivos. Un derecho básico que se había olvidado por muchos años y del que, ahora, retoma fuerza su exigencia, es el de la seguridad, es el de esa posibilidad de que estemos tranquilos, que tengamos tranquilidad, orden, paz pública.

En la medida en que podamos conciliar ambas premisas -y para eso contamos con el valioso apoyo y la indispensable participación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-, creo que habremos dado pasos considerables en el avance de la consolidación democrática del país.

Por su atención, muchas gracias.

Francisco Ciscomani Frenier, secretario de acuerdos del IFAI.

Lo importante es conocer también algunos datos de la Secretaría de Seguridad Pública. Ustedes podrían creer que entre el gran cúmulo de solicitudes que recibe esta Secretaría, muchas estarían clasificadas como respuestas por Seguridad Nacional, pública o defensa nacional.

Déjenme darles un dato: de 4,480 solicitudes que se han recibido desde junio de 2003, únicamente esta dependencia ha invocado en 137 ocasiones negativas, porque la información está clasificada por razones de Seguridad Nacional, pública o defensa nacional, y se han presentado 314 recursos de revisión. Esto quiere decir que se han presentado recursos de revisión, no solamente contra negativas por estar la información clasificada, sino también porque la información resultó inexistente, incompleta, etcétera.

También hay que ver que el cumplimiento de las resoluciones de la Secretaría de Seguridad Pública es de 8.3 en calificación. Y la atención en su Unidad de Enlace a quienes pretenden ejercer este derecho directamente en sus oficinas, califica con 9.9 sobre 10, y tiene también 9.1 en obligaciones de transparencia.

Como ven, esto refleja un compromiso con la transparencia, con el acceso a la información que, a la par trae, por así decirlo, el valor de resguardar información que está bajo una causal de reserva de manera temporal, bajo el argumento de que existe un valor superior, que es información necesaria para poder realizar sus actividades tendientes a garantizar la Seguridad Pública.

El derecho a la información y las instituciones de seguridad



Información, como dijo Marco Tulio, relacionada con operativos, con medios, los medios necesarios de que dispone esta Secretaría o que, eventualmente, implementa en estos operativos para evitar posibles amenazas a la paz, la estabilidad y la seguridad de la nación.

El desempeño de la Secretaría de Seguridad Pública es, en este caso, público, hecho por el IFAI en diferentes mediciones, en diferentes evaluaciones, y consideramos que existen muchos casos justificados donde la información debe ser resguardada temporalmente, pero también debe ser resguardada para efectos de su conservación y que, eventualmente, sea conocida por la ciudadanía en un plazo de cinco, seis o hasta doce años.

Toca el turno al maestro Agustín González Guerrero, a quien conocemos desde el año 2003; es nuestro representante de la Procuraduría General de la República. Desde 2003 se encuentra en la PGR nuevamente, y digamos que también en ese año ingresó a estos aspectos de transparencia y acceso a la información.

Agustín es maestro en Ciencias Criminales por la Universidad Anáhuac. Es licenciado en Derecho por la UNAM. También ha tomado diplomados como en Juicio de Amparo, entre otros. Ha sido profesor en materias como Derecho Penal, Procesal, Familiar. Ha sido conferenciante en seminarios y congresos nacionales, internacionales relacionados con el contrabando, la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada.

Tiene un largo historial en la Administración Pública, tanto del Distrito Federal como del ámbito federal. También ha estado en el Poder Judicial, incluida la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se ha desempeñado también en el sector privado como consultor jurídico de alguna institución bancaria y desde septiembre de 2003 regresa la Procuraduría a participar dentro de la llamada SIEDO, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. Ahí, primero es fiscal, después es ascendido a Coordinador General Jurídico y es promovido como titular de la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de Moneda. Y a partir de enero de 2007 funge como Director General de Asuntos Jurídicos en la PGR.

Digamos que él ha sido el responsable de lidiar, en este caso, con todos los temas de transparencia. Ha sido una contra parte con la que hemos discutido ampliamente una serie de temas y, aunque ustedes no lo crean, siempre hemos sido amigos y hemos discutido dentro del plano académico y dentro del plano profesional.

Agustín González Guerrero, director general de Asuntos Jurídicos, Procuraduría General de la República.

Creo que es muy importante contribuir, apoyar, sumarnos y aprender de este tema tan fundamental y apasionante, como es la transparencia.

Afronto, en este momento, el problema de tener un compañero que me precedió y de la forma en que abordó el tema, pues casualmente ya apuntó lo que yo traía en muchas de mis anotaciones; por lo tanto, voy a anotar algunos aspectos, no ser reiterativo en cuestiones sustantivas que ya, muy bien, señaló mi compañero.

Me gustaría compartir un poco las experiencias, los puntos de vista que tenemos y las diferencias jurídicas que podrían suscitarse en la dogmática jurídica, precisamente en comentarios jurídicos, desde luego, muy institucionales, con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Mi compañero Tulio señaló como precedente o antecedente del derecho a la información, la garantía contenida en los artículos Sexto y Octavo constitucionales. En el artículo Octavo ya se señalaba como un derecho de petición que un sujeto, un gobernado que se dirija a cualquier autoridad en forma pacífica, respetuosa y que precise en forma clara su pretensión, existe la obligación de la autoridad en dar respuesta a su petición.

¿Cómo debe ser esa respuesta?, debe ser congruente con la petición plantea, lo que no implica que el solicitante simplemente puede acceder a la información. Se debe contestar, desde luego, en forma pacífica, congruente, y el solicitante debe ser notificado de esta respuesta. Debo señalar que este acceso a la información ha venido enriqueciéndose, afortunadamente, con mejoras para diversas condiciones del ejercicio de la transparencia.

¿Cuáles son éstas? Que la Ley de Acceso a la Información, entre otras cuestiones y otros precedentes, retoma estos principios, retoma un proyecto de ley denominado Grupo Oaxaca, retoma lo que es un proyecto igual mexiquense y, finalmente, se promulga esta ley.

Esta ley consagra varios principios que ya señaló mi antecesor, y tiene como fin transparentar la función pública; sin duda, me parece que todas las autoridades gubernamentales coincidimos en que se debe transparentar la acción, el actuar de los órganos de gobierno para, de esta manera, brindar a los ciudadanos esa transparencia; para, así, contribuir en una democracia y en un Estado de derecho.

El acceso a la información supone el principio de publicidad, por el que toda la información pública debe estar accesible y asequible a los gobernados. Entre otras previsiones, el artículo Siete de la Ley establece presupuestos, operaciones, personal, salarios, informes internos, celebración de contratos y convenios, etcétera, para no señalarlos totalmente.

Creemos que debe haber efectivamente una transparencia, que esto nos va a garantizar una democracia, un Estado de derecho, pero con reglas claras.

¿Cuáles son estas reglas claras? Que debe ser transparente todo lo que establece la Ley, con excepción de los puntos que la propia Ley de Transparencia y que el propio estatuto marca, de tal manera que la misma ley establece, en sus artículos 13 y 14, qué temas o qué objetos de posible transparencia deben ser reservados o deben ser confidenciales.

Y establece un catálogo de asuntos reservados, asuntos que pueden clasificarse, como el de comprometer la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública o la defensa nacional; menoscabar en la conducción de las negociaciones o en las relaciones internacionales; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

El artículo 14, igualmente establece hipótesis de los supuestos donde la información también deberá ser reservada, y establece que por disposición expresa de una ley, sea declarada confidencial, refiriéndose a los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario; aquí voy a detenerme en un punto, en la fracción tercera, las averiguaciones previas, y en los expedientes judiciales o procedimientos administrativos, procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, aquellos que contengan opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, y luego se establece que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Me voy a regresar a la fracción tercera, que me parece es la más interesante, y quiero traer a esta plática, porque es donde me parece que hemos nutrido, la Procuraduría General de la República y el Instituto Federal de Acceso a la Información, una polémica jurídica muy interesante.

Aquí se establece como información reservada la averiguación previa, en congruencia con la naturaleza de la Procuraduría General de la República que en esencia y conforme a los artículos 21 y 102 constitucional, preponderantemente tiene asignadas funciones de investigación y persecución de delitos, como finalmente así lo corrobora el 102.

De tal suerte, que la principal función sustantiva de la Procuraduría General de la República, es la investigación y la persecución de los delitos, lo que implica la integración de la averiguación previa y el seguimiento del Ministerio Público adscrito en los juzgados de procesos penales.

