

# MEMORIAS



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación

## Seminario Internacional de **Transparencia Judicial** El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta **2015**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



*Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
Consejo de la Judicatura Federal*

*Comisión para la Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales*

*Unidad de Transparencia del Consejo de la Judicatura Federal*

*Comité de Transparencia del Consejo de la Judicatura Federal*

*Diseño y formación: DGCS /Dirección de Difusión/Armando Maya Ruiz*

*Memorias del Seminario Internacional de Transparencia Judicial 2015,  
“El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta”*

Primera edición 2016.

© Derechos reservados conforme a la Ley 2014. Suprema Corte de  
Justicia de la Nación. Consejo de la Judicatura Federal. Tribunal  
Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*



## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro José Ramón Cossío Díaz  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea  
Ministro Alberto Pérez Dayán  
Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos  
Ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza



## **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza  
Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa  
Magistrado Flavio Galván Rivera  
Magistrado Manuel González Oropeza  
Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar  
Magistrado Pedro Esteban Penagos López



## **CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL**

Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales  
Consejera Martha María del Carmen Hernández Álvarez  
Consejera Rosa Elena González Tirado  
Consejero Manuel Ernesto Saloma Vera  
Consejero José Guadalupe Tafoya Hernández  
Consejero Alfonso Pérez Daza  
Consejero Felipe Borrego Estrada

# **COMISIÓN PARA LA TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

## **Febrero de 2014**

CONSEJEROS

PRESIDENTE: MANUEL ERNESTO SALOMA VERA  
JUAN CARLOS CRUZ RAZO  
VACANTE

## **Marzo de 2014**

CONSEJEROS

PRESIDENTE: MANUEL ERNESTO SALOMA VERA  
J. GUADALUPE TAFOYA HERNÁNDEZ  
VACANTE

## **Septiembre de 2014**

CONSEJEROS

PRESIDENTE: DANIEL FRANCISCO CABEZA DE VACA HERNANDEZ  
FELIPE BORREGO ESTRADA  
ALFONSO PÉREZ DAZA

## **Noviembre de 2014**

CONSEJEROS

PRESIDENTE: MARTHA MA. DEL CARMEN HERNÁNDEZ ÁLVAREZ  
FELIPE BORREGO ESTRADA  
ALFONSO PÉREZ DAZA

## **Enero de 2015**

CONSEJEROS

PRESIDENTE: ALFONSO PÉREZ DAZA  
FELIPE BORREGO ESTRADA  
ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO

# CONTENIDO

<b>PRÓLOGO</b> .....	<b>7</b>
<b>PRESENTACIÓN</b> <i>LUIS MARÍA AGUILAR MORALES</i> <i>MINISTRO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA</i> <i>DE LA NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL</i> .....	<b>9</b>
<b>PANEL:</b> <b>“Implementación de la Reforma en Materia de Transparencia: Retos y Perspectivas para el Poder Judicial de la Federación”</b> .....	<b>14</b>
<b>CONFERENCIA MAGISTRAL:</b> <b>“Asignaturas Pendientes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”</b> <i>EDUARDO BOHÓRQUEZ LÓPEZ</i> <i>DIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA MEXICANA</i> .....	<b>42</b>
<b>PANEL:</b> <b>“Gobernabilidad e Integridad en el Desarrollo Institucional”</b> .....	<b>58</b>
<b>CONFERENCIA MAGISTRAL:</b> <b>“Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”</b> <i>EMILIO SANZ SÁNCHEZ</i> <i>PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA, LA MANCHA, ESPAÑA</i> .....	<b>88</b>
<b>PANEL:</b> <b>“Alianza para la Justicia Abierta y sus Implicaciones en el Fortalecimiento de la Democracia”</b> .....	<b>107</b>
<b>PANEL:</b> <b>“Correlaciones entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción”</b> .....	<b>143</b>

<b>CONFERENCIA MAGISTRAL:</b> <b>“Prácticas Internacionales en Materia de Transparencia Judicial”</b> <i>DOCTOR SERGIO MURO</i> <i>INVESTIGADOR Y DOCENTE</i>	<b>166</b>
<b>PANEL:</b> <b>“Rol del Poder Judicial de la Federación ante Escenarios Impugnativos”</b>	<b>176</b>
<b>CONFERENCIA MAGISTRAL:</b> <b>“Justicia Eficaz para una Economía y una Sociedad Incluyentes”</b> <i>DOCTOR ROLF ALTER</i> <i>DIRECTOR DE GOBERNANZA PÚBLICA Y DESARROLLO TERRITORIAL DE LA OECD EN PARÍS</i>	<b>212</b>
<b>PANEL:</b> <b>“Alcances y Retos Competenciales de la SCJN y el INAI para la Aplicación e Interpretación de la Ley General”</b>	<b>220</b>
<b>CONFERENCIA MAGISTRAL:</b> <b>“Los Derechos Humanos en Conflicto. Protección de Datos Personales y Acceso a la Información. Confluencias, Alternativas y Armonías”</b> <i>DOCTOR JUAN ANTONIO TRAVIESO</i>	<b>242</b>
<b>PANEL:</b> <b>“Precedentes de las Instancias Garantes en el Poder Judicial y su Condición de Eventual Referencia para el INAI”</b>	<b>250</b>
<b>PANEL:</b> <b>“Máxima publicidad y Protección de Datos Personales en los Juicios Orales: Límites entre lo Público y lo Privado”</b>	<b>271</b>
<b>CLAUSURA:</b> <b>Seminario Internacional de Transparencia Judicial 2015, “El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta”</b>	<b>288</b>



