

*Conferencia Magistral*  
*“Transparencia y acceso a la información  
pública en México”*

Praxis 130. *Conferencia Magistral*  
*“Transparencia y acceso a la información pública en México”.*

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
50 81 26 00 ext. 2614  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## **CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010**

José R. Castelazo  
**Presidente**

Manuel Quijano Torres  
**Vicepresidente**

Isidro Muñoz Rivera  
**Vicepresidente para los IAP's**

Javier Barros Valero  
**Vicepresidente para Asuntos Internacionales**

### **CONSEJEROS**

María de Jesús Alejandro Quiroz  
Francisco Casanova Álvarez  
Miguel Ángel Dávila Mendoza  
Héctor González Reza  
Amalfi Martínez Mekler  
Arturo Núñez Jiménez  
Raúl Olmedo Carranza  
Fernando Pérez Correa  
Carlos Reta Martínez  
Oscar Reyes Retana  
Alejandro Romero Gudiño  
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés  
**Secretario Ejecutivo**

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro

## **MIEMBROS FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola  
José Iturriaga Saucó  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

## ÍNDICE

Presentación

Palabras de Bienvenida

Conferencia Magistral

Comentario de José R. Castelazo

Sesión de Preguntas y Respuestas



## PRESENTACIÓN

La Transparencia aplicada a los diversos aspectos de la vida pública, con la información del quehacer público disponible y al alcance de cualquiera, en forma gratuita, y sin necesidad de acreditar interés jurídico cuando se solicita, contribuye a crear *confianza* y *certidumbre*, lo que políticamente se traduce en estabilidad y legitimidad. De allí la importancia de una *gestión pública* de la transparencia, que sea abierta, sencilla, socializada y honesta, y de construirla con todos los elementos de una *política pública*, que bien podría estar a cargo de un *organismo constitucional autónomo*.

El concepto de Transparencia se ha incorporado al léxico político administrativo del Estado contemporáneo, el cual está consciente de la necesidad de dar visibilidad a la función pública, que impida ocultar prácticas de corrupción o antidemocráticas. Por ello es importante la participación de los ciudadanos y la sociedad organizada, quienes tienen el derecho de saber cómo se administra el poder, cómo se manejan los recursos públicos y hacia quiénes se orientan los beneficios de las políticas públicas.

La Transparencia y el acceso a la información son temas presentes en el quehacer del Instituto Nacional de Administración Pública desde hace varios años, incluso desde antes de la promulgación de la Ley sobre la materia, a través de diversos foros, como lo son: conferencias, seminarios, mesas redondas, y en la impartición de cursos específicos e inclusión del tema en programas académicos. Además, ha realizado cinco versiones del Premio Anual de Transparencia -del 2002 al 2006- y tres Coloquios Nacionales de Transparencia, celebrados en 2006, 2007 y 2008. Por otra parte, se publicaron tres números de la Revista de Administración Pública: 107, 113 y Especial 2008; dos números de la Serie Praxis, incluido el presente, y dos libros con las mejores prácticas presentadas al Premio Anual de Transparencia.

En estas líneas de acción y con el propósito de intensificar las actividades conjuntas a través de las cuales se fortalezca la cultura de la Transparencia, el INAP y el IFAI suscribieron un Convenio de Colaboración y acto seguido se presentó la Conferencia

Magistral del Mtro. Alonso Lujambio Irazábal, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en la que abordó los avances, retos y experiencias de los primeros años de la aplicación de la política pública de la Transparencia en nuestro país. De lo cual se da cuenta en el presente número de la Serie Praxis, esperamos que su lectura contribuya a la comprensión de este tema como un instrumento indispensable de la gobernabilidad democrática.

**José R. Castelazo**  
**Presidente**



# **Conferencia Magistral**

## **“Transparencia y acceso a la información pública en México”\***

\*Dictada por el Maestro Alonso Lujambio Irazábal, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información, con comentarios del Presidente del INAP, José R. Castelazo, convocada por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., a través de su *Ateneo de la Administración Pública*, celebrada en las instalaciones del INAP en Cuajimalpa, Distrito Federal.

México, Distrito Federal, a 26 de marzo de 2009

**Palabras  
de  
Bienvenida**



**Moderadora.-** Muy buenas tardes, bienvenidas y bienvenidos a esta *Conferencia Magistral “Transparencia y acceso a la información pública en México”*, que nos presentará el Maestro Alonso Lujambio Irazábal, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), a quien hoy tenemos el honor de recibir así como también al Secretario Ejecutivo de ese Instituto, Ángel José Trinidad Zaldívar. El anfitrión de este acto es José R. Castelazo, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, acompañado por Ricardo Basurto Cortés, Secretario Ejecutivo del INAP.

Damos también la bienvenida a los Institutos de Transparencia de los estados de Baja California, Durango, Coahuila, Colima, Sinaloa, Puebla, Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz y Campeche, así como a los Institutos de Administración Pública de los estados de Hidalgo, Puebla y Nuevo León, los cuales nos reciben a través de TV-INAP, la plataforma de internet que hemos incorporado para aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación y así potenciar nuestro propósito de difundir la cultura administrativa pública.

Antes de dar inicio a la Conferencia Magistral, seremos testigos de la suscripción del Convenio General de Colaboración entre el IFAI y el INAP, cuyo objetivo es establecer las bases para la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas a la promoción del derecho al acceso a la información y de la cultura de la rendición de cuentas, como eje rector de la administración pública.

En ese contexto, ambas instituciones asumen los siguientes compromisos:

- Llevar a cabo eventos de reflexión y análisis;
- Organizar cursos, jornadas, seminarios, diplomados y/o talleres de capacitación; y
- Coeditar publicaciones y/o materiales de difusión.

Una vez firmado dicho convenio, escucharemos la *Conferencia Magistral “Transparencia y acceso a la información pública en México”*, que será impartida por el maestro Alonso Lujambio Irazábal quien es licenciado en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Yale.

Su desempeño profesional se desplaza entre la iniciativa privada y el servicio público:

Fue Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas y de la Comisión de Asuntos Internacionales, Consultor de Naciones Unidas en Bagdad, Irak, en el

diseño de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos para las Elecciones celebradas en enero de 2005. Analista político en el Centro de Estudios Económicos y Sociales de Banamex y Director del Programa de Ciencia Política en el ITAM.

Es autor, coautor y editor de diversas obras, entre otras, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, publicado por la UNAM en 1995. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, publicado por Editorial Océano en 2000; y *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, publicado por el Fondo de Cultura Económica en 2003.

Desde mayo de 2005 es Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y en julio de 2006 fue designado Comisionado Presidente de ese instituto, de cuya materia disertará en esta sesión. Damos el uso de la palabra a nuestro invitado:

**Conferencia Magistral**

**“Transparencia y acceso a la  
información pública en México”**

**Alonso Lujambio Irazábal**  
**Comisionado Presidente del IFAI**

**Alonso Lujambio Irazábal.**- Gracias, en primer lugar a José Castelazo, Presidente del INAP, por su interés en firmar este importante convenio para el Instituto Federal de Acceso a la Información y, en segundo lugar, por su hospitalidad, por su amistad tan generosa y por ofrecerme la oportunidad de estar hoy con ustedes.

Es una extraordinaria oportunidad la que se me brinda en esta casa académica, para hacer un balance crítico de la política de transparencia en México. Creo que es un marco por demás pertinente este ejercicio. Por eso estoy especialmente agradecido.

Estos espacios permiten una reflexión mesurada, ponderada, juiciosa de los asuntos de la administración pública, sin que el lenguaje vociferante, la exageración o el ademán nos resten claridad sobre lo que avanzamos y los retos que debemos de enfrentar. Como académico, me siento también en casa. Es un ambiente que me resulta especialmente hospitalario.

Antes de entrar al ejercicio puntual de definiciones, haré un conjunto de reflexiones preliminares para discutir posteriormente las peculiaridades del caso mexicano y el momento de quiebre —sin duda— en el que nos encontramos.

En primerísimo lugar, quiero decir que es falso de toda falsedad que transparencia y democracia se encuentren asociadas. Esto no es cierto ni histórica ni doctrinalmente. ¿Cuántos teóricos de la democracia ustedes han leído que hayan reflexionado sobre el valor de la transparencia en la democracia? Es muy reciente la reflexión sobre el vínculo entre acceso a la información pública y democracia.

Acaso Jeremías Bentham, el primero —y yo diría prácticamente el único— que lo hace de modo sistemático antes del siglo XX, cuando recordarán ustedes en aquel lindo libro que influyera tanto en Jesús Reyes Heróles, al extremo de que la frase de que “*lo que resiste apoya*”, es extraída de este famoso libro de Jeremías Bentham, en donde él hace una reflexión sobre la importancia de la transparencia en el mundo parlamentario.

De cómo el debate público, la publicidad del parlamento y de los documentos que se someten a discusión, le da un carácter particular a esta institución democrática. Sin duda es la primera reflexión sobre la importancia de la transparencia en la vida pública y en el juego democrático.

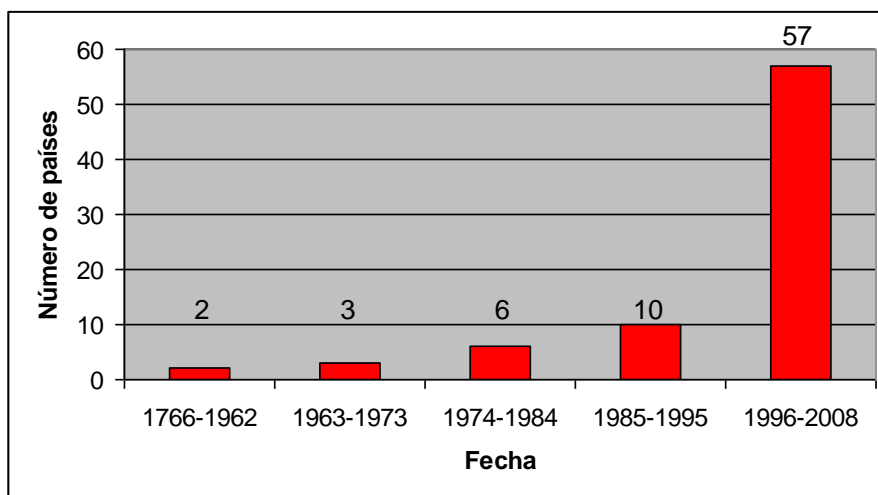
Tan no está asociado históricamente, que de los 78 países con Ley en la materia y 8 que tienen un decreto o una legislación nacional, 57 de ellos aprobaron sus leyes después de 1996.

Ciertamente en 1766 está el primer caso y hasta 1962 está el segundo, se trata de Suecia y Finlandia.

Después vendrán los tres del siguiente bloque, entre ellos los Estados Unidos, pero son muy pocos los países que avanzan. Hay un extraordinario *boom* –digamos- de leyes de transparencia en el mundo a partir de 1995.

## Democracia y Transparencia

De 1996 a la fecha se han aprobado el 73% de las Leyes de acceso a la información.



78 países con Ley de Acceso a la Información  
8 países con Decreto o Legislación Nacional en la materia

Esto significa, como prueba evidente, que las democracias existieron mucho tiempo sin Ley de Transparencia. ¿Qué agrega entonces a la democracia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental?

El acceso ciudadano a la información gubernamental es un nuevo elemento de control sobre el poder. Típicamente concebimos, con Montesquieu, el control del poder como una división de poderes, a partir de la expresión de la voluntad del soberano en las urnas. Pero con la Ley de Transparencia o el Derecho de Acceso a la Información, el control del poder no se ejerce a través de las instituciones representativas, sino se ejerce directamente por el ciudadano, no mediada la relación por las instituciones representativas.