¿Qué sucede cuando el gobernado, el individuo, el sujeto que solicita la información, que quiere que el gobierno le transparente su actuar, solicite aspectos que pueden estar reservados por la ley? ¿Qué sucede si quiere enterarse de alguna averiguación previa o

saber, inclusive, si él tiene alguna averiguación previa en su contra, ya sea para apersonarse o aun también para evadirse de la acción de la justicia?

En la Ley de Acceso a la Información se establece que se regirá por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y también se señalan todas las disposiciones con las cuales debe tener armonía la Ley de Transparencia.

A su vez, en el artículo 20 constitucional, se establecen las garantías de los inculpadados, y se indican determinadas actuaciones a las cuales éste no puede acceder, aún siendo el sujeto que presuntamente cometió la conducta irregular.

¿Qué pasa si un inculpadado o un procesado solicita copia de las constancias por los hechos que se le imputan?

Pero me voy a ceñir a mi tema, que es la Procuraduría General de la República y con relación a la etapa de averiguaciones previas, que se encuentra justamente en la fracción tercera, a la que he hecho referencia.

Señala la garantía constitucional, que el inculpadado tendrá derecho a una defensa justa. ¿Qué se entiende por esto?

Se trata de que se le indique en la averiguación quién depone en su contra, cuáles son los hechos que se le imputan, cuál es la conducta típica que se le imputa y, en su caso, quiénes deponen en su contra.

Si un inculpadado solicita al Ministerio Público -que es la única institución que debe integrar la averiguación previa-, que le obsequie copia de esa averiguación, llegaríamos a la primera premisa que es, si la Procuraduría está obligada a dar copias de esa averiguación a la propia persona que tiene la imputación de la conducta atípica.

La Suprema Corte de Justicia, la Primera Sala, en la Novena Época, estableció en la Tesis Averiguación Previa, que el acceso a sus actuaciones por las partes legitimadas para ello, no implica el derecho a que se les expidan copias. Ésta es una interpretación del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En lo que aquí interesa, señala que, si bien las partes tienen derecho a que se les proporcione toda la información que requieran para su defensa, también es un hecho que el Ministerio Público no pueda proporcionar copias, en aras de proteger la reserva de las actuaciones, lo cual en nada restringe el aludido derecho, pues aún cuando no se le proporcionen las copias, el artículo 16 prevé que tendrán derecho a la actuación.

Ello quiere decir que la Suprema Corte, como el órgano del Estado del Poder Judicial para interpretar la Constitución, establece como norma máxima, que el inculpadado no puede tener derecho a actuaciones del Ministerio Público en su averiguación previa. Es decir, la

norma constitucional y su interpretación señalan que el Ministerio Público no puede expedir copias de la misma.

Bajo esa tesitura, a criterio de la Procuraduría, existe un fundamento legal y una obligación que implica, para el servidor público o para el Ministerio Público, no dar esas copias, porque de lo contrario implica una responsabilidad y violar un sigilo, advirtiendo a su vez que este tema va en concordancia con los artículos del Código Federal de Procedimientos Penales y, en algunos casos, con la Ley Federal de la Delincuencia Organizada, especialmente en su artículo tres, que establece que el Ministerio Público debe vigilar cuidadosamente y bajo su más estricta responsabilidad, el sigilo de sus actuaciones; inclusive la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece que el inculcado sólo tendrá acceso a determinadas constancias y ni siquiera a toda la averiguación.

Entonces, bajo esa óptica, llegamos a formular la siguiente pregunta: Un gobernado podría solicitar a la Procuraduría General de la República por conducto de la Ley de Acceso a la Información, copia de una averiguación que es, en la mayoría de los casos no quiero señalar que en todos, obligación de la Procuraduría negarlo. Sin embargo, si es del interés de los solicitantes, posiblemente sí hay estadísticas relacionadas con la Procuraduría, pues la regla general es que la mayoría de las solicitudes tienen que ver con averiguaciones previas o datos relacionados con averiguaciones previas.

La Procuraduría considera que si en la propia Constitución y en su interpretación, al inculcado no puede expedírsele copia de esa averiguación previa, pues con más razón, se le niega a un tercero que la solicita por conducto de la Ley Acceso a la Información.

La experiencia que quiero comentar es que, en algunas resoluciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información considera que si ante una averiguación previa, en un no ejercicio de la acción penal, inclusive, una consignación ante la autoridad judicial, ya no existe ese sigilo que debe vigilar el Ministerio Público, porque precisamente ya no hay algo que cuidar, entonces ya no hay secreto -llamémosle así- que guardar.

Sin embargo, regreso al criterio de la Suprema Corte, que establece que en todas las averiguaciones previas, ni la Constitución ni ninguna ley hace distinción de alguna etapa procesal.

Por lo tanto, si el sigilo es para las averiguaciones previas, consideramos que debe aplicarse en cualquier etapa procesal, y no en alguna en específico, como puede ser un no ejercicio de la acción penal.

Creemos que, cuando alguna resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información obliga a la Procuraduría General de la República, o a alguna otra dependencia, a entregar una versión pública o constancias o datos o información relacionada con una

averiguación previa a un sujeto, a un solicitante de acceso a la información, el dar cumplimiento a esa resolución del IFAI implica, para el servidor público o para el sujeto obligado a dar la información, una responsabilidad, no solamente de carácter administrativo sino, inclusive, de carácter penal, precisamente por quebrantar esa información.

Me parece que, cuando la ley no distingue me refiero a la etapa procesal, la autoridad tampoco debería de distinguir, y si en todos los preceptos se señala que en la averiguación previa la autoridad debe guardar sigilo, entonces no debíamos entender que haya alguna etapa en la que sí pueda hacerlo.

Aparentemente podría presentarse -y me atengo a citar una figura dogmática-, un concurso aparente de normas. Si la Ley de Acceso a la Información me obliga a dar determinada información, tengo otra ley que me obliga a guardar sigilo o guardar reserva.

Entonces, ¿cuál es la norma que debo aplicar? Encontré una tesis, ahora la muestro, que aún cuando no toca la sustancia, en cuanto al fondo no tiene que ver con acceso a la información, pero sí en cuanto al fondo al que quiero llegar. Según la tesis que se refiere al auto de formal prisión, acorde con el principio de supremacía constitucional, su dictado debe hacerse conforme al artículo 19 de la Constitución Federal, y no atender a la legislación ordinaria, cuando ésta no ha sido adecuada a lo expuesto en dicho precepto.

Cuando la ley secundaria puede no estar en armonía con el precepto constitucional, esta tesis sostiene y concluye en los siguientes términos: "... de manera que si las leyes expedidas por las legislaturas de los estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, por el hecho de que no hayan sido adecuadas a su texto, entonces deben predominar las disposiciones de ordenamientos supremos, no las de las leyes ordinarias."

Con esto quiero decir, que si en las averiguaciones previas tengo un mandato constitucional y una interpretación al propio mandato constitucional, donde el Ministerio Público no puede expedir constancias de una averiguación previa, me parece que si una ley secundaria pareciera permitirlo, se contravendría alguna norma y debería aplicarse la norma de mayor estructura, siguiendo el principio de Hans Kelsen, que en nuestro caso es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, como señalaba el compañero Tulio, en el Gobierno Federal existe una total y absoluta disposición y obligación de aplicar la ley y, con ello, en el tema que nos ocupa, de transparentar todas las funciones y todas las actividades a que nos obliga la ley.

Desde luego, donde jurídicamente no coincidimos es en estas cuestiones, en estos aspectos donde existe sigilo, y también quiero referir que, en las resoluciones del IFAI,

existe un criterio donde, me parece que es el artículo 61 del Reglamento, la ley faculta al IFAI a establecer Lineamientos para que pueda cumplir con sus determinaciones.

Nosotros creemos que esas disposiciones no deben adecuarse a legislar cuestiones, como en el caso que acabo de señalar. Me parece que en la presunción de que puede darse información documental en las averiguaciones previas, el hecho de que se considere que puede darse cuando se está en un ejercicio o en una consignación, puede interpretarse como que estarían legislando, y desde luego, siempre habrá que apegarse a la legalidad para acatar las disposiciones.

Finalmente, a manera de comentario, quiero señalar que en cuanto a la impugnación de las resoluciones del IFAI, en su parte conducente establece que, en las resoluciones del IFAI para el sujeto obligado a dar la información, que sería la autoridad, no existe recurso alguno para obligarle, mientras que, para el particular o gobernado tiene el recurso que establece ante el Poder Judicial de la Federación.