## PRÓLOGO

Con el objetivo de examinar y discutir las repercusiones del nuevo modelo de acceso a la información, desde una perspectiva jurisdiccional, y esbozar la consolidación de una política de Justicia Abierta en México, los días 11, 12 y 13 de noviembre de 2015, se llevó a cabo el *Sexto Seminario Internacional de Transparencia Judicial, "El nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta"*, en la Ciudad de México.

Este esfuerzo conjunto de las tres instituciones que conforman el Poder Judicial de la Federación, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se generó en el contexto de un nuevo marco legal en la materia: la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015, acompañada de nuevos retos y obligaciones para el sector público y para particulares también.

Entre las novedades destacables que trae consigo este cuerpo legal, se encuentra la ampliación de las obligaciones generales de transparencia, información que todos los sujetos obligados deben tener actualizada y a disposición del público, de 17 que preveía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se implementó un listado de 48. Además, prevé apartados con obligaciones específicas para determinados sujetos obligados, entre los que se encuentran, desde luego, los poderes judiciales. Ésa sola ampliación, ya es representativa del nuevo esquema en materia de Transparencia que guió al legislador federal, derivado del paradigma adoptado por el Constituyente Permanente, el 7 de febrero de 2014.

Las implicaciones para el Poder Judicial de la Federación, no sólo son numerosas, sino también profundas en lo que se refiere al nuevo contenido del derecho humano de acceso a la información, por lo que este evento no sólo fue resultado de lo que ya podemos llamar una tradición en la Judicatura, sino de la necesidad de mantenernos permanentemente actualizados en materia de Transparencia, imperativo que obedece a la vocación de servicio, que es un pilar sobre el que se sostiene el Poder Judicial.

Este magno evento, trajo la capital del país a expertos provenientes de diversas partes de la República, así como extranjeros, que expusieron sus puntos de vista, argumentos sobre importantes aspectos de nuestra nueva realidad jurídica, y propuestas para implementarla de la mejor manera posible. Se abordaron, entre otros temas, las asignaturas pendientes del nuevo marco



normativo; las correlaciones entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción; el conflicto, la confluencia, las alternativas y armonía entre los derechos de acceso a la información y de protección de los datos personales; la publicidad y la protección de datos personales en los juicios orales.

Esta publicación, recoge los diversos paneles, conferencias magistrales y discursos pronunciados durante el *Sexto Seminario Internacional de Transparencia Judicial, "El nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta"*, y pretende acercar al público en general esos mensajes, discusiones y argumentos que tuvimos la oportunidad de verter en el contexto de este evento, pues representan un punto de partida para la operación de este nuevo sistema, en el que están involucrados tanto los servidores públicos, como la sociedad civil, y que refleja el compromiso de excelencia en el servicio por parte de las tres instituciones que integran el Poder Judicial de la Federación, con la clara finalidad de que la institución que salvaguarda los derechos de la sociedad impartiendo justicia, abra sus puertas al escrutinio público, fortaleciendo el desarrollo democrático del país.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL



## PRESENTACIÓN

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

*MINISTRO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA  
NACIÓN Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL*

Gracias, buenos días.

Primero que nada me congratulo realmente por la asistencia tan importante que tenemos en este evento que demuestra, no sólo de alguna manera la convocatoria del Poder Judicial de la Federación a este tipo de procesos de análisis, sino especialmente el interés que generan temas como el de la transparencia, que desde luego son fundamentales para el sistema democrático de cualquier país y, sin duda, del de México.

Muchas gracias a todos los que participan y vienen a escuchar y a participar en estas labores de este Seminario.

Habrà de recordarse que el alto Tribunal, con el objeto de promover entre la ciudadanía la transparencia, el acceso a la información, así como la protección de datos personales, ha organizado desde 2006, eventos académicos de alto nivel, entre los cuales se difunden los avances en dichos tópicos, así como la perspectiva y retos de los mismos a nivel nacional e internacional.