Estamos ante un nuevo fenómeno. Si Montesquieu volviera a nacer y a escribir *El espíritu de las Leyes*, acaso escribiría un epílogo sobre la transparencia, porque estamos ante un nuevo instrumento de control ciudadano sobre el poder, que se pretende en países como el nuestro



tenga efectos positivos, entre otras cosas, sobre el Estado de Derecho, sobre la posibilidad de que la Ley deje de ser letra muerta, papel mojado y se convierta en vínculo asociativo o efectivo entre los ciudadanos.

Una Ley de Transparencia, es más que nunca importante en el juego democrático de México y ante la precariedad de nuestro Estado de Derecho y de nuestro Estado como tal. Nada peor que tener una democracia en un Estado débil, porque esto supone también una debilidad de la propia democracia.

De modo que si un instrumento como éste supone fortalecer la capacidad del ciudadano para controlar el poder y para someter a escrutinio al funcionario público y someterlo a un contexto de exigencia legal, creo que esta ley está destinada a jugar un papel muy constructivo en la medida en que se use. Si esta ley no la usan los ciudadanos, todos los beneficios que esperamos que produzca no llegarán y, por lo tanto, una de las grandes preguntas que se hace el derecho a la información hoy en el mundo, es ¿Cómo potenciamos su uso?

El hecho es que la transparencia introduce un nuevo elemento de control ciudadano sobre el poder y por lo tanto estamos ante un fenómeno nuevo con el que hay que aprender a vivir, que ha producido muy poca literatura, muy poca doctrina y que se está construyendo sobre la marcha.

Concentrémonos en el continente americano: Estados Unidos inaugura el listado en 1966; Canadá en 1983; Colombia en el ámbito de América Latina es el primer país que aprueba una Ley de Transparencia. Después vendrán pequeños países del espacio caribeño; ciertamente Panamá en el espacio centroamericano y México aparece hasta 2002.

<b>AÑO</b>	<b>LEYES</b>	<b>DECRETOS</b>
<b>1966</b>	<b>Estados Unidos de América</b>	
<b>1983</b>	<b>Canadá</b>	
<b>1985</b>	<b>Colombia</b>	
<b>1994</b>	<b>Belice</b>	
<b>1999</b>	<b>Trinidad y Tobago</b>	
	<b>Panamá</b>	
	<b>Antigua y Barbuda</b>	
<b>2006</b>	<b>México Honduras</b>	
<b>2007</b>	<b>Nicaragua</b>	
	<b>Perú Chile</b>	
<b>2008</b>	<b>Guatemala Jamaica Uruguay</b>	
<b>2003</b>		<b>Argentina</b>
	<b>Ecuador</b>	<b>Bolivia</b>
<b>2004</b>	<b>República Dominicana</b>	

Después, en el mismo año, vendrán Perú y Jamaica. Lo que quiero subrayar es que este es un fenómeno nuevo en el mundo, pero si acotamos el análisis a la América Latina, es todavía más reciente.

Debo decirles que Honduras y Chile, prácticamente, siguen el modelo mexicano y con varios de estos países hemos firmado convenios de colaboración para introducir instrumentos tecnológicos novedosos a su Ley de Transparencia.

En el mundo, en el espacio latinoamericano, la gran peculiaridad del caso mexicano en el arranque de su experiencia, es la existencia misma del IFAI como una especie de Tribunal de lo Contencioso Administrativo en materia de Transparencia.

Esta materia, en Colombia, se litiga en el Poder Judicial, es decir si alguien utiliza la Ley de Transparencia en ese país y le resulta insatisfactoria la respuesta del gobierno, acude a los Tribunales ordinarios del Poder Judicial, con abogado, con ese lenguaje farragoso que lleva a los terrenos de litigio judicial, a que se tarde un año y medio y se vaya a las calendas griegas la posibilidad de que le administren justicia. En consecuencia, en Colombia casi no se usa la Ley de Transparencia, precisamente porque se metió a unos vericuetos que provocó que este derecho fundamental, esta garantía individual —como decimos en México— encontrara escollos u obstáculos.

La peculiaridad del caso mexicano en el arranque de la experiencia mexicana, en la medida en que impacta sobre otras, es la creación de un espacio específico que sustituya al Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, para que este asunto del ámbito administrativo se litigue en un tribunal especial solamente dedicado a la materia de transparencia y, además, promotor de la cultura del derecho de acceso a la información; si no, solamente es un tribunal que resuelve, es un órgano que resuelve diferendos, controversias. Por otro lado, es un órgano regulador de la administración pública en materia de acceso a la información y protección de datos personales y promotor del uso del derecho.

¿Esto qué supone como intención del legislador? Crear un espacio institucional, un actor político que empuje la agenda por todos lados, desde el ámbito de la resolución de la controversia y desde el ámbito de la promoción del uso del derecho. Esta es la singularidad sin duda del caso mexicano.

El caso mexicano presenta otra singularidad a nivel mundial; salgámonos del espacio específico de América Latina, porque en otros países de Europa, en la propia Canadá, tenemos instituciones generalmente unipersonales, parecidas al IFAI.

La peculiaridad mundial es el sistema electrónico para hacer solicitudes de información. Eso es lo que ha llamado la atención en todo el mundo. Es decir, un litigio electrónico, algo que el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa hoy quiere introducir a su esquema de administración de la justicia.

¿Por qué fue tan sencillo hacerlo? —que no lo fue tanto, esta es una historia que yo no puedo contar porque no la viví en el IFAI, pero hay aquí muchos funcionarios que sí la podrían contar. Estamos creando una institución. Todo es nuevo, hay una mesa, unas sencillísimas sillas plegables. A alguien se le ocurrió empezar a trabajar, con la Función Pública, un sistema electrónico para que el ciudadano no tenga que hacer “todo a pie”, sino que pueda hacerlo a través de Internet.

Y como no hay burocracia porque los tienes que despachar, como no tienes ningún costo administrativo de entrada, ni ninguna restricción brutal de organización, o una carga histórica que te impida mover un dedo porque todo está hecho, está establecido, paralizado, porque no hay nada creado; entonces surge un litigio prácticamente en todas sus arenas que se comunica a través de la tecnología.

El ciudadano pide a través de Internet, se le responde a través de mismo. Si está insatisfecho, a través de Internet acude al IFAI; el IFAI decide y le informa la resolución a través de Internet, todas las solicitudes de información son expuestas al público. Esto es lo que más ha llamado la atención.

Alguna vez las instituciones europeas nos invitaron a Estrasburgo a explicar cómo funciona la ley mexicana. Allí un eurodiputado español decía “hombre, eso es como tener un correo electrónico; qué novedad mexicana nos ofreces”. Este no es sólo un correo electrónico, este es un sistema electrónico, un sistema legal convertido en sistema electrónico. Si alguien quiere ver un correo electrónico, solamente se lo permite tener contacto *vis a vis*. En un sistema electrónico, es posible ver, una por una, 376 mil solicitudes y sus respuestas; todos los 19 mil recursos de revisión del IFAI y todas las resoluciones.

De modo que es un sistema electrónico, valga la aparente redundancia, para hacer transparente la transparencia; para que se transparente a cabalidad todo lo que está sucediendo en el ámbito de la transparencia.

Este es el panorama general que quería ofrecerles. Ustedes bien saben que en 1977, en el marco de la reforma política, se estableció que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. La Suprema Corte, muy conservadora en aquellos años, interpretó estrictamente este

derecho como una de las prerrogativas de los partidos políticos para acudir a los medios masivos de comunicación a difundir sus mensajes.

En su momento la Corte dijo “este derecho hay que entenderlo a la luz de ese encuadramiento”. En consecuencia como los partidos políticos hoy tienen como prerrogativa específica — resultado de la reforma política del mismo 77-, la posibilidad de acceder a los medios masivos de comunicación e informar a los ciudadanos de sus plataformas y programas, en ese sentido hay que entender que el derecho a la información será garantizado por el Estado, por que el Estado garantiza el derecho que tiene el ciudadano a informarse de las plataformas de los partidos políticos. Se circunscribió a ese espacio.

El hecho es que hasta 2001 cuando se presenta una iniciativa de ley, no diría que Ley Reglamentaria del Artículo 6o. constitucional, porque no lo dice literalmente así, porque entiendo que así no lo dice explícitamente, no está reconocida en esos términos la Ley Federal de Transparencia, pero lo cierto es que para todo efecto práctico lo es. El 11 de junio de 2002 entró en vigor; el 21 de diciembre de 2002 se creó el IFAI; y el 12 de junio de 2003 empezó el uso del derecho.

¿Qué ha sucedido a partir de entonces? Antes de abordar el asunto, permítanme explicarles algunos principios básicos que rigen el derecho de acceso a la información.

- El primero es valorativo, ético; es un espíritu de la norma, difícil de concretar en un control jurisdiccional, el principio que hoy está en la Constitución de máxima publicidad. Es decir, el dicho o la norma que dice “la ley se interpreta bajo el principio de máxima publicidad”, ¿qué quiere decir? Lo voy a poner muy coloquialmente. Que cuando se es funcionario público y se recibe una solicitud de información, se responde con apertura, no con cerrazón. Empuja la raya agresivamente a favor del ciudadano y de la transparencia; no al revés. No se debe pensar en que todo es reservado y excepcionalmente algo es público. Por el contrario, todo es público y excepcionalmente se reserva cierta información. Es el principio de máxima publicidad. De difícil concreción en el control jurisdiccional: no resulta sencillo decirle a la Corte “Aquí no se sigue estrictamente el principio de máxima publicidad”. Creo que se trata de una norma inspiradora, no es una norma positiva en estricto rigor.

Debo decirles que a mí no me gustan las normas constitucionales que no son estrictamente positivas, porque entonces volvemos la Constitución como en una expresión de deseos, como en una formulación de posibilidades normativamente

plausibles, pero imposibles de traducir en obligaciones específicas. Pero me gusta el principio de máxima publicidad pese a que tiene ese problema, porque creo que sí puede encontrar en algunos momentos —al rato les voy a poner uno— significados más precisos.

- Es muy importante que no se requiera acreditar interés jurídico y que no sea necesario exponer el uso que se le dará a la información. Es decir, no importa quién eres, no importa para qué la quieres. Lo único que importa es si la información que pides es pública o no. Pública para el solicitante, pero —ojo—, pública se entiende que es para todos. Si se entrega a alguien es porque está a la disposición de cualquiera, porque a todos se la puede dar.

Es absurda esta situación. Pero no me digan que no es lo mismo una monjita de la caridad descalza solicite una información muy delicada, a que la pida un narcotraficante perverso. La respuesta es exactamente la misma. Si se exige acreditar interés jurídico o personalidad, el narcotraficante puede poner una pistola a la cabeza de la monjita para que la monjita proceda a hacer la solicitud.

Preguntar ¿para qué la quiere?, ¿quién es?, es motivo de complicaciones. Por ello, a pesar de que algunas leyes de los estados sí lo establecieron, se hizo necesaria una reforma constitucional para quitar esos absurdos obstáculos a las Leyes de Transparencia en muchos estados.