Es un tema tan apasionante, que traía conmigo muchos otros temas, pero me parece que el tiempo no me permitirá abundar en otros aspectos. Con esto, agradezco la invitación y su atención a mi plática.

Francisco Ciscomani Frenan, secretario de acuerdos del IFAI.

Muy interesante el planteamiento y el posicionamiento, en este caso, de la Procuraduría General de la República.

Les doy algunos datos interesantes de la Procuraduría: Tienen 8,486 solicitudes desde 2003, 579 han sido clasificadas en materia de Seguridad Nacional, Seguridad Pública. Hay también otro tanto de solicitudes, cuyas respuestas han sido clasificadas bajo la causal del artículo 14, fracción III, averiguaciones previas, y se han presentado 773 recursos de revisión ante el IFAI.

El cumplimiento de resoluciones de la Procuraduría oscila en el 7.3 sobre 10, contra 7.4 en el resto de la administración. Digamos que está en el estándar en este tipo de recursos de clasificación.

En cuanto al trato a los usuarios en la Unidad de Enlace, tiene un 10 sobre 9.5. Yo me he percatado de que en la Unidad de Enlace tratan muy bien a los usuarios. Y, en cuanto a las obligaciones de transparencia, tiene un 8.7 sobre 8.1 como promedio en la administración.

La pregunta, después de esta exposición, que nos haremos todos es: ¿Cómo y cuándo podemos hacer que rinda cuentas la PGR, en lo particular en lo que respecta a la actuación

de sus Ministerios Públicos, quienes están a cargo de la investigación y la persecución de los delitos?

Si bien es cierto el artículo 14, fracción III, establece que las averiguaciones previas pueden estar reservadas, hay otro párrafo en el mismo artículo que dice que, tratándose de averiguaciones previas, cuando desaparezcan las causales de clasificación se podrá dar acceso a una versión pública de esa información, es decir, de las averiguaciones previas, siempre y cuando se omita información confidencial, datos personales prácticamente.

Bajo este articulado, el IFAI ha construido un criterio donde ha dicho: Cualquier averiguación previa que esté en integración, es decir, en trámite, en proceso, está clasificada. Esto es, también aquella que está en reserva, o sea, que fue enviada a un archivo de manera temporal, mientras la autoridad se allega más elementos a efecto de reabirla, terminarla y eventualmente, ejercer o no la acción penal.

Donde el IFAI ha determinado la apertura de información relacionada con la averiguación previa ha sido cuando la propia PGR ha ejercido la acción penal, es decir, cuando tiene el pliego de consignación tiene un detenido y ejerce la acción penal, y en muchas ocasiones conocemos eso a través de los medios de comunicación.

Vemos al individuo, digamos, tras la rejilla de prácticas, como se le llama, o cuando se determina que no hay delito que perseguir a través de un dictamen de no ejercicio de la acción penal.

Este criterio ha sido difícil de construir; lo hemos construido desde un inicio con la Procuraduría General de la República. Entendemos que hay nuevos planteamientos, que se replantean en este caso las cuestiones jurídicas aplicables. Eventualmente, puede haber normas que no digan exactamente lo mismo, y lo que nosotros pretendemos es que el Poder Legislativo, como lo dijo el Comisionado Presidente Alonso Lujambio, nos arroje luz sobre la interpretación de estas disposiciones, para que este diferendo sea resuelto en la más alta tribuna del país para efectos de la regulación.

Debo también comentarles que el IFAI no abre cualquier averiguación previa; los casos donde el IFAI ha abierto averiguaciones previas con dictamen de no ejercicio de la acción penal y, en este caso, con el ejercicio mismo, con el pliego de consignación y detenido, han sido casos normalmente de servidores públicos acusados por delitos cometidos en el ejercicio de su encargo; entendemos que hay un interés público en conocer cómo actuó la autoridad investigadora y persecutora de los delitos, y por eso hemos dado cabida a esta apertura; en los demás casos, si alguien está pidiendo una averiguación sobre cualesquiera de ustedes o cualquier persona que fuera un particular, hemos considerado que esa información es clasificada para todos los efectos.

Pasemos ahora a la exposición de Ernesto López Portillo, Director Ejecutivo del Instituto para la Seguridad y Democracia. Prestigiado consultor internacional en materia de reforma policial, especialista mexicano que ha sido observador de cuerpos de policía, ha conversado con gran cantidad de agentes, oficiales y funcionarios en el mundo, y tiene un activismo a favor de una reforma de la policía democrática, para la que él ha acuñado términos interesantes como policía democrática o policía en una democracia.

Fue investigador docente y asesor, entre otros, del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) de la PGR, de la Cámara de Diputados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del Senado de la República, y también ha sido consejero editorial de diarios capitalinos como Reforma y El Universal; es también autor de múltiples publicaciones en revistas estadounidenses y mexicanas, pertenece al Comité Coordinador de la Red de Expertos en Seguridad Pública, fundada en 2006 por el Centro de Investigación y Docencias Económicas; es miembro del Grupo de Estudios en Seguridad Mexicana, Coordinador del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, COLMEX, y de la División de Estudios Internacionales, del CIDE en este caso. Gran aliado del tema, ya lo hemos invitado a otros foros del Instituto Federal de Acceso a la Información, y nos va a beneficiar con alguna publicación en los próximos meses.

Ernesto López Portillo, director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.

El IFAI es, sin lugar a dudas, uno de los más grandes logros de la democracia mexicana; ha enfrentado retos difíciles, uno de esos retos tiene que ver con la transparencia en el aparato de seguridad.

Los cuerpos policiales en el mundo tienden a repetir un fenómeno que se llama endogamia; la endogamia es incluso conocida internacionalmente como un concepto que es inglés: Blue Wall (muro azul). Se conoce como "muro azul" a la tendencia de las instituciones policiales a cerrarse frente al escrutinio de cualquier actor externo.

No hay cientos, hay miles de estudios que prueban lo que digo; en muchos países hay estudios realizados por la propia policía, pero comúnmente, la reforma policial democrática es un proyecto en general o en ciernes o fallido a lo largo del planeta; muy pocas instituciones policiales en el mundo han logrado cubrir los cinco estándares fundamentales de una policía democrática, a saber: Atención prioritaria al ciudadano, respeto a la ley, respeto a los derechos humanos, transparencia y supervisión civil de la policía. Son los principios de David Bayley, el más influyente estudioso de análisis comparado de la policía en el mundo.

La transparencia está en la más alta definición de la policía en democracia. De la transparencia se puede decir que, en general, no es una realidad, es una lucha, es una dinámica de lucha donde es normal que las fuerzas policiales se cierran y en algunos casos la sociedad y otros órganos del Estado avanzan, para abrir a la policía frente al escrutinio de la sociedad.

En encuestas nacionales, ocho de cada diez mexicanos afirman que confían poco o nada en su policía; atravesamos una crisis estructural de confianza hacia la institución policial, y atravesamos quizá el periodo más agudo de violencia de la época contemporánea de este país.

Así que no es fácil hablar de transparencia en una situación como ésta, particularmente porque la teoría internacional ha demostrado que ahí donde hay graves problemas de inseguridad, la policía se cierra aún más, la policía tiende a tratar de resolver muchos problemas que tiene encima, tanto dentro de la propia policía como afuera de la policía, tiende a resolver sus problemas como puede y con lo que tiene, y en México la policía fue abandonada, manipulada, pisoteada en sus derechos, y hoy lo estamos pagando.

El policía promedio en este país no se vive a sí mismo como un sujeto de derechos, porque no lo es, y es a ese sujeto al que le estamos pidiendo que haga respetar nuestros derechos.

El IFAI y el Instituto para la Seguridad y la Democracia tienen una larga historia juntos. Hemos hecho mesas de trabajo sobre este tema con policías, hemos traído expertos de otros lugares del mundo y el IFAI ha apoyado las actividades con enorme entusiasmo, avanzando en la construcción de las primeras investigaciones, los primeros documentos especializados en transparencia y policía.

Transparencia y acceso a la información son dos cosas distintas; transparencia es vista, desde una perspectiva democrática de la policía, como un sistema de gestión, que incluye instrumentos de acceso a la información.

Hay un dilema histórico en esta temática. ¿La transparencia fortalece o debilita a los cuerpos de seguridad? Este es un dilema para quienes se debaten entre una decisión de corte democrático o una decisión de corte autoritario. No es un dilema para la democracia; en la democracia toda institución debe ser transparente, y la policía como institución pública que es, en la primera de sus grandes definiciones debe ser transparente.