Ya a partir del año 2013 se consideró conveniente llevar a cabo un seminario del Poder Judicial de la Federación con el ánimo de colaborar como unidad institucional comprometida con la impartición de justicia transparente y abierta a la rendición de cuentas.

Dados los excelentes resultados obtenidos en las tres ediciones anteriores, a partir de hoy se llevará a cabo este seminario del Poder Judicial de la Federación con la participación de los tres órganos integrantes del mismo.

Y aquí quiero hacer también un importante paréntesis, para agradecer a todos quienes también nos darán sus opiniones y sus sabios consejos en relación con estos temas, tanto del extranjero, de Argentina, del Banco Mundial, pero también de los otros poderes del Estado mexicano, del Ejecutivo y del Senado de la República. Muchas gracias también por participar.

El acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, y a su vez una herramienta trascendental



para la rendición de cuentas, lo que a su vez resulta decisivo para fortalecer la legitimidad de las instituciones de impartición de justicia mediante el incremento de la confianza de la sociedad en ellas.

Por su parte, la transparencia es un valor fundamental del Estado democrático de derecho, ya lo había yo antes señalado. Y un mecanismo que debe ser el resultado de la forma en cómo se gobierna, administra y gestiona el Estado.

De ahí la importancia de contar con estrategias vanguardistas de comunicación con la ciudadanía, y de poner en práctica la rendición de cuentas a través de mecanismos e instrumentos modernos, ágiles, que hagan y pongan al alcance de toda la población toda la información necesaria.

Somos fundamentalmente servidores públicos y al público, a la sociedad nos debemos y tenemos que informar.

Para el Poder Judicial es de capital importancia generar información y otorgar el acceso a los ciudadanos con pleno respeto a la ley y a los derechos de terceros, para garantizar así que la información, la transparencia y la rendición de cuentas sigan siendo los pilares de la justicia federal en nuestro país.

La reciente reforma constitucional en materia de transparencia de febrero de 2014, modificó el modelo de acceso a la información a partir de la implementación de un sistema integral, que garantizará homogéneamente el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales en México.

Posteriormente, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, promulgada en mayo de 2015 afianzó esa lógica constitucional, al homologar procedimientos, instituir una autoridad nacional, crear el Sistema Nacional de Transparencia, y en términos generales confeccionar y evaluar una política transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Fue a propósito de la promulgación de la Ley General que ratifiqué el compromiso de colaborar con los otros Poderes de la Unión y con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para que en el ámbito de nuestras competencias demos cumplimiento expedito al Derecho inmanente de toda persona de acceder a la información con transparencia, rendición de cuentas e integridad, que la sociedad, desde luego, espera y exige de todas las nuestras instituciones.



A partir de este rediseño normativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha implementado diversas acciones institucionales encaminadas al cumplimiento irrestricto de las nuevas disposiciones aplicables.

Hemos hecho, como ya se ha mencionado por alguno de ustedes, modificaciones al ámbito interno de organización administrativo mediante la expedición de normas, de acuerdos que permiten esperar inclusive todo el bagaje normativo que el propio INAI irá generando para cumplir debidamente con las normas de transparencia.

Mediante el Acuerdo General de Administración 5 de 2015, expedí los lineamientos temporales para regular el procedimiento administrativo interno de acceso a la información pública, así como el funcionamiento y atribuciones del Comité de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en este Acuerdo se instituye el procedimiento de acceso a la información, para cumplir con las exigencias legales en materia de plazos y atribuciones.

También se implanta en él una práctica institucional para reorganizar la lógica de atención a las áreas administrativas de la Suprema Corte de Justicia y también de gestión de la Unidad General y la garantía del Comité de Transparencia, que funge como un instrumento referencial, esbozando las bases de la transición al nuevo modelo en la materia.

Hemos hecho y cumplido con muchas etapas ya de capacitación, tanto en línea como presencial, que han permitido la capacitación de muchas personas dentro del Poder Judicial de la Federación, como incluso de participantes externos.

Tenemos, hasta ahorita, un Programa de Capacitación que nos permite asegurar haber capacitado al menos al 98 por ciento de los servidores públicos del universo que debe capacitarse.

Sólo menciono que durante el año en curso y con un corte al 31 de octubre han sido tramitadas 47 mil 256 solicitudes de acceso a la información, mientras que el acumulado histórico desde 2003 reporta una cifra de 681 mil 837 solicitudes tramitadas.

De estas solicitudes, no sólo se les ha dado respuesta en un porcentaje prácticamente del 100 por ciento, sino que nos ha permitido construir una serie de indicadores para medir la cantidad de información disponible para otorgarse, determinar muchos elementos de esta información y el por qué y de qué tipo, para saber quiénes lo solicitan y en general todos los elementos que nos permiten hacer una medición para siempre mejorar la calidad.