- El ejercicio del derecho es gratuito, salvo en Querétaro —debo decir—, porque se estableció la idea de cobrar la búsqueda de información. Claro, si se quiere cobrar mucho, hay que justificar el costo con tardanza, con aparente complicación; o ¿cómo se va a cobrar la búsqueda? Por desgracia se le pidió a la PGR que metiera una acción de inconstitucionalidad en contra de semejante aberración normativa; la PGR no coincidió con el criterio y no presentó la acción; y solamente por la vía del amparo ante la aplicación de la norma, el ciudadano se podrá defender en Querétaro frente a la cobranza por la búsqueda, lo cual violenta flagrantemente el principio de gratuidad. Y el procedimiento es sencillo y expedito. Esto es algo que establece la propia norma.

Me referiré rápidamente a las excepciones. La transparencia nunca, bajo ninguna circunstancia, puede ser concebida como un valor que está siempre por encima de todo. Si algún ciudadano preguntó a la Policía Federal Preventiva respecto a las facturas de los chalecos antibalas incluyendo la descripción del nivel antibalístico, revelar esta información pondría en riesgo a los

elementos policíacos, es comprensible que la transparencia no puede producir un mal social de ese tamaño. Hay valores que están por encima de la transparencia: la seguridad nacional, la seguridad pública.

Un ciudadano le solicitó a Sedena el número de efectivos del Ejército Mexicano por municipio, por mes, en todo Chiapas de 1994 a la fecha, eso pertenece al tablero estratégico del Ejército, de ninguna manera puede ser transparente.

Tampoco lo puede ser aquella información que menoscaba la relación internacional. Un ciudadano pidió todos los documentos que están intercambiando México y Venezuela, en un momento en que estaban rotas las relaciones. Si se empezaban a hacer públicos los intercambios de documentos para eventualmente restablecerlas, se rompía la posibilidad del restablecimiento. Habría que esperar a que el asunto terminara para hacer públicos los documentos.

En cuanto a los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario y fiduciario. Si una empresa se va presentar a una licitación y tiene que presentar ante la autoridad algún elemento que tiene que ver con su secreto industrial, no es conveniente hacerlo público, porque los competidores lo van a conocer y entonces tendrían ventajas competitivas en el mercado, absurdamente por una política de transparencia que violentara el legítimo secreto industrial de un productor.

El IFAI tiene dos grandes atribuciones: ser garante del derecho de acceso a la información y garante del derecho a la privacidad de las personas respecto de los archivos públicos. Quizá debería llamarse “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y de Protección de Datos Personales en Archivos Públicos”, porque la protección de datos personales es una labor central del instituto.

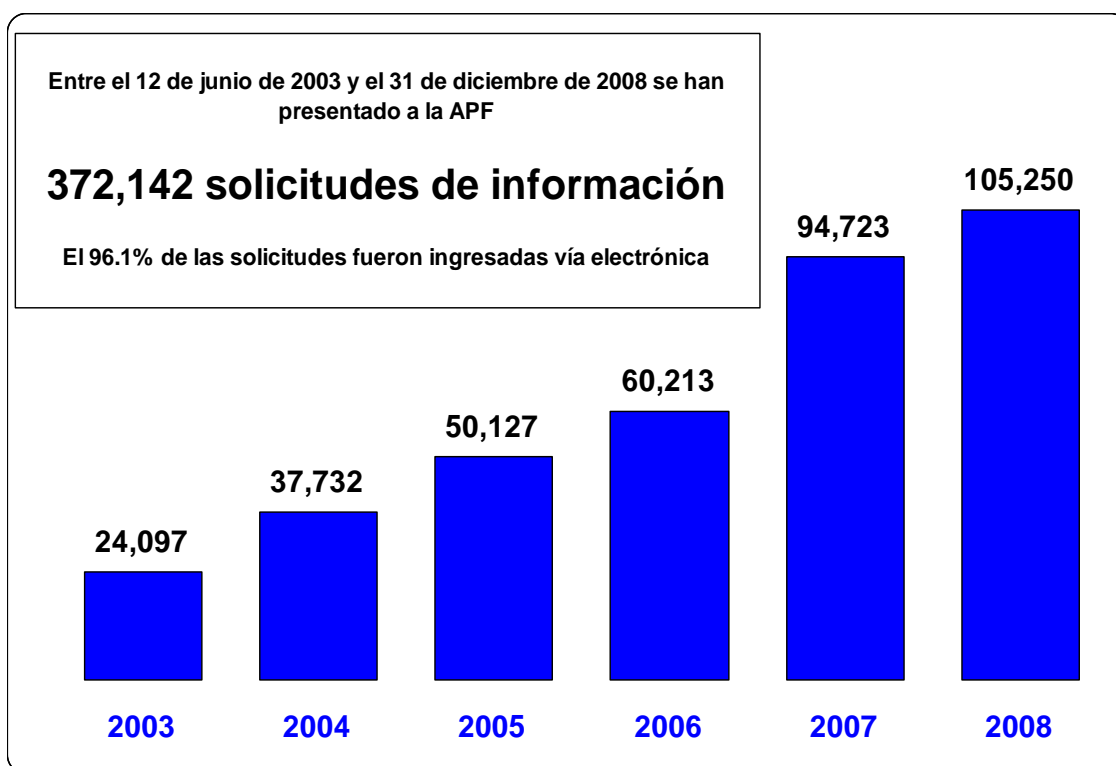
¿Dónde está el límite del dato personal y dónde empieza la responsabilidad del funcionario público? Es un tema bien complejo. Con esto les recuerdo que el IFAI es la autoridad, el órgano garante respecto de las 240 dependencias o entidades del Poder Ejecutivo Federal; porque el Poder Judicial, el Poder Legislativo, los órganos constitucionales autónomos, cada uno de ellos, crean sus organismos ya de acuerdo a una norma constitucional nueva. El 6o. constitucional tiene que crear unos órganos garantes —permítanme esta expresión—, una especie de pequeños IFAI’s, porque en su momento no se quiso —y esto es algo muy importante— que el IFAI adquiriese este carácter de constitucional-autónomo y se convirtiera en el órgano garante de todo el Estado. Es decir del Poder Judicial, del Legislativo, de los constitucionales autónomos. En algunos Estados los institutos si tienen esta atribución de ser órganos garantes. Aquí

encontramos problemas de diseño constitucional, por ello sería conveniente revisar la posibilidad de crear un poder público más: el de la transparencia.

¿Si las decisiones del IFAI son definitivas e inatacables para el Poder Ejecutivo, también lo serían para el Judicial? Entonces ¿habría realmente un desequilibrio de los poderes? Yo creo que estuvo bien la decisión del Constituyente Permanente de fortalecer la institución de transparencia de los otros poderes y no necesariamente llevar el poder del IFAI al conjunto del Estado mexicano. Esa fue la decisión que se tomó. No se decidió dejarlo todo igual, sino fortalecer —insisto— los ámbitos de regulación y de litigio en cada uno de los órganos sin necesariamente llevar al IFAI hacia la constitucionalidad y hacia su autonomía.

Esto es un resumen de una historia. 372 mil solicitudes de información en —como ustedes podrán ver ahí— cinco años y medio, porque esto nació en julio de 2003. Tenemos la mitad de 2003 —en esta historia—, hasta 2008. Como ustedes podrán ver, es un continuo ascenso en número de solicitudes de información a las 240 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con un brinco, quizá a una aceleración importante entre 2006 y 2007. Hay una aceleración subrayada que finalmente se sostiene en 2008.

## Solicitudes de información ingresadas a la Administración Pública Federal

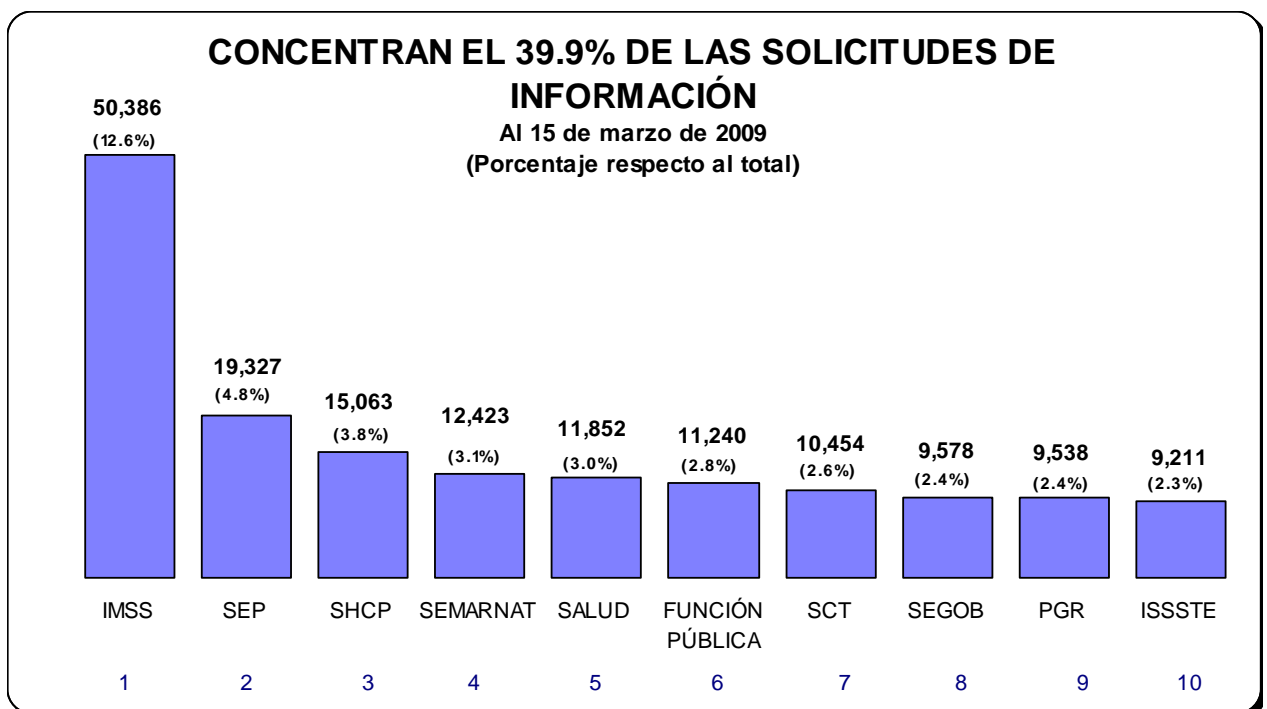




El 96.1 por ciento de esas solicitudes, fueron presentadas a través del sistema electrónico. Sería impensable a estas alturas el impacto que está teniendo la Ley de Transparencia sin el sistema electrónico. ¿Hay una brecha tecnológica? Sí, el 20 por ciento de los mexicanos tenemos acceso a Internet y el 80 no. Esas brechas, sin embargo, se están cerrando lentamente, pero sistemáticamente y no sería razón de ningún modo, para no tener este instrumento que potencia el uso del derecho. Por supuesto que puedes presentar solicitudes de información por la otra vía, por la vía escrita. Ese es el 3.9 por ciento que falta.

¿Cómo pensar el derecho de acceso a la información pública en México a nivel federal sin “Infomex”, (Información México)? Así se llama el sistema electrónico con el que procesamos las solicitudes de información.