En los 20 años que tengo hablando con los policías mexicanos, la gran mayoría de ellos han dejado ver o han dicho claramente que la transparencia los debilita, que ellos no pueden mostrar en toda su dimensión cómo hacen las cosas, porque si lo hacen así no podrán dar resultados.

Es una lectura de la eficiencia policial y de la eficacia policial basada fundamentalmente en prácticas históricas no generadas dentro de un concepto profesional de policía, porque la policía no nace en México como una profesión, no nace en México como una institución pública profesional.

La transparencia de la policía en México es excepcional; algunos ejemplos han llamado la atención internacional, como en el caso de la policía municipal de Chihuahua, que se adelantó en su Portal a dar información sobre temas disciplinarios de la policía que, normalmente, las policías no suelen dar a conocer, pero son casos excepcionales a lo largo del país.

Tenemos instalado un monitor civil en el estado de Guerrero, en la montaña de Guerrero, una de las regiones más complicadas de este país. Visitamos a los policías de la montaña de Guerrero, y la policía municipal de esa región, como la de muchas otras regiones del país, todavía no llega a preguntarse lo que es la transparencia. Estoy hablando de instituciones policiales que no tienen recursos para construir la oficina del director de la policía.

Tenemos que construir una aproximación cuidadosa en un país diverso, con problemas profundos en la institucionalidad de la policía y con problemas profundos también en la forma como la sociedad se aproxima a la seguridad y a la policía misma.

México padece un fenómeno de normalización de la ilegalidad, en donde la norma formal de la que hoy nos están hablando tiene una muy escasa valoración entre la gente común en el país, y esto está documentado en estudios empíricos.

La mayor parte de la gente en este país no cree que la ley le beneficie; cree que beneficia al poder. Ésta es la lectura del mexicano promedio en encuestas nacionales, así que tenemos que contextualizar nuestra discusión.

El asunto se torna mucho más difícil, cuando las propias instituciones policiales en México y en el mundo entero luchan por establecer sistemas que permitan controlar a sus propios policías y, entre otros esquemas, para lograr ese control está la información.

La mayor parte de las instituciones policiales en México no tienen información al día de lo que sus policías hacen. No tienen ni siquiera los formatos de registro de la rutina policial; algunas los tienen y el policía evade los sistemas de control.

Esto no es México, esto es México y muchos otros países. Después del asesinato a manos de la policía londinense en el metro, de un brasileño, quizá hace un par de años, más o menos, se hace un estudio independiente sobre la policía en Inglaterra y se encuentra que, menos del cinco por ciento de los cuerpos policiales en Inglaterra están preparados para los desafíos de la inseguridad, de la violencia, de la delincuencia

organizada en el futuro. ¡Y esas son las mejores policías o están entre las mejores policías del mundo!

Así es que para nosotros es un camino donde estamos empezando a construir; por lo tanto, lo adecuado es crear un ambicioso mapa de ruta que nos diga, no que estamos haciendo las cosas bien ya ahorita, sino cómo vamos a hacer que los estándares de transparencia, las policías en México, sean tan buenas como las de las democracias más avanzadas del mundo; no mañana, no en 10 años tal vez, quizá en 30, pero cómo vamos a llegar allá.

Cómo vamos a estandarizar el acceso a la información y la política de transparencia de la gestión policial, para que nos permita mirar desde el exterior, casi todo lo que la policía es desde el exterior.

El mito es que la transparencia debilita, repito, en consecuencia la actitud del funcionario promedio es buscar la forma de no mostrar la información.

Es la escuela histórica de la policía, no es de hoy. El Secretario de Seguridad Pública Federal ha insistido una y otra y otra vez que tenemos, calcula él, cuatro décadas de rezago estructural de la policía. Yo les puedo decir que en los documentos históricos, los primeros rurales federales creados por Juárez delinquían en un camino y protegían en otro.

Para mí no es un rezago estructural de cuatro décadas, es un proyecto no desarrollado aún de policía democrática, pero ya empezamos en muchos, y por supuesto que con la Ley de Acceso a la Información, el trabajo del IFAI y, en alguna medida, la respuesta de las autoridades, se está construyendo una nueva cultura de acceso a la información y, aún muy en ciernes, una cultura de transparencia asociada a la gestión de la policía.

Tenemos ya en dictamen aprobatorio un Cuaderno de transparencia con el IFAI que se denomina Transparencia, ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial, en donde ustedes podrán encontrar una reflexión profunda que incluye prácticas internacionales y discusiones nacionales; particularmente, la revisión de los recursos del IFAI asociados a estas temáticas, que nos llevó a construir una discusión que se cruza con estándares, criterios y discusiones en tribunales de otros países, en donde se ha analizado la práctica policial.

Hay una relación inversamente proporcional entre confianza y opacidad. A mayor opacidad, menos confianza. Uno de los retos extraordinarios de la policía en México es ganar la confianza de la gente.

A muchos periodistas que me preguntan cuál es el problema principal de la policía, esperando que yo hable de algún tipo de armamento que deban conseguir, les contesto que el principal problema de la policía es ganar la confianza de la gente.

En los Estados Unidos hay estudios que prueban que, más del 70% de los casos resueltos por la policía se resuelven por la información de la gente, no por la capacidad de investigación del policía.

Las políticas de transparencia construyen confianza, al punto tal, que la transparencia policial, por ejemplo, en la forma manifestada como una permanente explicación de los aciertos y los errores en el proceso de reforma, construye por sí percepción de seguridad. Insisto, hay casos probados como Perú, en un periodo que se interrumpió por una instrucción política, donde la explicación permanente de la reforma policial que avanzaba en aquel momento, empezó a levantar la credibilidad hacia la policía.

Está demostrado, por otro lado, que la percepción de que la policía no nos protege genera, por sí misma, inseguridad.

En consecuencia, la transparencia es una ventana estratégica de oportunidad para la policía, haya o no, encuentre o no resultados positivos en su función. Lo que la policía tiene que mostrar a la sociedad es que lo está intentando.

El principio reconocido en el conjunto internacional es el siguiente: "Es tan importante lo que la policía hace, como lo que nos dice que hace". Y están registrados en estudios, casos en que la delincuencia no baja y la percepción de seguridad sube, porque el aparato es transparente, porque el sistema policial y el sistema de justicia penal atiende y acepta el escrutinio de la sociedad.

Una de las prácticas más avanzadas de transparencia policial en el mundo es el quinto principio del que les hablé al principio, que es el principio de supervisión civil de la policía.

La supervisión civil de la policía la efectúan instituciones externas a la policía, que tienen poderes para controlar, investigar, revisar las investigaciones de la policía y para recibir quejas respecto al comportamiento de los policías.

El más poderoso de los ejemplos es el ombudsman de la policía de Irlanda del Norte. Acabamos de tener la visita en México del Director de Investigaciones de esa institución.

Irlanda, quizá la mayor parte de ustedes lo sabe, viene de enfrentar una guerra civil interna, donde la policía fue manipulada políticamente a favor de uno de los bandos. Hoy, Irlanda tiene ganada la confianza en la policía. Y uno de los aspectos fundamentales fue la estructuración de un sistema externo de control. Así que la transparencia no es acceso a la información; la transparencia es un estilo de gestión institucional.

Pero tenemos que revisar, y particularmente los operadores del Estado tienen que revisar su concepto asociado a las reservas de la información; el Cuaderno de transparencia les va a mostrar discusiones asociadas a casos específicos, y cómo se

asocia un tema que sólo menciono, para concluir, que es el de protección de datos personales, un asunto directamente relacionado con el tema policial.

Tuvimos el privilegio de colaborar con el IFAI, el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el CIDE en la construcción de los estándares de transparencia policial y de protección de datos personales en el Código de Buenas Prácticas; los invito a que lo vean, es un documento, desde luego público.

Termino con lo siguiente. La debilidad de la transparencia policial y del sistema de justicia penal en México ha llegado al punto en que se inicia la instalación de observatorios ciudadanos; estos observatorios ciudadanos van hacer lo que vienen haciendo los mismos en otros países, que es construir una presión organizada de la sociedad civil, para acceder a información suficiente, permanente y de calidad, que nos permita saber si el Estado está haciendo las cosas bien o no está haciendo las cosas bien.