Se ha hecho también, así lo hemos visto como una necesidad y una obligación, una promoción de la cultura de la transparencia, en jornadas regionales, a través de las Casas de la Cultura de la Suprema Corte de Justicia en todo el país.

Como puede apreciarse en este brevísimo relato, son varias las acciones emprendidas, lo que da cuenta de nuestro compromiso indeclinable con la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, y lo anterior, por supuesto, sin dejar de mencionar que los tribunales de la federación y de manera especialmente relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han hecho una vasta interpretación jurisprudencial en torno a la legislación federal y reglamentaria en materia de transparencia y acceso a la información pública, con especial énfasis sobre el alcance y excepciones, siempre en busca del equilibrio entre la transparencia y los derechos de las personas.

El seminario que hoy comienza se desarrollará en ocho paneles y varias conferencias magistrales contando en todos ellos con la participación de muy distinguidos expertos, tanto nacionales como de otros países, a quienes de nuevo doy la bienvenida y les reitero mi gratitud por su aceptación para estar aquí y participar, lo que redundará positivamente en el cumplimiento de los objetivos específicos tratados para este foro y también en beneficio del público asistente y de todos en general.

Creo y auguro que tendrá, como seguramente lo anuncia la participación que ahora tenemos, un gran éxito, y será de mucha utilidad para todos, especialmente para nosotros los sujetos obligados.

Y si me permiten, haré la declaratoria inaugural de este evento.

Siendo las nueve de la mañana con 55 minutos, de hoy 11 de noviembre de 2015, declaro inaugurado el Seminario Internacional de Transparencia Judicial 2015, el Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta.

Enhorabuena, felicidades.

Seminario Internacional  
de **Transparencia Judicial**  
El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta **2015**

**MEMORIAS**

11 DE NOVIEMBRE DE 2015



**PANEL:**

**“Implementación de la Reforma en Materia de Transparencia:  
Retos y Perspectivas para el Poder Judicial de la Federación”**

**ALEJANDRO MANUEL GONZÁLEZ GARCÍA**

*SECRETARIO JURÍDICO DE LA PRESIDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN*

**ALFONSO PÉREZ DAZA**

*CONSEJERO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PARA LA TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL*

**XIMENA PUENTE DE LA MORA**

*COMISIONADA PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES*

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

*MAGISTRADO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*

**ERNESTO MARTÍNEZ ANDREU (MODERADOR)**

*MAGISTRADO DEL DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO*

**Magistrado Ernesto Martínez Andreu:** Bienvenidos sean todos ustedes a este Primer Panel del Seminario Internacional de Transparencia Judicial.

El panel que ahora nos ocupa se denomina: “La implementación de la Reforma en Materia de Transparencia”. Cuáles son los retos y perspectivas para el Poder Judicial de la Federación.

Para ello, contamos con la presencia de distinguidas personalidades y expertos en la materia que tienen a su cargo, precisamente la implementación de la Reforma en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales.

**Lic. Alejandro Manuel González García:** Buen día. Agradezco la presentación al Magistrado Martínez Andreu, y con ello también saludo a quienes me honra acompañar esta mañana, Comisionada Presidenta Ximena Puente de la Mora; Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, el Consejero Alfonso Pérez Daza.



También aprovecho este breve preámbulo para agradecer a la organización de este evento que me haya extendido la invitación para participar en esta mesa y al tiempo también reconocer el gran esfuerzo para la concreción del Seminario.

Entrando ya a la materia de esta charla, relativa a la implementación de la reforma en materia de transparencia, debo comenzar por recordar que en el esquema del orden constitucional dicha reforma imprimió su sustancia a partir de lo dispuesto en el artículo 6º constitucional.

Esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero del 2014 introdujo principios, bases y procedimientos para construir el Sistema Nacional de Transparencia que decantaron hacia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, publicada el 4 de mayo del 2014.

Para el Poder Judicial de la Federación, concretamente para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ese estado de cosas supuso la inmediata y progresiva concreción de acciones, cuya adopción respondió a la identificación de, al menos tres dimensiones, por una parte la ubicación de una dimensión estructural que se refirió a la instalación y/o adecuación de las estructuras responsables al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la garantía del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, en parte ya predefinidas por la Ley General.

Más allá de ahondar en sus peculiaridades y atribuciones, dadas por la propia ley, para la Suprema Corte y cualquier otro sujeto obligado, resultó de gran importancia establecer e integrar esas figuras como un primer paso que entraña los cimientos del resto de las acciones institucionales encaminadas a la garantía del derecho de acceso a la información y a la protección de los datos personales, máxime que uno de los objetivos de la Ley General es la homologación de su ejercicio.