## Las Diez Dependencias o Entidades con mayor número de solicitudes de información



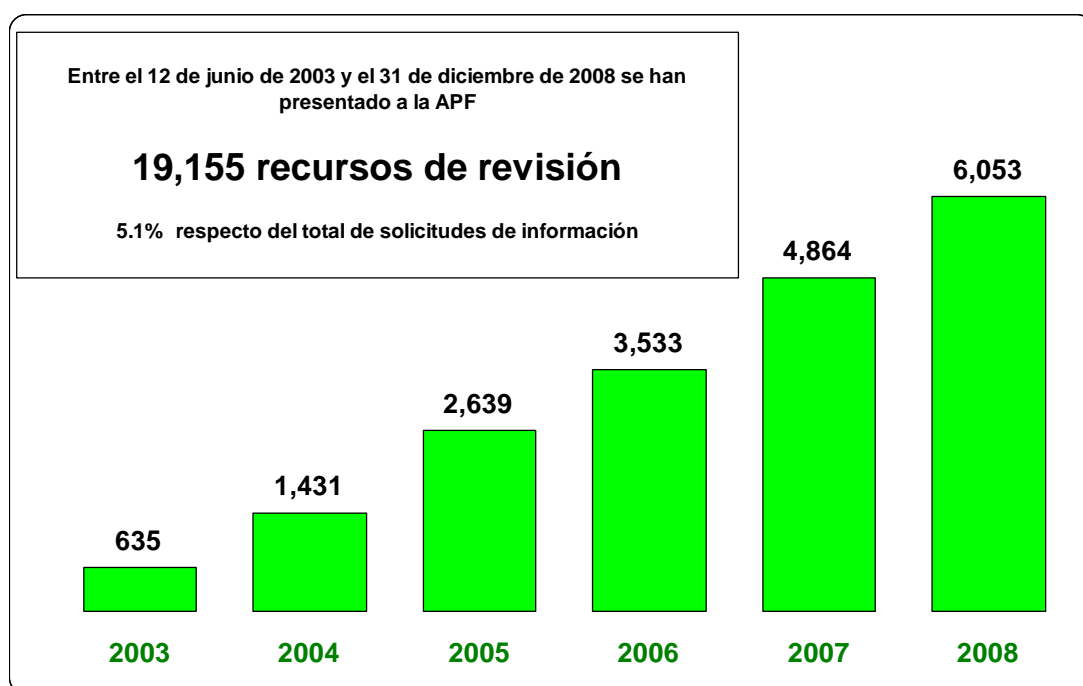
En la gráfica se presentan las 10 dependencias o entidades que reciben más solicitudes de información. El IMSS es la campeona, es el primer lugar. Y no es extraño que le siga la SEP,

aunque de lejos. Son las dos instituciones que atienden a más mexicanos, que tienen la cobertura territorial más basta y cuyos presupuestos con espectaculares.

Aquí hay empresas haciendo solicitudes sobre licitaciones; empleados solicitando información sobre sus semanas cotizadas; pacientes preguntando por una copia simple de su expediente médico. Bueno, una cantidad impresionante de información se está solicitando todos los días al IMSS, a la SEP y de ahí en adelante a Hacienda, Semarnat, Salud, en fin...

Es una relación más que paretiana, porque aquí se concentran en menos del 20 por ciento de las dependencias y entidades, más del 80 por ciento de las solicitudes. Se observa una gran concentración en un conjunto limitado de sujetos obligados de enorme relevancia para la vida, para la sociedad y para los ciudadanos: Comunicaciones y Transportes, Segob, la PGR, Salud, el ISSSTE, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## Número de recursos de revisión interpuestos ante el IFAI



En cuanto a los recursos de revisión, es decir ¿cuántas veces el ciudadano, de estas 372 mil ocasiones le resulta insatisfactoria la respuesta del gobierno y quiere ir a litigar al IFAI? 19 mil veces. Esto es el cinco por ciento de las solicitudes. Eso significa que en el 95 por ciento de los casos, el ciudadano está satisfecho con la respuesta y no se queja ante el Instituto. Y el IFAI conoce de los asuntos en el 5.1 por ciento de los casos. En pocas palabras, en 19 mil 155

ocasiones los comisionados del IFAI hemos levantado el brazo para votar si se confirma una reserva, si se revoca una reserva, si se modifican los términos de la respuesta del sujeto obligado por la Ley.

Ya estamos llegando a un punto —esto para efectos de los expertos en administración pública, a ver si nos ayudan a pensar cómo maximizamos los recursos escasos de la institución, porque ya empezamos a encontrar cuellos de botella—, estamos desahogando seis mil recursos al año y empezamos con mil 400.

Es decir, prácticamente con los mismos recursos presupuestales y de personal, estamos desahogando cinco veces más trabajo. Si estas tendencias continúan en dos años podemos estar ya literalmente ahogados (y obviamente enloquecidos, yo y todos los que amablemente trabajan en el IFAI y me acompañan. Vamos a estar para el psiquiatra.). Esperemos que no llegue ese momento. Y no porque aumente nuestro trabajo —queremos más trabajo—, sino porque tengamos capacidad para procesarlo obviamente.

## Recursos de revisión resueltos

Al 15 de marzo de 2009

	TOTAL	MODIFICA	REVOCA	CONFIRMA	RESUELTOS DE FORMA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	19,074	3,915 (20.5)	2,996 (15.7)	3,277 (17.2)	8,886 (46.6)

¿Cómo decide el instituto? De esos casos ya 19 mil 74 fueron votados. Los otros están en proceso. En el extremo derecho del cuadro aparecen los resueltos de forma porque no se encontró fondo en los mismos, esto representa el 46 por ciento de los casos. Al quedar sin materia se sobresee.

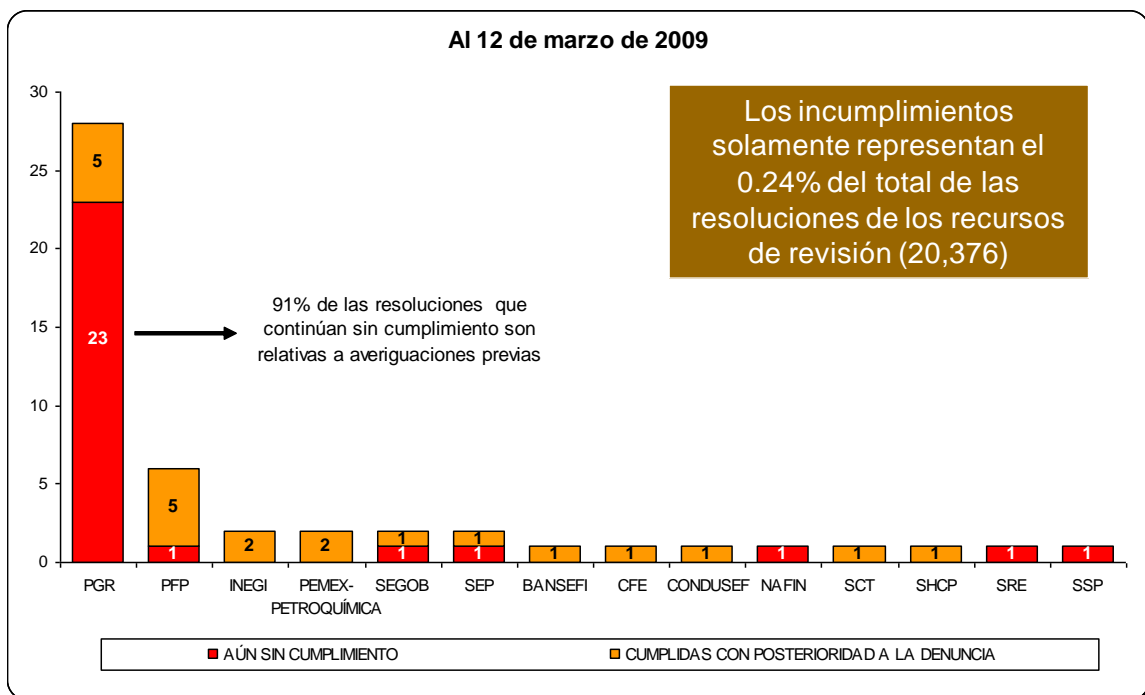
Cuando entramos al fondo del asunto, en el 17.2 por ciento, confirmamos la reserva o la confidencialidad de la información, En el 15.7 por ciento revocamos la clasificación y ordenamos la entrega de la información. Y en el 20 por ciento, modificamos eventualmente para una versión pública, en fin. “Modifica” puede significar muchas cosas, pero creo que para efectos de sencillez podemos decir que es algo intermedio entre la revocación y la confirmación.

Por lo tanto, es falso que el IFAI confirme todo, como lo afirma cierto sector ONGero, permítanme la expresión: transparentoso, radical. No es cierto.

Y es falsa, en el otro extremo, la afirmación de que “los del IFAI ordenan abrir todo”. Ninguna visión caricaturizada del IFAI corresponde con la realidad. Todos los matices, todos los grises, todos los detalles argumentativos están en 19 mil 74 resoluciones.

Voy a entrar un poco a los dilemas, a los problemas. De esos 19 mil casos, hay 50 en los que la orden del IFAI ha sido simple y llanamente desacatada por la Administración Pública Federal. ¿Qué dice la ley? Que en caso de desacato se presente una denuncia ante la Secretaría de la Función Pública, para efectos de que inicie un procedimiento administrativo en contra de quien resulte responsable por el desacato ante la orden del IFAI, que es definitiva. No puede ser controvertida por el gobierno; puede ser controvertida por el ciudadano por la vía del amparo.

## Sólo 50 Denuncias han sido presentadas por el IFAI ante la Secretaría de la Función Pública por incumplimiento de sus resoluciones, 2003-2009



Esto es muy importante. Quiero detenerme aquí, si me permiten. El IFAI es muy poderoso. Sí. Cuando me preguntan ¿es que el IFAI es muy poderoso? mi respuesta es sí. Ese fue el diseño que el legislador quiso. ¿Por qué es muy poderoso? Porque tiene la última palabra para la administración pública, porque ordena “satisface la petición del ciudadano. Se acabó el litigio,

ya no hay recurso de revisión de reconsideración de...”. No, ya no puedes ir ante ninguna instancia a reclamar que se modifique la resolución. Punto.

Insisto, el ciudadano se puede amparar contra la resolución del IFAI, si siente que se le vulneró su derecho de acceso a la información.

Vuelvo a esto porque yo creo que es clave. Estos son los casos, amigos. Vean la fragmentación. Se lo leo de derecha a izquierda. Un caso de Seguridad Pública, uno de Relaciones Exteriores, uno de Hacienda, uno de Comunicaciones y Transportes, uno de Nafin, uno de Condusef, uno de CFE, uno de Bansefi, dos de la SEP, dos de Segob, dos de Pemex-Petroquímica básica, dos del INEGI, seis de la PFP y 28 de la PGR. Es decir, no hay nadie sistemáticamente descatando las resoluciones del IFAI, excepto un órgano del Estado, que es la Procuraduría General de la República.

El 91 por ciento de los casos tienen que ver con averiguaciones previas. Es decir, el IFAI interpretando la Ley en el sentido de que cuando una averiguación previa está en integración o está en reserva, no puede ser pública; porque reserva está para eventualmente reiniciar la investigación.”No hagas público lo que está pendiente de eventualmente ser reabierto”. No se diga cuando está en integración. Sería contrario al interés público que una investigación que está en curso, fuese siendo pública sobre la marcha.

Ahora, si la averiguación previa concluyó —por ejemplo— en dictamen de no ejercicio de la acción penal, nuestra interpretación de la Ley de Transparencia que dice “cuando terminen las causales que dieron origen a la clasificación de la averiguación previa admite versión pública eliminando datos personales”, pues interpretamos que ya terminaron las razones que dieron origen a la clasificación, que era su integración misma. Ya no hubo consignación, se declaró el no ejercicio de la acción penal.