Hay cuando menos cuatro observatorios ya en proceso de instalación en el país; algunos serán públicos como instituciones de autoridad y otros serán instituciones como organizaciones de la sociedad civil; hay senadores, diputados, partidos políticos apoyando hoy la construcción de observatorios independientes del Estado, no es solamente un movimiento de sociedad civil, un movimiento académico, también es un movimiento de algún sector de la clase política que acepta que los estándares de información y los estándares de confianza no pueden seguir en la problemática en la que hoy se encuentran.

El próximo 23 de octubre habrá un evento al que todos ustedes están invitados, donde representantes de seis países vendrán a exponernos cómo han hecho observatorios de seguridad y violencia en sus respectivas culturas.

En el Instituto para la Seguridad y la Democracia pueden ustedes abrir la página del Portal, y para más detalles. Están todos invitados. Es una estrategia de presión social, organizada hacia la transparencia real y eficaz de las instituciones policiales y del sistema de justicia penal.

Muchas gracias.

Francisco Ciscomani Freaner, secretario de acuerdos del IFAI.

Ernesto pone el dedo en el renglón en este caso, y nos habla de que la transparencia fortalece las instituciones de seguridad.

Hay dos aspectos que quisiera destacar, porque no podría agregar más a su exposición tan completa.

En el IFAI, bajo la asesoría de especialistas como Ernesto, hemos propuesto en el documento de trabajo entregado al Congreso de la Unión, aspectos de transparencia focalizada, especialmente en el rubro de las instituciones de seguridad, donde estamos proponiendo que estas instituciones de seguridad den a conocer de oficio, es decir, como obligación de transparencia, determinados datos, determinada información que consideramos que es la mínima necesaria para que la sociedad esté informada.

Ahí vienen aspectos tan básico como el protocolo de uso de fuerza de una autoridad; no sabemos siquiera, si nosotros corremos, si un policía va o no a sacar el arma, o a dónde debe disparar si alguien viene o no armado; a ese grado es el desconocimiento de la ciudadanía sobre la actuación de las autoridades; no sabemos a qué atenernos, y posiblemente nuestras autoridades tampoco lo sepan, porque no lo han revelado en cuanto a sus acciones.

Estos aspectos de transparencia focalizada son cuestiones que deseamos destacar, derivadas de esta exposición, que podrían llevarnos por el camino que nos propone Ernesto López Portillo.

Ahora toca el turno a Roberto Hernández Martínez, quien viene representando a José Luis Santiago Vasconcelos, que es el Secretario Técnico para la implementación de las recientes reformas en materia de Seguridad Pública y justicia penal. Debo decir de antemano, que esas reformas, esta implementación, conllevan elementos de transparencia enormes, sin precedente, en forma tal que en unos años podremos ver que la impartición de justicia, además de la oralidad correspondiente, tendrá elementos que permitan a la ciudadanía conocer el proceder de las autoridades investigadoras y persecutoras del delito, una vez que ejerzan estas acciones criminales o penales.

Roberto Hernández Martínez.

Para todos es conocido que uno de los elementos fundamentales para contar con un Estado democrático es la transparencia en la información de las actividades estatales.

Las razones para contar con la transparencia en la información de la actividad estatal resultan obvias, pues se debe conocer qué actividades estatales se realizan, cómo funciona el control de la actividad estatal, en qué consiste la discusión pública que se desarrolla sobre bases objetivas, y las acciones para que los electores puedan contar con bases sólidas para emitir su voto.

Por lo general las autoridades no democráticas procuran guardar el secreto de sus actividades, no transparentan lo que se está realizando, porque la información, vamos a decir, es controlada.

Nosotros vemos cómo, poco a poco, se ha ido construyendo este concepto de transparencia de la información de las actividades de los estados y estamos, vamos a decir, en una etapa de construcción y de ampliación del concepto de la transparencia en las actividades.

Se presentan problemas, y en muchos casos ya han sido señalados por mis predecesores, en cuanto a qué características tiene la averiguación previa si es secreta.

En las investigaciones que yo he realizado, este carácter de secrecía en la averiguación previa se deriva de la formación del concepto de la Inquisición en sus orígenes.

Nosotros sabemos que la Inquisición fue formada a través de la ampliación de una frase del Papa Inocencio III, que decía: "Es de interés público que los maleficios sean castigados". Y a partir de esa frase, se fue construyendo el proceso penal y se establecieron dos tipos de Inquisición, la general y la especial.

La general, que era para investigar propiamente las faltas o los maleficios, y en esa etapa, esa Inquisición era secreta.

¿Por qué fue secreta en ese tiempo? Porque como se investigaba a sacerdotes sobre su conducta, se consideró que el investigar a los sacerdotes en sus funciones alteraba la imagen de la Iglesia. Por eso se cerró esa Inquisición.

Posteriormente, con el desarrollo, se fue cerrando la Inquisición general, por el hecho de que muchas veces estaba enfocada, no necesariamente contra individuos que fueran considerados culpables, sino que podría suceder que la persona que era denunciada o acusada no fuera responsable. Entonces, se cerró la información de esa etapa de averiguación previa hacia terceros.

A eso se debe que la averiguación previa, en un principio, fuera secreta, y en primer lugar, porque investigar a los miembros de la Iglesia, alteraba la imagen de esta misma, así que se procuraba blindar esa etapa del conocimiento del público. Y en segundo lugar, se blindaba porque, posiblemente, ese sujeto no resultara responsable.

En la actualidad vemos que propiamente ésta como la primera causa, por la cual la averiguación previa se mantiene secreta, ya no tiene razón de ser. Sin embargo, la siguiente causa creo que sí es posible seguirla manteniendo.

Muchas de las averiguaciones previas no están dirigidas exclusivamente a sujetos que van a resultar responsables. De ahí esta necesidad de que la averiguación previa sea secreta; y también la otra causa, por la cual se ha considerado que la averiguación se debe mantener secreta, es porque desde el momento en que esta averiguación previa fuese conocida por el indiciado, podría ocasionar que el sujeto no compareciera al juicio, o sea que el *jus disponendi* no fuera efectivo.

Creo que hay que replantear todo este tema respecto a si la averiguación previa va a seguirse manteniendo secreta y en qué casos. Yo entiendo muy bien que la sociedad tenga la necesidad de conocer cuáles son los resultados de las averiguaciones previas o de las investigaciones, si se controla o si el Ministerio Público cumple bien con su función de investigar sobre determinados hechos.

Tan es así que la misma Constitución, para el caso de omisiones o de no ejercicio de la acción penal, permite la formulación de un recurso ante la autoridad judicial, para que el Ministerio Público realice las acciones de investigación o para combatir el no ejercicio de la acción penal o el mantenimiento de la reserva.

De esta manera, el ciudadano o los terceros ya tienen la posibilidad de que el Ministerio Público pueda actuar, deje de omitir, que actúe y, en segundo lugar, que sea posible reconducir una determinación del Ministerio Público de no ejercitar la acción penal.

Yo creo que hay que mantener la posibilidad de las dos vías, y precisar cuándo una información debe de ser transparente y cuándo debe de reservarse. Esto va a obligar a que en la ley o en la decisión del Instituto se ponderen -sin que entren en conflicto dos intereses-, tanto el interés público de la ciudadanía por conocer las actividades del Estado, como el interés de mantener, en ciertos casos, en reserva la información.

Y aquí lo que va a entrar en consideración, es lo que se conoce en la doctrina penal como una ponderación de los intereses, que deberá resolverse analizando qué interés es el que debe prevalecer para los efectos de decidir sobre lo mismo; si el interés es mayor para hacer pública la información, o si el interés es mayor en caso de actividades que pudieran menoscabar la Seguridad Pública o la Seguridad Nacional.

Entonces, aquí vamos a sustentar que este interés debe de ser resuelto, a mi parecer, en la legislación; por ejemplo, en el caso de las averiguaciones previas, en el artículo 16, que hace prevalecer el interés de que se mantenga reservada la averiguación, hay que precisar cuáles causas son las que lo justifican, para que la autoridad pueda ejercitar el jus ponendi del derecho del Estado a castigar ciertas conductas.

Y mi parecer es que, cuando estas conductas propiamente ya no pueden ser objeto de una acción penal, ya se habrá perdido ese carácter de reservado.

Así, considero que en cuanto ya no hay la posibilidad de ejercer acción penal sobre el sujeto, o sea, que se agotan las causales por las que el Estado actuaba en contra de cierto individuo para aplicarle una pena o solicitar la aplicación de una pena, entonces ya se pierde el interés o la necesidad de proteger la reserva de esa averiguación previa, y se hace conveniente abrirla para los efectos de que se revise si es correcta o no es correcta la actuación del Ministerio Público y/o también, para que el particular pueda,

en determinado caso, establecer un recurso para los efectos de revisar toda la actuación del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal.