En ese sentido, reconociendo esa trascendencia y necesidad, días después de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia el 4 de mayo, específicamente el 6 de mayo del 2015, insisto, dos días después, el Presidente de la Suprema Corte emitió el Acuerdo General 3 del 2015, por el que se redefine la estructura orgánica y funcional de su administración, donde entre otras cosas se creó y adscribió directamente a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo mandata la ley, la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial.



Posteriormente, como parte del entendimiento integral del Sistema de Transparencia, en búsqueda además de un efectivo acceso a la justicia, se expidió el Reglamento Orgánico en Materia de Administración de la Suprema Corte, que en lo que importa confirió a la Unidad General atribuciones relacionadas con los procedimientos de acceso y publicación de la información, promoción de la cultura de la transparencia y programas de capacitación, tal como lo establece el artículo 45 de la Ley General, así como ciertas facultades vinculadas con la generación de información cuantitativa y cualitativa, sistematizada sobre asuntos jurisdiccionales.

Asimismo, más adelante se emitió el Acuerdo General de Administración 4 del 2015, del Presidente de la Suprema Corte, por el que se alinean las estructuras administrativas y funcionales del alto Tribunal a las disposiciones de la Ley General.

Una de las modificaciones se refirió a la denominación del entonces Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que pasó a quedar como Comité de Transparencia de la Suprema Corte.

En el mismo acuerdo se aprobó la integración de dicho Comité, en armonía con el artículo 43 de la Ley General. Además, la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Corte, se transformó para constituir el Comité Especializado de Ministros de la Suprema Corte.

Por otra parte, como una segunda veta, se ubicó una dimensión normativa que se vincula con la emisión de reglas acordes a las disposiciones de la Ley General de Transparencia, y eventualmente la Ley General de Datos Personales y la Ley Federal de Transparencia.

Hasta antes de la expedición de la Ley General de Transparencia, la Suprema Corte había regulado sus procedimientos de acceso a la información, protección de datos personales y publicación, a través de dos instrumentos concretos:

El reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y dos, el Acuerdo General de la Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos de la Suprema Corte.

El primero de esos ordenamientos no sólo es aplicable para ese Tribunal, sino también comparte disposiciones comunes de aplicación para el Consejo de la Judicatura Federal.



De tal suerte que dicho reglamento es general en la mayoría de sus disposiciones, mientras que el acuerdo general de la Comisión ya extinta, regula con mayor detalle los procedimientos internos que se realizan para dar cumplimiento al acceso a la información pública.

Cabe señalar que ambos ordenamientos, en su momento, fueron expedidos bajo la lógica de la Ley Federal.

Por ello, en días pasados, el Presidente de la Suprema Corte aprobó el primer instrumento normativo, encaminado al cumplimiento de las disposiciones de la Ley General, que es el Acuerdo General de Administración Cinco del 2015 del 3 de noviembre de 2015, por el que se expiden los lineamientos temporales para regular el procedimiento administrativo interno de acceso a la información pública, así como el funcionamiento y atribuciones del Comité de Transparencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre su contenido pueden destacarse los siguientes rubros: primero, que con ello se cumple con exigencias y atribuciones novedosas, en tanto las disposiciones de la Ley General establecen plazos y procedimientos novedosos que deben garantizarse, así como atribuciones adicionales del Comité de Transparencia que precisan un marco de referencia interno para su despliegue.

En segundo lugar, se propicia una reorganización interna, pues los cambios que introducen los lineamientos constituyen una práctica institucional para reorganizar la lógica de atención de las áreas administrativas de la Suprema Corte, de gestión de la Unidad de Transparencia.

También se emprende la transición institucional, pues los lineamientos contienen disposiciones temporales que fungen como un instrumento referencial que esboza las bases de la transición al nuevo modelo en esta materia.

Debe considerarse que los referidos lineamientos temporales son, justamente, una herramienta normativa momentánea, diseñada para resolver cuestiones inmediatas que obligan ya a la Suprema Corte de Justicia a replantear sus procedimientos de acceso a la información.

Lo anterior es así, porque eventualmente el Congreso de la Unión habrá de aprobar la Ley Federal de Transparencia, la Ley General de Protección de Datos y la Ley de Archivos, que otorguen contenido final a la Reforma Constitucional.

Además el INAI y el Sistema Nacional de Transparencia deberán aprobar una serie de lineamientos que detallen ciertas obligaciones legales.



Llegado ese momento, el reto institucional en esa dimensión significará, por señalar algunos, la definición del ejercicio pleno del derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales.

La publicación y evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, contemplando que la Ley General ampliará los catálogos específicos de los sujetos obligados.