“Sométete a escrutinio, Ministerio Público, con una versión pública que elimine nombre, testigos protegidos, cuentas bancarias, datos personales, todo lo que podría vulnerar a investigaciones futuras, pero sométete a escrutinio”. Ante ello, la PGR dice “no, no, no. Mi Código de Procedimientos Penales dice que a la averiguación previa sólo podrá tener acceso el inculpado, el ofendido, la víctima o su representante legal”. En fin, ya se saben ese artículo ustedes, creo de memoria. De modo que no hay manera de someter a escrutinio al Ministerio Público a través de la Ley de Transparencia.

Estos son los límites. Este es uno de los temas nodales de conflicto entre el Instituto Federal de Acceso a la Información y la Procuraduría General de la República. En fin, los expedientes judiciales que no han causado estado, los procesos deliberativos de los servidores públicos y obviamente los datos personales.

¿Qué quiero subrayar? Que el IFAI está siendo acatado por la administración; que hay muchas solicitudes de información; que se está haciendo uso del derecho de acceso a la información de manera intensa y de manera creciente además; que las resoluciones del IFAI solamente abarcan el cinco por ciento de todas las solicitudes; y que cuando el IFAI mandata algo se le obedece. ¿Son buenas noticias? Sí.

Tenemos sin embargo un problema y no es menor, es nada menos que el persecutor de los delitos; es nada menos que el Ministerio Público y es nada menos una autoridad que —según se ha reportado de manera sistemática— pierde muchos casos ante el Poder Judicial porque no está bien integrada la averiguación previa.

¿Por qué no pensar que la transparencia puede ser un elemento catalizador en automático, sin pensarlo más, en la posibilidad de la persecución del delito y no el fortalecimiento de la acción del Ministerio Público como representación social de los ciudadanos tratándose de la persecución de los delitos? ¿Qué ha hecho la Procuraduría General de la República? ¿Qué ha hecho la Procuraduría?

Acuden al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a decir “Tribunal, declárate competente y revisa las decisiones del IFAI”; todos esos casos han ido a parar al tribunal. Me temo que estamos en una coyuntura compleja en relación con el Tribunal.

El IFAI se creó precisamente para que este tribunal no fuera competente; que hubiera otra instancia que tuviera plazos breves, porque aquí los plazos son realmente perentorios; el IFAI resuelve un litigio en 43 días hábiles promedio; no se necesita abogado, se suplen las deficiencias de la queja. No se tiene que decir “con fundamento en el artículo 14, párrafo uno, inciso b) de la Ley..., en relación con el artículo 78 del Reglamento que establece...”

Con que se presente la queja, se diga que no se justifica la reserva, la confidencialidad, basta para que el IFAI supla la deficiencia. No se necesita abogado y en 43 días promedio se te resuelve el asunto.

¿Cómo está eso de que ahora un tribunal va a asumirse competente después de cinco años de no serlo? Es un tribunal que tiene mucho trabajo, que se tarda año y medio en resolver los asuntos, en donde requieren abogado, etcétera. Bueno, es una crisis orgánica —déjenme usar el término gramsciano— de la Ley de Transparencia mexicana.

Entonces la PGR está cabildeando intensamente a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa para que cambien su criterio, se asuman competentes y ahí pueda la PGR alegar que nuestras resoluciones se apartan de la ley; pero con esa decisión estarían dinamitando literalmente el diseño institucional mexicano que tanto ha llamado la atención en el mundo.

Hay 16 juicios de nulidad promovidos ante el tribunal por la PGR en contra de esas resoluciones. El tribunal, a nuestro juicio, es incompetente, porque el artículo 59 de la Ley de Transparencia dice “las resoluciones del instituto serán definitivas para las dependencias y entidades; los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación”.

¿Qué quiere decir esto, amigos? A ver, una lectura literal o sistémica. Si dice que las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, ¿a poco se podría interpretar que sí hay una posibilidad de que el Tribunal se asuma competente?

El 21 de enero de 2008, en un primer intento de la administración, el propio Tribunal determinó su incompetencia. Ya se declaró incompetente para conocer de las impugnaciones contra las resoluciones del IFAI. Consideró que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por dicho instituto. El Tribunal lo interpretó bien y la votación quedó 7-4; de los 11 magistrados, 7 votaron a favor de este criterio y 4 en contra. Entre los 4, el presidente del Tribunal.

Ahora la PGR está cabildeando intensamente para cambiar la mayoría de 7-4 y modificar el criterio. Está cabildeando legítimamente, no estoy diciendo nada que no sea algo que es legítimo y legal. Yo no veo ningún problema, nosotros también cabildemos al tribunal, por supuesto. Pero, estamos todos acercándonos a los magistrados para plantearles con claridad la enorme relevancia de la decisión que van a tomar.

Por otro lado, nos preocupa que tratándose de conflictos de naturaleza administrativa, la Constitución, en su artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan

a tribunales de lo contencioso administrativo a que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten —dice la Constitución— entre la Administración Pública Federal y los particulares.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa resuelve controversias entre ciudadanos agraviados por decisiones administrativas y la Administración Pública. Por tanto, si el Tribunal se declara competente para conocer impugnaciones contra resoluciones del IFAI, tomaría una decisión violatoria del 73 constitucional, porque aquí es un diferendo entre PGR e IFAI. ¿Aquí dónde está el ciudadano?

Qué curioso que se acabe litigando un derecho fundamental del ciudadano en donde eventualmente lo van a llamar como tercero interesado; cuando es su derecho el que se está litigando. Porque el 73 —insisto— establece que este tribunal dirime controversias entre la Administración Pública y particulares, no entre dos órganos de la Administración Pública.

Permítanme hacer una reflexión estrictamente política. Esto es algo que he hablado con mucha gente en los dos Poderes Ejecutivo y Legislativo. ¿Esto significa que el IFAI está empeñado en que absolutamente bajo ninguna circunstancia, sus decisiones deban ser revisables? Mi respuesta es no. Mi respuesta es “si ustedes creen que es una anomalía del derecho administrativo mexicano y constitucional —acaso— que este órgano no tenga control de legalidad —según se dice en este lenguaje un poquito subido de tono, porque claro que lo tenemos por la vía del amparo por los ciudadanos.

En fin, asumamos que debiera haber un control, mi respuesta es inequívoca: discutamos esto en el Congreso. Discutamos esto ahí y de manera transparente, abierta y pública.

No resolvamos en la puerta de atrás el problema del poder que pudiera alcanzar el IFAI, violando la Ley de Transparencia y violando el artículo 73 constitucional. El IFAI no juega ese juego. Si quieren discutir la posibilidad de que las decisiones del IFAI dejen de ser definitivas e inatacables, discutámoslo abiertamente, pero no violando la Ley ni la Constitución. Estamos dispuestos en todo momento a discutir todo, de manera transparente, lo que tiene que ver con la política de transparencia, pero de frente y en el Congreso modificando estas leyes y no por la puerta de atrás, porque nos parece terrible.

Si se quiere una revisión veamos en qué ámbitos, respecto de qué asuntos del Estado, quién lo haría, con qué plazos, cuál sería el diseño, cómo se haría para no afectar el derecho de los



ciudadanos, los tiempos perentorios. Todo eso tendría que ser contestado en el proceso legislativo y no —insisto— por la vía trasera de la violación a la norma.

Voy a abrir una pausa para ir al 6o. constitucional. Esto a nivel federal. Desde 2002 empiezan los estados a aprobar sus leyes y hacia 2006, las 32 entidades federativas tienen Ley de Transparencia, pero muy diversas entre sí.

Hay algunos gobernadores que aprueban Ley de Transparencia para taparle el ojo al macho. Para decir “yo ya tengo Ley de Transparencia”, pero ponen varios obstáculos. Por ejemplo “identifícate”. Si ponen esta condición, si se hace una pregunta incómoda, ya se inhibió.

Un ciudadano de Morelos me visitó hace varios meses en mi oficina y me dijo “hice una solicitud —era el gobernador anterior, que le gustaba viajar en helicóptero, Estrada Cajigal— de información a la Secretaría de Finanzas del Estado y me identifiqué obviamente, como la Ley marca; y al día siguiente en la noche me fueron a visitar a mi casa dos gorilas. Muy amables, por cierto. Y me dijeron que si yo era esa persona, que si yo había hecho esa solicitud de información, que querían saludarme, querían felicitarme por estar haciendo uso del derecho”. Le mandaron un mensaje: “ya sabemos dónde estás”. Al día siguiente se desistió y dijo “esto es un lío”.

Este es un ejemplo si quieren ustedes polar, pero que ilustra que si tienes que identificarte te inhiben. En algunos estados incluso tenían que acreditar interés jurídico. “No puedes hacer uso indebido de... o para propósitos personales —algo así decía— para obtener lucro indebido”. ¿Qué lucro es indebido?

Si un periodista quiere información, el lucro que obtiene de la información para efectos de su trabajo profesional, periodístico ¿A poco es indebido? ¿Cuál podría ser el lucro indebido? Nunca he encontrado un solo ejemplo de un lucro indebido. Claro, hay quien —ojo— sabedor de que otros no saben que existe la ley, está vendiendo la información. “Oye, mira, conseguí esto para golpear a tus adversarios. ¿Cómo ves? Venga una *lana* y te la doy”.

¿Está obteniendo un lucro indebido? Yo diría que sí. ¿Pero esa es razón para no darle información a esta persona? No, porque esto es algo que nosotros sabemos informalmente, pero aun cuando lo supiésemos formalmente, cómo negarle a un ciudadano que está recibiendo una ventaja o está aprovechando ventajosamente la ignorancia de los otros. ¿Es un lucro indebido? Es un lucro de un vivales.

Para estandarizar la calidad de las Leyes de Transparencia, los gobernadores de Chihuahua, de Zacatecas y de Aguascalientes, es decir del PRI, PRD y PAN, acompañados por el IFAI presentaron una iniciativa de reforma constitucional para estandarizar, digamos para emparejar el terreno, elevar los niveles de exigencia y poner un piso para todos.

¿Qué dice el 6o. constitucional hoy? Que “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública —el principio de publicidad— y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.

La información que se refiere a la vida privada es protegida: “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”. Esta norma es muy importante porque volvió inconstitucionales automáticamente todas las Leyes de Transparencia de los estados que exigían acreditar algún interés o justificar su utilización. Este fue uno de los aspectos centrales de la norma.

También se estableció en el 6o. constitucional que todos los estados y todos los órganos del Estado a nivel federal, deberían estar sometidos a un órgano garante del derecho de acceso de la información especializado e imparcial.

¿Qué quiere decir esto? ¿Por qué se estableció esto? En Veracruz, si se hacía uso de la Ley de Transparencia y la respuesta era insatisfactoria, tenía que acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En Tamaulipas debían ir al Tribunal Fiscal. En Baja California al Tribunal Superior de Justicia. Ahí no había Instituto de Transparencia.

Hoy ya hay un IVAI, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y un ITAI, Instituto Tamaulipeco de Acceso a la Información. Ya estos estados y todos los que no tenían órgano garante ya lo tienen, ya cumplen con este aspecto central de la reforma al 6º. constitucional. Todos los estados deben tener un IFAI, permítanme usar la expresión un poco equívoca, porque después dicen que son “IFAI’s” y no lo son.

Por otro lado, se estableció que todas las entidades federativas, así como los municipios de más de 70 mil habitantes, deben contar con sistemas electrónicos. Es decir, La experiencia federal vamos a reproducirla a todos los estados y a todos los municipios de más de 70 mil habitantes. Este es uno de los aspectos más llamativos de la reforma constitucional, porque esta maravilla

del sistema electrónico es multiplicarla por 33 y posibilita que todos los ciudadanos podamos hacer solicitudes de información a todos los estados y a todos los municipios de más de 70 mil habitantes, que son 276 municipios donde vive el 70 por ciento del país a través de vías electrónicas. Esto va a colocar a México, si ya lo estaba, más aún, a la vanguardia del uso de la tecnología de Internet al servicio de un derecho fundamental, de una garantía individual. Esto va a potenciar enormemente la Ley de Transparencia en el país, las Leyes de Transparencia y el uso del derecho.