Creo que, en tal situación, el sostenimiento de la reserva de la averiguación previa ya no tiene validez como justificación del derecho del Estado para solicitar la aplicación de la pena. Cuando el Estado pierde el interés de solicitar el jus disponendi ya lo único que queda es revisar si el Ministerio Público actuó o no actuó correctamente.

Entonces, en mi opinión, en ese momento debería abrirse al conocimiento del afectado la averiguación previa. ¿Por qué? Porque sería una forma en que el particular tuviera un control de lo que realizó el Ministerio Público, y si lo vemos desde nuestra perspectiva, se estaría cumpliendo uno de los objetivos de la transparencia de la información de las actividades públicas.

¿Qué es lo que se controla en la actividad? Para mí, en ese momento se quitaría la reserva en la averiguación previa; al menos es mi parecer.

Ahora, con el nuevo proceso penal se presente la obligación de ejercer la publicidad para transparentar la justicia penal, la cuestión es, ¿hasta dónde se va a informar en esta etapa de la averiguación previa o de investigación? Yo creo que deberá seguir bajo el mismo criterio: tendrá que ser reservada cuando el Estado tenga la posibilidad de ejercer el jus disponendi y, en caso de que el proceso concluya determinando que no va a iniciar el ejercicio de la acción penal, se deberá abrir la investigación para los efectos de conocer si hizo o no correctamente el ejercicio, la investigación.

Francisco Ciscomani Frenan, secretario de acuerdos del IFAI.

Abordas un tema que es para nosotros importante en materia de transparencia y acceso a la información, el tema de las averiguaciones previas. Y en esta ponderación de los intereses, en esta llamada prueba de interés público, habrá siempre casos de información clasificada o que pretenda clasificarse, donde el interés público sea mayor al interés o al derecho de reservar esa información.

Esto es lo que, en principio, el IFAI ha aplicado en un sinnúmero de resoluciones que dan acceso a versiones públicas de documentos relacionados con averiguaciones previas: esta prueba de interés público y, también, el hecho de que estas averiguaciones previas se encuentren, dicho sea de manera simple, concluidas; es decir, ya no hay ejercicio de acción penal, en su momento lo hubo, con detenidos se juzgó, etcétera.

Toca el turno ahora a Mario Vignettes, quien también es un antiguo conocido del Instituto Federal de Acceso a la Información. Él se inicia en estos temas en el año 2003, en una institución en que, por excelencia sin que se incurra en la secrecía sí se

distingue por la discreción de su actuación, que es lo más importante dentro de los cánones que garantizan su efectividad.

Mario Alejandro Vignettes del Olmo es doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Estuvo también en el Servicio Exterior Mexicano. Sirvió como Consejero en la Embajada de México en Guatemala, y como Cónsul en el Consulado General de México en Los Ángeles.

Ingresó al CISEN a mediados de la década de los 90, donde ha tenido varias asignaciones, entre ellas es el titular de la Unidad de Enlace. Es uno de los servidores públicos cuyo nombre conocemos del CISEN, precisamente por haber sido titular de esta Unidad de Enlace, y realiza, instruye, capacita en materia sustantiva en la actividad del Centro. Ha sido también expositor en el Colegio de la Defensa Nacional, dependiente de la Secretaría de la Defensa; en el Centro de Estudios Superiores Navales, de la Secretaría de Marina-Armada de México; en el Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República, y en el Instituto Nacional de Administración Pública.

También nos hemos visto beneficiados con sus cursos y su orientación en el IFAI, en aspectos bastante complejos tratándose de seguridad.

Mario Alejandro Vignettes del Olmo.

Agradezco al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública la invitación que le ha hecho al CISEN, para estar presente en este importante foro que ya conoce su quinta edición, y que es imprescindible en la vida pública y democrática de México.

Voy a tratar de conducir una pequeña disertación sobre la reserva por motivos de Seguridad Nacional, su naturaleza jurídica y sus consecuencias para fortalecer o no las instancias de seguridad de México.

Yo creo que la seguridad adquiere actualidad siempre en circunstancias de crisis. Esto desgraciadamente puede impedir que se logre claridad respecto de un concepto de suyo comprensivo. Por ello, desde la academia, suele estudiarse la seguridad segmentada o por niveles. Y esto se explica en razón, antes que nada, de la persona humana, pero también de los conglomerados que forma y de los conflictos en que actúa.

Por ello, hoy existen textos de Seguridad Internacional, de Seguridad Hemisférica, por supuesto de Seguridad Nacional y de Seguridad Pública, entre otras muchas divisiones que, sin embargo, se están refiriendo a un objeto de estudio comprensivo. Hay quien la llama incluso holística.

Permítanme, entonces, concentrarme en la relación que existe entre el derecho a la información y la Seguridad Nacional. Es un poco el tema de la institución que vengo representando.

Esta relación está definida ya en instrumentos internacionales de vigencia universal y regional que existían antes de la Ley Federal de Transparencia en México.

En efecto, tenemos como ejemplo la Convención Americana de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, por lo tanto, es ley suprema de este país después de la Constitución a la que ya se refería alguno de nuestros amigos del presidium, y en su artículo 13 que está consagrado a la libertad de pensamiento y expresión señala, de manera explícita: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro medio de su elección."

El numeral dos de este artículo 13 dice: "El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar previamente fijadas por la ley, y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos y reputación de los demás y la protección de la Seguridad Nacional, el orden público o la salud o la moral pública."

Tenemos así, hasta ahí, la nota de la Convención; tenemos así, que la Seguridad Nacional viene a ser un objeto de expresa tutela por parte de dicha Convención o si me lo permiten en otro giro, la reserva de acceso a documentos cuyo contenido promuevan la Seguridad Nacional de un país, son legítimas de conformidad con el derecho convencional de los derechos humanos; creo que en este punto se destruye un mito muy común y desafortunado, en donde la Seguridad Nacional se conceptúa de manera simplista como un concepto contra los derechos humanos, cuando aquí vemos que está regulada e incluso protegida.

Esto es igualmente cierto en el ámbito del derecho internacional público universal, toda vez que el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual México también es parte y es también ley suprema de este país, está redactado en términos similares a la Convención Americana.

Ahora bien, la libertad de expresión y, por ende, el derecho a la información tuvo un desarrollo ulterior en los llamados principios de Johannesburgo, que fueron adoptados el primero de octubre de 1995 por un grupo de expertos en Derecho Internacional, Derechos Humanos y Seguridad Nacional, como resultado de una consulta internacional por una iniciativa académica y ciudadana, y promovido por organizaciones como el

Centro Internacional contra la Censura y una universidad de Johannesburgo; de ahí el nombre de estos principios.

En realidad, el documento se llama Principios Sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, así que me parece del todo pertinente, por lo menos, citarlo y conocer de su existencia en este foro. Dicho documento, por supuesto que carece de poder vinculatorio, pero ha ejercido una poderosa influencia en las legislaciones locales gracias, por una parte, a la legitimidad de su origen, pero sobre todo porque establece pautas claras para afinar la relación entre derecho a la información y Seguridad Nacional, así que no nos debe sorprender que algunos de esos principios que son meras recomendaciones académicas, sean adoptados de una u otra manera en las legislaciones locales, incluida la mexicana.

El postulado fundamental de estos principios es: todos tienen derecho a la libertad de expresión y no puede ser de otra manera; esto es categórico porque uno de los pilares de la democracia es la libertad, pero agregan los principios: el ejercicio de este derecho puede estar sujeto a restricciones por motivos específicos, incluyendo la Seguridad Nacional. Las restricciones previstas en esos principios en nuestro medio reciben el nombre de reserva, y dicen los principios: una reserva es legítima cuando cumple dos condiciones, que el gobierno pueda demostrar que dicha restricción está prescrita por ley, y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de Seguridad Nacional legítimo.

En México, la reserva de acceso es una figura prevista en la fracción primera del artículo Sexto constitucional, y es desarrollado ulteriormente, para el caso de la Seguridad Nacional, por la fracción primera del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia, pero no sólo eso, sino que el IFAI ha emitido lineamientos generales de clasificación que detallan, de manera muy generosa, muy equilibrada, cuáles son los motivos legítimos por los que se pueden reservar documentos en razón de Seguridad Nacional.