También deberá tomarse en cuenta el despliegue de las atribuciones del Comité Especializado de Ministros para conocer y resolver controversias en materia de acceso a la información de asuntos de carácter jurisdiccional, detalle del procedimiento del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, como el primer asunto que se encuentra radicado hoy, por ejemplo, en la Suprema Corte, que será de gran valía orientar los alcances de este medio extraordinario de impugnación.

Finalmente se ubicó en el seno de la Suprema Corte una dimensión de garantía, ligada a la continuidad de prácticas institucionales para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información. De ésta, a su vez, pueden ubicarse cuestiones instrumentales y de manera importante también aquellas jurisdiccionales que se refieren al conocimiento del recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales, como decía, de la Suprema Corte Justicia y el recurso de revisión en materia de seguridad nacional.

Como podemos ver, la Suprema Corte en su calidad de Tribunal Constitucional, adquiere una triple faceta, que la identifica o posiciona como un órgano único, además de sujeto obligado, porque conoce internamente y externamente de recursos.

Para cerrar mi intervención, quisiera precisar que más allá de los avances y pendientes, los sujetos obligados tenemos que ser conscientes de que la funcionalidad de la Ley General, o del propio sistema normativo que le da sentido dependerá de la efectiva recepción que se haga al interior de las políticas respectivas.

Se requieren órganos comprometidos que garanticen un sano ejercicio y desarrollo de la rendición de cuentas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asume desde ya ese compromiso, y está decidida a seguir en la línea del respeto al derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

Los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidida por el Ministro Luis María Aguilar Morales, estamos conscientes del



valor de la apertura para fortalecer la confianza de los ciudadanos en la justicia constitucional, y estamos trabajando para ello.

Muchas gracias.

**Magistrado Ernesto Martínez Andreu:** Muchas gracias, licenciado Alejandro Manuel González García, por habernos podido presentar este amplio panorama respecto de las normativas y acciones que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y también por habernos planteado en esta mesa algunos de los principales retos que enfrentará el Tribunal Constitucional de nuestro país en materia de implementación de la nueva reforma en la materia.

A continuación cedo la palabra al Consejero Alfonso Pérez Daza.

**Consejero Alfonso Pérez Daza:** Muchas gracias. Permítanme, en primer lugar, felicitar a quienes participaron en la organización y ejecución de este seminario internacional, quienes lo hicieron posible, mi saludo afectuoso, mi agradecimiento por su trabajo.

También quiero agradecer al Magistrado Ernesto Martínez Andreu, quien está actualmente adscrito al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien hizo la presentación de su servidor muy amablemente.

Saludo también a mis amigos, quienes me acompañan en esta mesa, para que comentemos cuáles son los retos de la implementación en materia de transparencia.

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública entramos, precisamente, a una etapa de implementación que incidirá de forma relevante en la cultura democrática de la transparencia en nuestro país.

Estamos conscientes de que aún falta la expedición de la Ley General en Materia de Datos Personales, de la Plataforma Nacional de Transparencia, están pendientes los lineamientos para la clasificación y desclasificación de la información y los lineamientos que regularán la forma, términos y plazos en que los sujetos obligados deberán cumplir con sus obligaciones, así como la armonización de la legislación relativa, tanto a nivel federal como local.

Sin embargo, una vez que tengamos este marco normativo, pienso que el reto más importante es el relativo a delimitar el alcance del derecho fundamental al acceso a la información, pues es de explorado derecho que



todos los derechos humanos tienen un límite, así lo prevé incluso el artículo 30 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que expresamente establece que las restricciones permitidas, de acuerdo con la Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Asimismo, el artículo 32 de dicho tratado internacional dispone que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

En este sentido, el derecho de acceso a la información, protegido por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por el artículo 13 de la Convención Americana y el 6º de nuestra Constitución Política, está sujeto a estos límites naturales, comunes e inherentes a todos los demás derechos.

Nuestra Constitución es congruente a estas disposiciones de las convenciones que he mencionado, precisamente porque el artículo 1º de la Constitución señala que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

En relación a este tema de las restricciones o los límites de los derechos fundamentales, recordarán ustedes que la Suprema Corte de Justicia al emitir la tesis 293/2011, ha interpretado el artículo 1º constitucional en el sentido de que cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, independientemente de su fuente, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

Me queda claro que este debate aún no está terminado, no está concluido, pero es un referente que actualmente cobra vigencia en esa jurisprudencia.

El criterio indicado, a juicio de quien suscribe, ha resultado de vital importancia para la vida jurídica del país, pues permitió que no se actualizara un desbordamiento de las fuentes de derecho y al robustecer a la Constitución el carácter de norma suprema.