Creemos que creadas todas las instancias garantes y, por otro lado, potenciado el uso con máquinas, con motores que se prenden y que intensifican el uso del derecho, va a ser muy sencillo por ejemplo —dentro de unos meses— que yo le pida no solamente al gobierno de Querétaro informar cómo usa sus aviones.

Por ejemplo, un ciudadano, un periodista solicita a través de la ley local el mismo dato que a través de la ley federal, y se encuentra con que este avión se va con cierta frecuencia de *shopping* —así lo decía el periódico- una expresión muy fea: de compritas a San Antonio y ciudades vecinas. Dentro de poco tiempo podemos hacerle muy fácilmente la misma solicitud de información a las 32 entidades federativas y cualquier pregunta comparativa para ver cómo clasifican unos y cómo lo hacen otros. Las comparaciones van a ser sistemáticas, todo mundo va a estar sometido a un contexto brutal de exigencia para bien del país.

¿Esto gracias a qué? Está por vencerse el plazo el 20 de julio de 2009, para que todos estos sistemas electrónicos estén instalados.

Debo decir, sin embargo, las dos bajas Californias, Guanajuato, Guerrero, Campeche, Sonora y Tlaxcala, todavía no hacen su ajuste de ley a la nueva exigencia constitucional. Falta la Federación y faltan estos estados. Ya hay tres iniciativas: dos en el Senado y una en la Cámara de Diputados para ajustar la norma federal, pero falta que se concluya el proceso legislativo. Lo que quiero decir es que la reforma constitucional supone un avance espectacular muy importante que va a someter a escrutinio realmente el ejercicio de la función pública.

Está el caso peculiar de Sonora en donde el Instituto de Transparencia Informativa, está integrado por tres comisionados que sólo se encargan de promover el ejercicio del derecho. Es decir que no tienen una función cuasi jurisdiccional, simplemente promueven el uso, se dan conferencias. Y el Tribunal Estatal Electoral también es la instancia, el órgano garante de transparencia.

Esto es muy importante, amigos, porque en Querétaro el Congreso decidió desaparecer el órgano de transparencia y fusionarlo a la Comisión de Derechos Humanos del Estado. Esta decisión fue llevada —por fortuna— al ámbito de la Suprema Corte como acción de inconstitucionalidad por parte de la PGR y se estableció por parte de la Corte, que era inconstitucional la fusión de los dos órganos; que debía existir como órgano separado el órgano garante del derecho de acceso a la información. Pero también dijo otra cosa: que ese órgano no solamente debe ser especializado e imparcial, como dice la Constitución; sino que debe ser exclusivo. Para ser especializado, se concibe como exclusivo. No puedes tener dos cachuchas: la del Tribunal Electoral estatal y la del órgano garante de transparencia.

En consecuencia hoy —a mi juicio— Sonora sería un caso de inconstitucionalidad. El problema es que la corte ha establecido, que sólo puedes llevar a acción de inconstitucionalidad los actos y no las omisiones. Esto ya viene de atrás. Como no ha habido un acto todavía que tenga que ver con ésta porque esto ya estaba creado, resulta que no se puede llevar aparentemente a acción de inconstitucionalidad esta ley que establece esta mixtura de lo electoral y lo que tiene que ver con transparencia, precisamente porque no ha habido un acto; más bien ha dejado de haber un acto. Ha habido una omisión.

Son los dilemas a los que nos estamos enfrentando, partes limitadas del gran rompecabezas de la transparencia a nivel federal.

Por otro lado, la plataforma *Infomex* pretende establecer 33 sistemas electrónicos que tendrán que operar a más tardar el 20 de julio de 2009 para que todo mundo pueda tener acceso a la información a través de sistemas electrónicos.

Imagínense que alguien está en la Ciudad de México y quiere hacer una solicitud de información a Oaxaca. Ingresar al sistema electrónico de Oaxaca que le permite hacer solicitudes y presentar recursos de revisión ante el Instituto Oaxaqueño de Transparencia y Acceso a la Información. El sistema es diferente, es un poco tardado, lento, tiene una secuencia un poco rara y deben cargarse varios datos al principio; se equivoca, vuelve a empezar. Lo logra, ya hizo la solicitud de información y espera a que le contesten en 15 días. Eso en Oaxaca.

Pero un empresario quiere hacer la misma solicitud al gobierno de Puebla. Entra a la página de Internet de Puebla y se encuentra otro sistema, con otros requisitos; la secuencia es distinta. Se equivoca, lo hace dos veces. Pero ahora lo quiere hacer alguien de Sonora ante otro sistema. Se tendrían que aprender a usar 32 sistemas.

¿Qué hizo el IFAI? Proponerle a todo el espacio institucional mexicano un sistema, un formato, una plataforma tecnológica que hoy está en operación: Infomex. Desde cualquier parte del mundo se puede hacer una solicitud al gobierno de Morelos o de Veracruz, en el mismo formato, el mismo sistema, con la misma secuencia.

Infomex está operando en 11 entidades federativas con el mismo formato. Ya firmamos con otros 17 gobernadores. Estamos por firmar con Quintana Roo y nos faltarían solamente Querétaro, Yucatán, Campeche.

Estamos a punto de sumarle algo a la reforma constitucional. Por fortuna el Constituyente Permanente obliga a todos los estados y a todos los Poderes de la Unión a tener sistemas electrónicos; pero si nos inventamos una plataforma tecnológica común vamos a potenciar todavía más el uso del derecho. Va a ser todavía más sencillo usar las Leyes de Transparencia en todo el país porque van a tener un formato común, con unos pisos básicos establecidos en el 6o. constitucional, que hacen homogéneas muchas leyes distintas, con un sistema electrónico común.

Un gobernador podría sentir que un órgano federal se va a entrometer en su política de transparencia, sin embargo, en realidad el sistema Infomex es respetuoso de la soberanía estatal, ya que cada entidad tendrá un sistema totalmente separado, absolutamente independiente de todos los demás. Lo único que tiene en común con todos los demás es el formato, la secuencia de la información que va apareciendo y de la solicitud de información que te va haciendo.

Infomex es un sistema de sistemas. Es un formato común. Extraordinariamente útil para que cualquier ciudadano que ya aprendió a usarlo en un lugar, lo use en otro. A nivel federal está operando en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial, en el Instituto Federal Electoral, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa. Próximamente en el Consejo de la Judicatura, en breve firmaremos con la Cámara de Diputados y el INEGI. A nivel federal también estamos impulsando la construcción del sistema, de manera que tengamos cabalmente una homogeneización total.

Nadie está obligado a sumarse a Infomex. Todos están obligados a tener un sistema electrónico. Si algún estado decide conservar su sistema y no estar dentro de Infomex, puede hacerlo.

Quiero concluir, amigos, con este dilema y creo que lo van a comprender muy bien a la luz de lo que hemos discutido. Es un dilema muy complejo del instituto. El Gobierno Federal, la Procuraduría General de la República, promovió en el paquete de la Miscelánea de diciembre

pasado, de reformas en materia de seguridad pública, una reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales que dice que la averiguación previa estará reservada y que no habrá acceso ni a una versión pública.

Veán ustedes. La estrategia de la PGR fue ir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, buscando revertir una mayoría a favor —que ya emitió en una decisión que tomó en enero pasado, de 2008— en relación con la incompetencia del tribunal para conocer de las impugnaciones contra las resoluciones del IFAI que son definitivas.

Como eventualmente se encuentra algún escollo, pues vámonos por la vía de la reforma no a la Ley de Transparencia, sino a la del Código Federal de Procedimientos Penales para ponerle el candado ahí.

Nosotros no tenemos ningún problema en que —lo hemos dicho mil veces— las leyes definan el juego. Esto fue un *fast track*, ciertamente se aprobó rápidamente, pero que definan el juego en términos constitucionales. Es decir si el nuevo 16 del Código de Procedimientos Penales dice que las averiguaciones previas son siempre reservadas, nunca admitirán ni siquiera una versión pública. Y solamente cuando haya —por ejemplo— dictamen de no ejercicio, habrá una versión pública del dictamen en unos plazos que determina el artículo.

Eso viola la Constitución. La Constitución dice que toda reserva es temporal. Puedes decir 20 años de reserva ó 15, ó seis; pero el Estado mexicano nunca podrá reservar un documento *per sécula seculórum*. No existen los secretos en el derecho mexicano. No existe el secreto de Estado. Existe la información reservada por un tiempo.

Si una ley específica, como el Código Federal de Procedimientos Penales, no establece una temporalidad en la reserva, se violenta la Constitución. Por fortuna —debo decirlo— el doctor Soberanes, que está legitimado como Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, presentó la respectiva acción de inconstitucionalidad y la Corte próximamente va a conocer de este asunto para determinar si esto es así.

Si determina la constitucionalidad de esto, entonces supongo que a la PGR ya no le importará estar haciendo cola en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Dirá “me desisto, por aquí ya tengo el amarre legislativo”. Y nosotros diremos “Lo que diga la Corte, con eso jugamos”. Evidentemente el IFAI es un órgano del Estado y acata lo que dicen los órganos competentes para juzgar la constitucionalidad de la norma.

Si por el contrario, la Corte decide que esto es inconstitucional, entonces vuelve a prenderse el dilema de la decisión que tiene que tomar nuevamente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. No sé hasta qué punto resultan confusas estas dos pistas que evidentemente está usando la PGR para acotar la transparencia de la averiguación pública.

Debo decirles que nosotros compartimos muchas preocupaciones de la PGR y que no estamos en una actitud de puristas de la transparencia, creyendo que la averiguación previa debe ser pública bajo cualquier condición. No, una averiguación previa contra unos narcotraficantes muy poderosos no debe hacerse pública, no puede ponerse en peligro la vida del agente del Ministerio Público que integró la averiguación previa, cuando está atacando intereses nada menos que de la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico. Ahí hay un interés público que proteger. Entonces protege eso, establece un plazo que permita eventualmente hacer ampliación del plazo si persiste el riesgo. Pero esas distinciones no las hace el artículo 16 del Código de Procedimientos Penales.

Es como —permítanme la expresión que sí puedo usar ante ustedes, pero no podría usar ante un ministro de la Corte— querer matar moscas con una ametralladora. Aquí se les pasó la mano, digamos. Es como un escopetazo. Todas las averiguaciones previas reservadas para siempre. ¿Por qué? Hay algunas averiguaciones previas sobre violación de la correspondencia que ni siquiera admite pena corporal. ¿Por qué esas averiguaciones previas te parece que deben estar blindadas porque está en juego qué?

Creo que también en ese sentido es inconstitucional el artículo 16 del Código de Procedimientos Penales, porque la Constitución dice que toda reserva debe estar fundada en razones de interés público. ¿Cuál es el interés público en juego? Cuando vas a reservar una averiguación previa ligada a una violación de correspondencia. Por favor, esa distinción fina que exige la Constitución no la hizo el Congreso.

Creemos que sería importante que todos los actores institucionales entendiéramos que la Constitución nos exige una motivación mucho más cuidadosa de lo que significa el interés público cuando está por encima de la transparencia y, por supuesto, del principio de máxima publicidad.