Por tanto, resulta evidente, por lo menos para mí, que se colma con creces el primero de estos requisitos de los Principios de Johannesburgo, que es un requisito meramente formal; en cuanto al segundo, que es aquél que se refiere a la protección de un interés de Seguridad Nacional legítimo, pues baste traer a esta mesa y a esta discusión la definición contenida en la fracción segunda del artículo 13, de la Ley Federal de Transparencia, donde Seguridad Nacional se conceptúa de manera acertada, a mi parecer, como acciones destinadas a proteger la integridad, la estabilidad, la permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior, la seguridad interior de la Federación orientadas al bienestar general de la sociedad, y que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional. Todo eso integra la Seguridad Nacional.

Esta definición está constituida, precisamente, por intereses legítimos; no hay otro contenido de la Seguridad Nacional, por lo menos desde el derecho vigente en este país.

El bienestar general de la sociedad, la permanencia del Estado o la gobernabilidad democrática, son conceptos de los que me parece que no hay punto de discusión sobre la legitimidad de sus principios.

Ahora, lo que resulta necesario, es verificar de manera objetiva que sólo esos intereses sean honrados por cada reserva de acceso impuesta por una autoridad pública. Éste es, precisamente, el ámbito natural del IFAI, sobre lo que elaboraré un poco más adelante.

En este momento, me parece que resulta crucial vincular el postulado de los Principios de Johannesburgo, donde se afirma que una reserva por motivos de Seguridad Nacional puede resultar necesaria en una sociedad democrática, y el interés legítimo que a mi parecer resulta el más importante en la definición que nos da la ley que observa el IFAI es el del cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

Resulta claro que una sociedad democrática es inviable en ausencia de un Estado constitucional. El Estado constitucional es el continente de una sociedad democrática.

Por otra parte, una sociedad democrática se constituye por individuos que están atentos a la cosa pública; que, por lo tanto, son ciudadanos más allá de las urnas, que ejercen con responsabilidad una auditoría ciudadana sobre la Administración Pública logrando, con ello, que la transparencia y la rendición de cuentas sea un espacio público de encuentro entre el ciudadano y las instituciones a las que se debe.

El derecho de acceso a la información pública es una herramienta privilegiada, entre otras, para la construcción de ciudadanía; esto ya se ha dicho, pero lo que no se ha dicho con suficiente claridad es, que también es un instrumento privilegiado para la creación de una cultura de la seguridad, tan necesaria en momentos de crisis.

En un Estado débil, que está alejado de la sociedad a la que pretende servir, el ejercicio de cualquier derecho no sólo se torna difícil sino acaso imposible; de ahí que existe una relación de mutuo beneficio entre una sociedad democrática y un gobierno, que logre la consecución de los fines del Estado constitucional.

Por ello, me parece que es un falso dilema enfrentar la transparencia con la eficacia gubernamental, incluso en el caso de las instituciones a cargo de la seguridad.

Yo creo que, por el contrario, en un Estado constitucional coinciden virtuosamente información pública, ciudadanía activa y Seguridad Nacional.

En este sentido, el régimen de transparencia establecido por el artículo Sexto constitucional, las convenciones de las que es parte México y de las que hablamos

someramente, la propia Ley Federal de Transparencia y su normatividad privada cumplen, sobradamente, con los más altos estándares internacionales en la materia, donde la reserva por motivos de Seguridad Nacional es la excepción a la regla general de transparencia y donde se encuentran acotadas en plazo y contenido, toda vez que responden a la razón de promover una eficacia de las instituciones dedicadas a la seguridad, pero dentro de un Estado democrático y de frente a la sociedad a la que sirve.

Yo creo, por otra parte, que el marco referencial de la reserva por motivos de Seguridad Nacional está muy lejos de agotarse con el simple recuento de normas que hemos hecho; su estudio debe complementarse con el importante acervo de fallos del Pleno del IFAI, que ha generado desde su existencia hace 5 años.

Debo insistir aquí que, desde un punto de vista doctrinal, a mi parecer, los fallos del IFAI gozan de un estatus de interpretación auténtica de las normas de transparencia en materia de Seguridad Nacional, porque son emitidos en ejercicio de una atribución materialmente jurisdiccional, si bien por un órgano formalmente administrativo, y aquí traigo a cuento el hecho de que los sujetos obligados no tenemos recurso contra los fallos del IFAI.

Si esto no le da dientes, dijéramos, al IFAI para controlar sus fallos, pues no sé realmente qué esperaríamos algún otro miembro de la sociedad civil.

Ahora, en estos fallos del IFAI es donde el derecho a la información es realmente vivo, donde se construyen, día con día, los límites prácticos de la reserva, en el marco general del orden jurídico mexicano.

Y yo me quisiera referir, entre otros muchos, a dos fallos vigentes emitidos por el IFAI.

Al recurso de revisión 533/3, del 16 de marzo de 2004, en que el Pleno razonó, a mi juicio de manera correcta, que era procedente ratificar una reforma de acceso a la información, concerniente a la ubicación de los cuatro sectores militares en que se divide la 31 zona militar; es decir, señalar el poblado o municipio equivaldría a revelar la ubicación precisa de los límites territoriales de dichos sectores y sus directores militares, toda vez que los municipios cuentan con una demarcación territorial precisa y, por lo tanto, la dependencia realiza un razonamiento lógico jurídico que permita al Instituto valorar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, que tomó en cuenta para determinar que la averiguación de dicha información compromete la Seguridad Nacional y la Defensa Nacional. Hasta aquí la cita del fallo.

Es claro que la sociedad civil mexicana está lejos de ser conformada por ciudadanos impecables. Existen en ella ciudadanos que pueden hacer uso de la información para menoscabar la eficiencia del Ejército y, por lo menos, parte de él que está estacionada en la 31 zona.

Ello ilustra palmariamente el ejercicio de ponderación, por parte del IFAI, entre dos valores legales tutelados, pero de naturaleza y alcance distinto.

Pero esto también ilustra el espacio de eficiencia que la reserva, por motivos de Seguridad Nacional, abre para que se logren los fines del Estado constitucional, por lo menos en un área geográfica determinada en el país.

Otro recurso interesante que quiero traer a la Mesa, es el 197107 del 8 de agosto de 2008. Este versó, de manera genérica, sobre el acceso a productos de inteligencia elaborados, como todo producto de inteligencia, con el objetivo de aportar elementos que permitan a las autoridades desarrollar estrategias, para prevenir la comisión de actos que pongan en riesgo la Seguridad Nacional, puedan o no ser delitos estos actos.

El Pleno desarrolló el siguiente razonamiento para sustentar su fallo: "Se desprende la existencia de elementos objetivos que permiten determinar que la difusión de la información relativa a informes, documentos, fichas, tarjetas informativas, análisis, material gráfico, videográfico, documental, generados por el personal de la dependencia en el periodo estipulado, pudiera causar un daño presente, probable y específico al interés jurídico tutelado en el artículo 13, fracción primera". Hasta aquí la cita.

Esta pieza jurisdiccional permite recordar que, en el sistema mexicano, un elemento insoluble de la defensa es la prueba de daño, es la cadena de argumentos que permite establecer el menoscabo que podría causarse al conceder acceso a la información reservada y, por ende, provocar su revelación pública.

En el caso que aquí se comenta, el IFAI evaluó que la revelación de la información solicitada, no lo olvidemos, producto de inteligencia, podría poner en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación, porque ello podría utilizarse para obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada o actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Seamos claros en esto: unas y otras son necesarias para la preservación de la sociedad democrática y son legítimas dentro de un Estado constitucional, donde un sistema de pesos y contrapesos funcione con eficiencia.

Al ejercer sus atribuciones el IFAI, hace realidad ese sistema de contrapesos y hace posible, también, esta auditoría ciudadana que tanto anhelamos sobre las instituciones de seguridad, pero de forma ordenada y racional.

Todos los fallos del IFAI, señores, aquellos que ratifican la reserva, que por cierto son los menos, pero también aquellos que la limitan o la anulan, que son los más, forman un cuerpo de precedentes que ayudan al ciudadano, a la prensa y también, a la Administración Pública a delimitar la complejidad del propio concepto de seguridad.

Finalmente, al reiterar el agradecimiento al IFAI por hacer del CISEN partícipe de la Quinta Semana Nacional de la Transparencia, me gustaría dejar en la Mesa algunas de las reflexiones que ya formulé, pero que quiero destacar para finalizar.

Uno, la Seguridad Nacional de un Estado es un valor tutelado por el derecho convencional de los derechos humanos, al motivar en ello una excepción de la libertad de expresión. Esto está plenamente comprobado con la simple lectura de las dos piezas convencionales que les cité.