El encendido y sano debate en torno a esta decisión de la Corte, probablemente se deba a un pequeño defecto en el lenguaje. Permítanme explicar:



En tanto herramienta integradora y sistematizadora del orden jurídico, el principio de razonabilidad no es una mera ponderación entre principios o derechos, sino que busca la armonización entre dichos derechos. Este es un criterio adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1387/2012, que es posterior a la contradicción 293/2011, a la que hice en primer lugar referencia.

Como consecuencia tenemos que los derechos no entran en conflicto y no se restringen o limitan, sino que se delimitan, se regulan y se reglamentan; la diferencia es de primordial importancia, pues en el caso de la restricción, es una medida que el Estado impone, mientras que en el caso de la delimitación, el Estado simplemente reconoce en la legislación los límites naturales del derecho, lo que resulta de vital importancia para la interpretación de los derechos fundamentales, sobre todo, el de acceso a la información como la dualidad que lo caracteriza, pues como mencioné anteriormente en mi intervención inicial, se distingue por su doble carácter como un derecho en sí mismo, el derecho a acceso a la información y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, por lo que no puede entenderse únicamente como un privilegio humano, sino comprenderlo también como una garantía social.

Este planteamiento inicial que expongo a su consideración, el de cuáles son los límites de la interpretación del derecho al acceso a la información, es precisamente porque el artículo 6° Constitucional en su apartado A, fracción I, establece que la información puede reservarse temporalmente por razones de seguridad nacional.

Más adelante, en mi segunda intervención estableceré un caso concreto relacionado con este tema, en el que el Consejero Jurídico del Presidente de la República interpuso un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerar que un pronunciamiento del Instituto Nacional de Transparencia puede poner en peligro la seguridad nacional.

En consecuencia, la Ley General de Transparencia en su artículo 113, fracción I, prevé como causal de clasificación de la información como reservada este último supuesto.

Entonces, el planteamiento es qué se tiene que interpretar por cuestiones de seguridad nacional. Este es un concepto nacido en los últimos años a partir de la Segunda Guerra Mundial, Arnold Wolfer, uno de los primeros teóricos en preguntarse qué quisiera decir seguridad nacional en los años 50, la definió como un símbolo ambiguo, sin mucho contenido intrínseco, pero con fuerza retórica y política.



Es ambiguo en muchos sentidos, comenzando con la elección de los vocablos, porque seguridad nacional no se refiere a la seguridad de la Nación entendida en un sentido sociológico, sino a la seguridad del Estado-Nación, entendido como categoría política.

Wolfers hablaba de dos formas en que puede entenderse el término, en sentido objetivo y en sentido subjetivo, a los que se ha adherido también el sentido discursivo.

En el primer caso, seguridad nacional significa ausencia de amenazas a la subsistencia del Estado y a sus legítimos intereses nacionales.

En sentido subjetivo, por otro lado, se refiere a la percepción, esto significa a la sensación de estar libre de las amenazas.

Finalmente, la Escuela de Copenhague desarrolló una teoría discursiva de la seguridad nacional, que implica que por su carga retórica y emotiva, es empleado frecuentemente por las élites políticas para securitizar diferentes temas en la Agenda Nacional, lo que básicamente reduce la seguridad nacional a lo que el Estado decía que es un asunto de seguridad nacional.

Estos peligros fueron advertidos durante el proceso legislativo de la creación de la Ley General de Transparencia, particularmente por lo que se refiere al citado medio de impugnación; la inquietud recurrente entre quienes intervinieron en el proceso, fue la relativa a la forma en la que se previó el recurso, que sí podría permitir que se desnaturalizara su objetivo, pues desde su óptica fácilmente podría controvertirse temas diversos a los de seguridad nacional, con lo cual se anularía el contenido de la Ley en asuntos de trascendencia política para el Ejecutivo.

El reto, concluyo esta primera intervención, es definir criterios para la interpretación de las hipótesis legales al mencionado recurso en los que siempre deberán prevalecer los intereses generales de la Nación.

No obstante, a mi juicio, los supuestos de procedencia del recurso no quedan a la libre discrecionalidad del consejero jurídico del Ejecutivo Federal, pues se cuenta con diversas disposiciones normativas que establecen expresamente los supuestos en que pueda verse afectada la seguridad nacional.

Hasta aquí mi primera intervención.

Muchas gracias.



**Magistrado Ernesto Martínez Andreu:** Muchas gracias, señor Consejero, desde luego muy interesante el enfoque que nos ha planteado del derecho al acceso a la información pública en esta doble vertiente, tanto como derecho fundamental, así como una garantía para el disfrute de otros derechos, tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.

Y desde luego también resulta de destacar la importancia que tendrá el concepto de seguridad nacional para el desarrollo de este derecho fundamental de acceso a la información.

Muchas gracias.

A continuación cedo la palabra a la Comisionada Presidenta, Ximena Puente de la Mora.