Inicié esta conferencia —y con esto termino, amigos— diciendo que estamos arrancando una experiencia. Este es un derecho nuevo que se está litigando; está generando tesis, jurisprudencias al respecto en el Poder Judicial, relacionados con los amparos que terceros

perjudicados o ciudadanos están presentando contra el IFAI. No son muchos casos, pero en fin. Se está produciendo criterio, se está avanzando en los objetivos plausibles normativamente deseables que presenta la ley.

Ciertamente estamos en un momento, en una coyuntura de definición. Porque si la Ley y el Instituto logran salir de este momento para que sus decisiones, el sistema siga siendo expedito, el derecho de acceso a la información continúe aceptado, para que no se interrumpa con procesos farragosos y lentos, para que se interprete el derecho siguiendo el principio de máxima publicidad, si logramos todo eso, creo que vamos a avanzar en el control ciudadano sobre el poder y en la posibilidad de la transparencia cabal de la función pública.

Gracias a todos por su atención.





**Comentario de**  
**José R. Castelazo**  
**Presidente del INAP**



**José R. Castelazo.**- Muchas gracias, don Alonso Lujambio Irazábal. Muy generosa la conferencia sobre el derecho a la información y la transparencia.

Hay algo que cualquier administrador público se pregunta frente a una decisión política tan relevante. ¿Cómo instrumentar esa decisión? La administración pública posibilita esa instrumentación, que en este caso es jurídico-política y por supuesto administrativa.

Aquí se demostró que a finales de los 90 y lo que va del siglo XXI, la transparencia ha caminado por la vereda jurídica en muchos de los países. Pero es muy difícil que lo jurídico — aun y cuando en la ley tiene sujetos obligados— se pueda imponer sobre una cultura política ya establecida.

La transparencia es un hecho democrático. Es un parteaguas. Es abrir un sistema tradicionalmente, históricamente autoritario como el mexicano, para acceder al empoderamiento del ciudadano; es decir, partiendo de la tesis de que todos somos poderosos porque tenemos el derecho de ejercer ese poder, y si la democracia nace de la propia sociedad, tiene que regresar a favor de esa sociedad.

En esta conferencia se han planteado cuestiones realmente de innovación en la administración gubernamental. Primero es vincular dos cosas en un solo organismo que paralelamente promueva y regule el derecho.

Segundo, que promueva la cultura administrativa-política de la transparencia prácticamente en todo el país, pero apegado a derecho -al derecho a la información- estableciendo procedimientos que ahora conocemos como de *e-government*.

Hace algunos años, muchos de nosotros, -incluido el de la voz, soy de la era *predigital*-decíamos ¿cómo es posible que le pidan al ciudadano común que utilice el Internet para procedimientos que son complejos? La realidad nos está mostrando que el ciudadano mexicano no solamente posibilita esta acción, sino además lo hace bien. El 95 por ciento de satisfacción en estas peticiones, es impresionante.

Porque una cosa es la decisión política y otra es la instrumentación, lo que se demuestra en los hechos son los resultados. Es la diferencia entre el *wishful thinking*, los “buenos deseos” y lo que realmente se logra.

Que el incumplimiento sea del 0.24 por ciento, pudiera ser hasta irrisorio. Es decir, el 0.24 por ciento de algunas dependencias, de un órgano del gobierno no cumple, pero el resto sí cumple, entonces es un triunfo absoluto la existencia del IFAI.

Ah, pero ¿por qué Lujambio insiste en ese 0.24 y en especial en el incumplimiento de la PGR que todavía es menor? En principio, yo lo interpreto, porque —para empezar— la transparencia opera en contra de todo poder absoluto, de toda dictadura, de toda cerrazón.

Segundo. Porque la transparencia, la política de transparencia mexicana, al dotar al Estado de la posibilidad de reserva de cierta información evita la anarquía en este asunto. ¿Ya podemos informarnos? Pues ahora vamos a informarnos todos, y como un *tsunami*, podrían generar un proceso anárquico poco ordenado para obtener información.

Tercero. Confía en el ciudadano. No se le exige que deba demostrar algún interés jurídico. No solamente es lo práctico, sino lo inteligente.

Regreso rápidamente a lo de la PGR e interpreto. Si es para evitar el poder absoluto, la anarquía ¿también es para evitar la impunidad? Porque la impunidad es un veneno de este sistema político; porque la interpretación común, cotidiana, es que se vale hacer todo en este sistema “al fin no me pasa nada” y si soy influyente “me pasa menos”. Y si soy influyente y además tengo autoridad “al que le puede pasar es a quien se atreva a cuestionarme”. Entonces es importantísimo el IFAI; importantísimo.

Sólo cuestionaría un hecho e interpreto bien lo que dice el Comisionado Presidente. ¿Por qué no es un órgano constitucional autónomo? ¿Si ha dado resultados tan extraordinarios en cinco años —340 mil solicitudes en términos redondos—, por qué no le damos más poder del que ya tiene? Es decir, ¿por qué no lo hacemos así como una especie de Comisión de Derechos Humanos, de IFE, de Banco de México, ahora de INEGI? ¿Por qué no le damos esa facultad?

Yo opino que vale la pena discutirlo. Vale la pena profundizar esa cuestión porque de otra manera el IFAI se puede enfrentar a un instrumento de la impunidad, que es la elusión o la evasión de la ley con la ley misma, como aquí se demostró, es lo que está haciendo la PGR. Le está poniendo un candado al IFAI.

No son los 19 casos de la PGR; es lo que significan. Es una cuestión de principios. Tenemos que entrar a apoyar la política de transparencia pero cabalmente. No podemos apoyar una política de transparencia que está bien, está muy bien, pero ¿qué tal si gana la PGR? Entonces

sí, todo lo que hemos hecho, y digo “hemos”, porque además el INAP desde 2003 ha publicado los avances de la transparencia y somos ciudadanos que hemos acudido al IFAI.

Los mexicanos hemos construido al IFAI. No se trata de una construcción de la cúpula de la pirámide hacia la base; es justamente al revés. Todos sabemos cómo nació el IFAI y ese es el gran valor democrático que tiene. Tenemos que proteger, que desarrollar y ojalá podamos discutir a profundidad las ventajas y desventajas de ser un órgano constitucional autónomo. Me parece que el IFAI debe tener más fuerza, inclusive más facultades de tipo sancionador. El problema apenas empieza, como dice el maestro Lujambio. Nos falta mucho por recorrer.



# **Sesión de Preguntas y Respuestas**



**José R. Castelazo.-** Vamos a abrir la mesa para tres preguntas entre el público presente y tres de los puntos de recepción de la teleconferencia en la República.

**Carlos Reta Martínez.-** Gracias, señor Presidente. En primer lugar, una felicitación y un reconocimiento al papel trascendente que ha jugado el IFAI en materia de transparencia. Queremos agradecer a Alonso Lujambio este balance crítico sobre el avance, los problemas que ha presentado la Ley de Transparencia en las instituciones federales y en los estados.

Una reciente investigación que realizó el INAP en el ámbito municipal, presenta un panorama realmente crítico en materia de transparencia. A mí me gustaría conocer cuál es la visión del IFAI respecto a este orden de gobierno que ahora tiene, con motivo de las reformas constitucionales, también obligaciones y responsabilidades en materia de transparencia.

Muchas gracias.

**María de Jesús Alejandro.-** Bienvenido al INAP, maestro Lujambio. Usted hace un momento comentó que ojalá el INAP pudiera ayudarle en las tareas para la instrumentación justamente de esta Ley. En este Instituto tenemos un trabajo muy rico por parte de nuestros egresados de la maestría y de nuestros asociados, algunos de ellos son al mismo tiempo funcionarios que viven de manera directa lo que es la aplicación y la instrumentación de esta ley; contamos con trabajos que pueden en algún momento ser quizá de interés.

El convenio firmado el día de hoy, nos permitirá un acercamiento todavía mayor, a través del cual las habilidades y competencias adquiridas en la Maestría en Administración Pública del INAP, sean un elemento base para aplicarse en diagnósticos, avances y soluciones. Principalmente son soluciones a los problemas que pueda estar enfrentando el IFAI en la instrumentación de la Ley.

Quedan pendientes otros temas conexos para reflexionar como lo es la Ley de Archivos, la digitalización de los documentos; las firmas digitalizadas, las relaciones con Poder Judicial para reconocer esos documentos que no son originales y que nos falta trabajar con los otros dos poderes para echar a andar esta Ley ese es un trabajo que nos gustaría que también nos compartiera.

Por ello le solicito a nuestro Presidente que nuevamente lo invite para abordarlos. Muchas Gracias.

**José R. Castelazo.-** Doctor Alejandro Carrillo, tiene la palabra.

**Alejandro Carrillo Castro.-** Primero que nada, agradecer nuevamente la presencia de Alonso Lujambio en esta —como él decía— casa académica que lo ha recibido en muchas ocasiones, incluso antes de que fuera Comisionado Presidente del IFAI.

Felicitar al presidente del INAP, José Castelazo, por la feliz idea de promover la firma de este convenio para seguir construyendo estas ideas.

También —lo comentábamos ahorita en nuestra calidad de ex presidentes Luis García Cárdenas y yo— la extraordinaria claridad con la que el Comisionado Presidente ha fijado la *litis* o ha traído un planteamiento para que sea analizado, discutido, como él lo decía, sin los altibajos o los problemas que muchas veces cuando esto se lleva a terrenos partidarios o de otro tipo, no lo permite.

Este es el ámbito natural desde que se creó el INAP hace más de 50 años. Agradecemos mucho que el Comisionado Presidente utilice este foro plural y este ámbito académico para hacer estos planteamientos. Seguramente los conoce el Comisionado Presidente desde hace más de seis años, poquito más, al INAP. El propio licenciado Castelazo, el ex presidente García Cárdenas y el que habla, asistimos cada año a la Reunión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), para participar en una mesa para dar a conocer todos estos aspectos.

Se nos explicaba con mucha claridad que quizá la peculiaridad mundial de México —así lo decía el Comisionado Presidente— es el litigio electrónico. Yo creo que definitivamente lo es, pero al estar viendo el listado de los países que en los últimos años han incorporado leyes de transparencia, comentaba con el licenciado García Cárdenas que están Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Guatemala y Uruguay. Todos son países unitarios, no federales.

Yo creo que una de las peculiaridades mundiales del ejemplo mexicano que claro, pasa de alguna manera por el litigio electrónico, es cómo se preserva la idea federal pero ofreciendo esta plataforma electrónica, el Infomex.

Me preguntaba el doctor García Cárdenas: ¿Qué no nos estamos metiendo vía Infomex en las facultades de otros órganos gubernamentales o de otros niveles de gobierno? Mi comentario era que no, porque se trata de un metalenguaje. Es decir, estamos hablando de una plataforma electrónica.

El maestro Duhalt Krause nos enseñaba que era un metasistema que no tiene nada que ver, pero yo creo que esta es una de las aportaciones y esa sería mi pregunta, maestro Lujambio. ¿No sería también una peculiaridad mundial de lo que está haciendo México esta posibilidad de entrar con este nuevo sistema en un sistema político federal? Porque es mucho más sencillo hacerlo en un sistema unitario, como son los otros países que están en el cuadro. Claro que están Canadá los Estados Unidos, pero ese es otro asunto.

Yo creo que esto sería una de las cosas que valdría la pena destacar y desde luego felicitar a quienes están ahora desde el IFAI tratando de cumplir de manera tan importante esto que los abogados —aquí defendiendo un poco el punto de vista de los pocos abogados que ya quedamos en el INAP—, en el sentido de que es derecho vivo; cómo se está transformando. Es como cuando se debatían las ideas federalistas.