Dos, el interés legítimo, a mi juicio, más importante contenido en la definición de Seguridad Nacional que tiene la Ley de Transparencia, es la consecución de los fines del Estado constitucional, porque ahí se resume todo. Si no peleamos porque la Constitución sea vigente en su parte orgánica, en su parte dogmática estaremos perdidos.

Y, finalmente, el derecho de acceso a la información pública es una herramienta privilegiada, entre otras, para la construcción de ciudadanía y, con ello, para la creación de una cultura de seguridad, que es tan necesaria en momentos de crisis.

Muchas gracias.

Francisco Ciscomani, Secretario de Acuerdos del IFAI.

Tú también das con el detalle, y en este caso destacas el papel que han tenido los Lineamientos de clasificación expedidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información, Lineamientos que se refieren a los diferentes supuestos de Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Defensa Nacional, supuestos que han sido utilizados por un sinnúmero de sujetos obligados, dependencias, entidades u órganos, como en el caso del CISEN, para clasificar información y que, eventualmente, al ser sujetos a la revisión del Instituto Federal de Acceso a la Información, han sido conformados o, en otros casos, revocados a veces parcialmente para una versión pública.

La idea fundamental es que con estos recursos que tú citas, puedan nuestros asistentes ver que el IFAI toma la responsabilidad y clasifica información, aún en casos donde su resolución no es necesariamente popular, o que alguna demanda y con el costo correspondiente, al igual que las dependencias, entidades u órganos, tiene un costo también para el Instituto.

Quisiera invitar a los ponentes para que, en un minuto o en un poco más, pudieran responder a esta pregunta que nos planteamos: ¿Puede la transparencia convivir con las políticas e instituciones de Seguridad Nacional y pública? Y, finalmente, completo esta frase con lo que nos dijo Ernesto López Portillo: ¿La transparencia fortalece o debilita la actuación de estas instituciones?

Marco Tulio López Escamilla, coordinador general de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Seguridad Pública.

¿Pueden o no convivir la transparencia y las instituciones de Seguridad Pública y en qué medida fortalecen o debilitan?

Creo que para hacer una respuesta más acertada, tendría que tomar como base todo lo que aquí se ha expresado, todo lo que es dependencias vinculadas con el tema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional. Se han vertido todas las razones, y tendría que decir que sí necesariamente. Tendría que decir que el artículo Sexto constitucional y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información proporciona al país, a la nación mexicana en tanto Estado, en tanto población, un marco referencial jurídico perfecto, muy exacto, en el sentido de limitar la existencia de dos garantías: La garantía de ser informado de lo que está sucediendo en el ámbito público, la garantía de tener conocimiento de toda la información relativa a la toma de decisiones públicas a las que ya hemos hecho referencia, y la garantía de ser protegido, la garantía de la preservación del Estado de derecho.

Los fines del Estado de derecho son, fundamentalmente, preservar las libertades, preservar el orden, la paz pública y garantizar el ejercicio de derechos. Creo que ambas posturas no se contraponen de ninguna manera, sino que se complementan en cuanto las garantías constitucionales establecen también sus excepciones. No se trata de derechos absolutos, sí oponibles erga omnes, pero que deben interpretarse de una manera sistemática.

Creo que la respuesta a título personal y en representación de la Secretaría, es que sí pueden coexistir, lo han hecho y, desde luego, habrá que ser muy cuidadosos en el ejercicio y en la discrecionalidad con que se dote a una y a otra garantía y a otros derechos. Estamos, no ante garantías oponibles o ante garantías contradictorias, sino que deben complementarse, y ahí creo que el justo fiel de la balanza ha sabido ser el IFAI, por lo que considero que merece el reconocimiento de la población y las instituciones de gobierno.

Agustín González Guerrero, director general de Asuntos Jurídicos, Procuraduría General de la República.

Yo creo que existen actualmente esa compatibilidad, los puntos torales donde quizá hay discrepancias jurídicas que percibimos en los señalamientos que se han hecho anteriormente, con excepción de esa sustancia jurídica que nos lleva a una posible concurrencia de normas; nos parece que se está llevando a cabo una transparencia en el Estado mexicano democrático.

Ernesto López Portillo, director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.

Reitero la idea según la cual el Estado democrático y de derecho es una aspiración, así las cosas, hay una lucha permanente entre tensiones diversas de un complejo social, dentro y fuera de las instituciones del Estado, pero por supuesto que transparencia y políticas de seguridad en cualquiera de sus formas en una democracia están formadas como variables de una misma ecuación, y reitero también que el problema desde nuestra mirada es un problema en dos niveles, es un problema legal, sí, pero también lo es de prácticas.

Nuestra metodología de evaluación de rendición de cuentas de la policía, ahí donde lo hemos podido aplicar, encuentra importantes diferencias entre la norma y las prácticas, y esa metodología lleva a recomendaciones de reingeniería institucional, que las instituciones policiales aceptan en mayor medida para acercar norma y práctica.

En consecuencia tenemos una discusión jurídica, pero tenemos otra discusión que es la de la gestión de las instituciones, que se acerca en mayor o menor medida a esos mandatos legales que encierran, en muchas ocasiones, estándares ideales en estos temas.

Roberto Hernández Martínez.

Es un hecho que la ciudadanía tiene una imagen negativa, tanto de las instituciones de Seguridad Pública como de la procuración de justicia, sea o no sea cierta. Creo que tenemos que comenzar por lograr que la ciudadanía adquiera confianza en las instituciones de Seguridad Pública, y uno de los medios para que adquiera esta confianza es transparentar la actuación de las autoridades en materia de Seguridad Pública, por eso considero que, a partir de ahí, se puede construir.

Roberto Hernández Martínez

Yo creo no que puede hacerlo, yo creo que ya lo hace; les voy a robar unos minutos para decirles cuál es la experiencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Antes de la vigencia de la Ley, el Portal institucional fue establecido en 1999 como un primer intento autónomo de acercarnos a la sociedad mexicana, y pasaron unos buenos años en que el acceso a ese Portal era verdaderamente muy pequeño.

A raíz de la exigencia del IFAI y de la sociedad, para que nos transparentásemos, actualmente les podemos decir que hay un promedio de 500 ó 600 entradas al día a

nuestro sitio de Internet, así que lo que no se puede medir no se puede evaluar, y yo creo que hay una evaluación muy clara de acercamiento a la ciudadanía; cuántos de esos son hacker, pero incluso hasta él puede estar viendo alguno de nuestros contenidos.

El sitio de Internet para nosotros es una herramienta privilegiada, alrededor de los servicios de inteligencia hay todo un cúmulo de mitos y de películas que son entretenidas pero falsas.

En materia de procedimientos, nosotros hemos publicado lo que es nuestro estándar procedimental, que es el ciclo de la inteligencia, y hemos comentado que la mayor cantidad de información que se procesa con esos estándares del ciclo viene de fuentes públicas, lo cual ha sido materia de escarnio de especialistas y periodistas, nada más que otros sitios de Internet de otros servicios de inteligencia que sí gozan de cierto aprecio social en sus propias sociedades dicen lo mismo, porque no pueden decir otra cosa, porque la información privilegiada no es aquella que viene por métodos ilegales; la información privilegiada, el conocimiento privilegiado es aquel que se forma con el razonamiento y nadie tiene ni el monopolio, ni la ilegalidad para razonar. Lo que hacemos en el CISEN es razonar a partir, principalmente, de fuentes públicas.

¿Y dónde están las fuentes no públicas a las que accedemos?

Bueno, están ancladas, gracias a la Ley de Seguridad Nacional, a otros mecanismos de contrapeso que no existían hace cinco años o hace diez años, que es la supervisión que hace el Poder Judicial de la Federación, a través de jueces especializados, sobre las intervenciones a comunicaciones privadas que promueve el CISEN, no porque estemos espiando a las personas, sino porque es nuestro deber legal, y si mucho me apuran, es nuestro deber constitucional, porque el Presidente de la República, según el artículo Sexto, fracción 89 de la Constitución, es el garante de la Seguridad Nacional.

Así que a mí me parece que la transparencia ha sido una gran herramienta para que el CISEN se acerque a la sociedad a la que sirve.

Estamos lejos de ganarnos su confianza, pero nuestra batalla es anterior; tenemos que ganarnos primero la atención, para después ganarnos la confianza. Y estamos en el primer tiempo de este partido.