Ojalá y se siga utilizando también el foro que ofrece el INAP para que nos permitan platicar con ustedes y seguir haciendo aportaciones, como decía el presidente Castelazo, a un tema que a nuestro juicio es vital para evitar la impunidad. Muchas gracias.

**José R. Castelazo.-** Tenemos tres preguntas. Una de Oaxaca, otra de Sinaloa y otra de Hidalgo. Son muy breves. Ellos no tuvieron la oportunidad de explayar, de argumentar la pregunta tanto como nosotros.

Del IAP Oaxaca. ¿Qué se entiende en el IFAI por seguridad pública en las excepciones del acceso a la información pública? Me imagino que es a la reserva de la información. ¿Qué se entiende por seguridad pública? ¿Pudiera ejemplificar?

Del IAP de Sinaloa. ¿Qué posibilidades reales existirían para que el Congreso de la Unión otorgase mayores facultades sancionadoras al IFAI? ¿Serían necesarias?

La última, de Hidalgo. ¿Qué propuesta de reforma constitucional podría hacerse para que, en cascada, la población acudiera a solicitar información a la institución pública y fuera una población informada para el ejercicio de sus derechos y obligaciones?

Ya tenemos seis participaciones y tiene la palabra el Comisionado Presidente.

**Alonso Lujambio Irazábal.-** Gracias, José.

Carlos, en el ámbito municipal veo un escenario crítico pero también contrastante. Si tú vieras la cantidad de cosas que se ha inventado Blanca Alcalá, la presidenta municipal de Puebla. O el anterior presidente municipal de Chihuahua capital. O el anterior presidente municipal de Guadalajara.

Hay algunos políticos que con ambición —en el mejor sentido—, han visto en la transparencia una oportunidad política para distanciarse de su gobernador, de su predecesor, de un presidente municipal de otra gran ciudad y se ponen la camiseta y empujan muy fuerte. Son la excepción, no son la regla.

Creo que todavía este es un proceso lento. La clase política no ha incorporado el factor transparencia en el tablero del juego. Creo que en muy pocos años quien no sepa jugar este juego, ya no puede jugar. Quien no sabe esta regla ya no puede jugar el juego. La política ya no la puedes jugar si no incorporas la transparencia en toda tu estrategia.

Permítanme ponerles un ejemplo. Un ministro inglés me contó —la ley inglesa es más joven que la mexicana, entró en vigor en 2005— que un tabloide británico de esos amarillistas, le hizo una solicitud de un tema muy delicado, no había manera de reservar, se la voy a tener que dar. Se le ocurre una idea, 24 horas antes de que se le venciera el plazo para darle la información a ese tabloide que le iba a dar un seco a la cabeza, se la manda, esa misma información, a todos los medios.

Su oficina de Comunicación Social la reparte, pero al mismo tiempo se la da al solicitante. “Ahí te va, pero entérate que todo el mundo la tiene ya”. “Me quemaste la nota, condenado. Los demás saben que la nota es de otro”. Total, no la usaron. Les quemó la nota y no jugó a la opacidad. No fue “oculto para que no me peguen”, “Para que no me peguen soy más listo que ellos. Transparento y no me pegan”. Si no somos capaces de jugar este juego político con esta regla, la verdad es que vamos a retroceder.

Estoy convencido que estamos avanzando con firmeza; va a tardar —creo— en que esta regla que hoy, por ejemplo, la regla democrática, hoy está internalizada en todos los partidos ¿no creen? Creo que hoy en general en México tenemos internalizado el juego político-democrático. Realmente no hay fuerzas, creo fue el resultado de un proceso.

Como bien decía José, hay una cultura política que vencer. Yo creo que estamos en ese proceso. A caminar se aprende andando. No podemos aprender a votar sino votando; no podemos aprender a usar el derecho a la información, sino usándolo.

Lo que quiero decir es que en el ámbito municipal veo ciertamente un desajuste y un contraste. Estamos trabajando con la instancia de la Secretaría de Gobernación que promueve ciertos valores, ciertas nuevas prácticas a nivel municipal; estamos en relación con las instancias de suma municipal de los partidos políticos para trabajar el tema a este nivel. Y vemos que el trienio sin reelección —también para variar— milita contra muchas cosas, contra muchos bienes que debiéramos poder construir en la democracia, pero entre otras, contra la transparencia.

Si el presidente municipal va a estar en el puesto sólo tres años, ¿por qué implementar una política muy agresiva de transparencia? Se va a exponer a un golpe de entrada y hasta el término de su gestión. El golpe sería su única ganancia.

En el IFAI estamos trabajando con esos 276 municipios que tienen más de 70 mil habitantes y creo que incorporarlos a Infomex los va a meter a una lógica, a un contexto de gran exigencia. El resto de los dos mil 200 municipios vivirá quizá otras realidades.

María de Jesús Alejandro, iniciemos con entusiasmo este vínculo nuevo y acerquémonos a través tuyo a los egresados para ver qué podemos hacer. Está la Ley de Archivos —ciertamente—, está la Ley de Protección de Datos Personales, que está también por ser aprobada en el Congreso. Hay muchísimos temas que podemos desarrollar.

Alejandro Carrillo apunta hacia un asunto clave. Ciertamente la peculiaridad mexicana también está en el federalismo. Argentina, Brasil y Venezuela, que son los otros federalismos —bueno, Venezuela uno muy peculiar, pero Argentina y Brasil son los otros—, no tienen Ley de Transparencia. No han enfrentado ni siquiera este dilema de tener, como en el caso mexicano, una fragmentación de entidades federativas vinculadas.

Yo creo que el artículo 6o. constitucional es la gran solución al problema de la heterogeneidad y la exigencia, por otro lado, del sistema electrónico. Creo que va a ser ciertamente una gran novedad. Creo que en algún momento sí lo subrayé: si ya México estaba a la vanguardia con esto en el esquema federal —quizá no lo hice explícito como te hubiera gustado oírlo—, qué sistema federal y municipal logra esto en un espacio de tiempo como en el que hemos logrado esto en México. Yo creo que esto va a suponer para los ciudadanos la posibilidad de someter a los gobiernos a un gran escrutinio.

Siempre les digo a los gobernadores que “no les estamos vendiendo gato por liebre”. Es decir, siempre les acentuamos que con este sistema van a recibir más solicitudes, que van a someter a

un ejercicio de escrutinio más severo, que van a tener más trabajo, que va a haber más golpeteo al principio. No queremos engañar a nadie, ¿están todos claros de que para allá vamos? Sí, bueno, entonces ya súmate. Lo único que no queremos es que nos lleguen con carita de ingenuos, de transparentitos a decirnos una cosa y resulta que nos vendieron un monstruo y ahora ya no sabemos cómo gobernar esta cosa.

De entrada les advertimos que esto los va a someter a un contexto de enorme exigencia y que eso es lo que andamos buscando. Eso venimos a vender, a buscar, que el ciudadano pueda hacer más fácil sus solicitudes de información.

¿Qué es seguridad pública? Hombre, es la seguridad de la vida y de los bienes. Me tendría que ir a Hobbes, quizá como para tratar de construir una bonita definición de lo que es la seguridad de la vida y de las propiedades, de las personas en la sociedad.

Todo lo que atente contra la política de seguridad pública debe ser reservado. Hay ejemplos de la Secretaría de Seguridad Pública, una de las instancias más conservadoras que tiende a tener una lectura muy restrictiva de la Ley y a la que le estamos revocando más sus clasificaciones, a diferencia —quiero subrayarlo— de la Secretaría de la Defensa Nacional.

La Secretaría de la Defensa Nacional realmente ha hecho un trabajo fantástico de promoción del derecho y no le revocamos ni de lejos, lo que sucede con Seguridad Pública, donde hay una actitud todavía más temerosa; hay más resistencias que vencer —creo yo— en la cultura de la Secretaría de Seguridad Pública.

Pero insisto: en muchas ocasiones ha habido información que decidimos resguardar. Por ejemplo, la cantidad de elementos que asisten a un operativo. “¿Cuántos vinieron al operativo tal en Oaxaca el día tal?” Bueno, esa información es reservada. El estado de fuerza, la capacidad de fuerza del Estado es un elemento estratégico. Si está revelando sistemáticamente cómo usas la fuerza del Estado en determinadas condiciones, te vuelves predecible y el Estado no puede volverse predecible en el uso de la fuerza física legítima, que es su condición más primaria.

Nuestros amigos de Sinaloa hacen una pregunta clave. La función sancionadora. Permítanme serles franco, esta es una cuestión que tiene mucho que ver con la política. En un mundo ideal yo, como Presidente del IFAI les diría “pues sí, si me gustaría también tener el elemento punitivo; tener músculo. No me obedeces, yo te caigo con la espada”.

Tampoco me gusta el esquema actual en el que nosotros somos autoridad ante el Poder Ejecutivo; y si no nos hacen caso, ante el Ejecutivo mismo los denunciemos, para que el Ejecutivo mismo se autosancione. No está bien. La Función Pública es parte del poder que nosotros mismos regulamos, el poder ante el cual tomamos decisiones.

Recientemente se ha discutido la posibilidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa sea la autoridad que emita las sanciones en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y no ya la Secretaría de la Función Pública. Ese esquema me gusta más. Que no sea ni el IFAI, ni la SFP, sino eventualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cumpliendo ese papel.

De por sí el hecho de que el IFAI esté defendiendo en el marco legal vigente —insisto, no como principio, sino como un principio de legalidad, no de pertinencia, sino de legalidad— que las decisiones del IFAI son definitivas, son inatacables y además queremos la capacidad sancionadora, la punitiva, la del régimen disciplinario, van a decir “están locos, quieren más poder. Ahora quieren también la capacidad punitiva; no solamente la peculiaridad de que sus decisiones son definitivas e inatacables, sino que también quieren los dientes, la capacidad de morder”. Yo creo que no está el horno para esos bollos. Pero viendo la pertinencia del arreglo, a mí me gustaría que saliera eventualmente de Función Pública y se fuera al tribunal.

Y las solicitudes en cascada, que es la pregunta de Hidalgo. Amigos, yo no creo en el cambio político mágico, por decreto. Yo creo que la transición misma a la democracia en México ha probado que el gradualismo —algo que Gómez Morín llamaba el “mejorismo”, una palabra que después ya se dejó de usar, pero que es bonita— es lo que hace viable el cambio político.

Yo no creo que debiera haber solicitudes en cascada; no veo cómo. Más bien veo un proceso de socialización que, sistemático y duradero, va a generar el cambio cultural que estamos buscando. Porque insisto, a caminar se aprende andando. Mientras más solicitudes haya, mientras más mexicanos sepan usar el derecho, mientras más se incorporen a usar Infomex y aprendan a usarlo en distintos ámbitos, municipios, estados, federación, esto se va a volver una costumbre, la costumbre de la transparencia mexicana. No estamos ni de lejos en ese estadio, pero creo que la nave va hacia allá y apunta claramente hacia allá.

Por eso la posibilidad de discutir esto en este tono, en este espacio de reflexión académica, es algo que aprecio en verdad mucho; la posibilidad de que sin el ruido de la expresión política de subrayado tinte temeroso de un escenario crítico o rencoroso ante una coyuntura difícil, no

abona a la discusión. Creo que un espacio como éste, y especialmente debo decir con la hospitalidad del INAP me inspiró para venir a hacer un planteamiento general y ambicioso.

**José R. Castelazo.-** Muchas gracias, Alonso Lujambio, político, politólogo y administrador público a todas luces transparente. Muchas gracias.



**Colofón**

*Conferencia Magistral*  
*“Transparencia y acceso a la información pública en México”*