**Comisionada Presidenta Ximena Puente de la Mora:** Muchísimas gracias por su amable presentación, señor Magistrado Ernesto Martínez Andreu.

Me siento muy complacida de estar el día de hoy en este importantísimo evento, donde se prima un tema fundamental para la vida de nuestro país, que es la transparencia en el Poder Judicial.

Me siento enormemente congratulada de estar en esta mesa con el licenciado Alejandro Manuel González García; con el Consejero Alfonso Pérez Daza, Consejero de la Judicatura Federal; con mi amigo el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y un hombre muy comprometido con la transparencia desde hace bastantes años, que no quiero decir cuanto, porque luego empezamos a sacar cuentas y a revelar información que puede ser privilegiada.

Estamos, y lo decimos de una manera categórica, México ha cambiado de paradigma en materia de transparencia y acceso a la información, pero sobre todo de rendición de cuentas en nuestro país, y lo escuchamos frecuentemente, y en esta exposición mencionaremos algunos de los puntos que consideramos más importantes para el paso que sigue, es decir, la implementación de esta importante reforma constitucional de la Ley General de Transparencia, pero antes quiero saludar a mi compañero integrante del pleno, Francisco Acuña, mi par, y con un gran trabajo en materia de transparencia de partidos políticos.

Quiero saludar de manera muy especial a las compañeras y compañeros comisionadas y comisionados de los órganos garantes de la República, que nos acompañan en este importante evento, y de ahí empezar nuestra exposición.



La reforma constitucional, la escuchábamos del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un cambio fundamental, transparencia en toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Pero aquí empieza con algunas particularidades, órganos autónomos, el tema de partidos políticos, ahora bajo la tutela del Instituto Nacional de Transparencia; fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física o moral, y esto es muy importante que reciba y ejerza recursos públicos. Es decir, el deber de rendición de cuentas de cualquier persona, independientemente que sea autoridad o no de rendir cuentas en nuestro país, cuando reciba y ejerza recursos públicos.

Ésta, señoras y señores, es un cambio fundamental en la concepción de la transparencia en nuestro país, así como el tema de los sindicatos que el instituto que me honro en presidir, ya firmamos dos convenios de colaboración, en donde se impulsan las actividades de transparencia con el SNTE y el SUTERM, hace muy pocos días.

Y ojo, en los ámbitos federal, estatal y municipal, partiendo de estas disposiciones tan puntuales, hay retos muy claros. El primer reto es la homologación del ejercicio de este derecho a la información en cada una de las entidades federativas de nuestro país.

Algo que tenía nuestro país eran las grandes diferencias entre un estado de la República y otro estado de la República. Con esta reforma constitucional se sientan las bases para tener una homologación en el goce de un derecho fundamental, como es el acceso a la información.

Con esto, se atribuye también y se potencia la generación de una política pública, ya lo veíamos también en la inauguración en materia y de manera transversal en todos los órganos del país, ya sean entidades a nivel de la federación, de los estados, pero también una pieza clave para la transparencia que es el tema de los municipios, llevar la transparencia allá, a cada uno de los municipios que integran nuestro país.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en esta reforma estructural, tenemos una nueva ley, le otorgan al Instituto nuevas facultades, dos grandes facultades: de atracción, en casos que por su especial relevancia o trascendencia así lo ameriten, atracción de los casos ya resueltos por las entidades federativas de nuestro país y la facultad de revisión.



Y estamos también a la espera de las puntualizaciones que el Congreso de la Unión en esta Nueva Ley Federal, que actualmente ya se está discutiendo, nos pueda puntualizar.

Existe también una ampliación de la gama de sujetos obligados, incluyendo los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos, personas físicas y morales.

Para mostrarles algunas cifras, en las aproximaciones que tiene el Instituto pasamos de 246 sujetos obligados de la Administración Pública Federal, a más de 840.

Esto es un gran reto, muy puntual, de parte del Instituto, que asumimos con una gran responsabilidad de cara a nuestro país.

Se prima también la necesidad de establecer obligaciones de oficio de manera más amplia.

De las 17 que trae la actual Ley Federal de Transparencia se pasa a 48 obligaciones generales, además de las específicas de cada uno de los sujetos obligados.

Y algunos de ustedes preguntarán: Bueno, ¿y por qué este cambio de tantas obligaciones generales, de 17 a 48 y además las específicas?

Se quiere, en esta etapa de la transparencia en nuestro país, que cada ciudadano no tenga que ir a la autoridad a hacer una pregunta, sino que se disponga de la información tan sólo con un "click".

Y eso, bueno, estamos caminando hacia la construcción de un Estado Abierto, de cara a la sociedad.

Otro de los grandes retos que tenemos es la implementación y la estructuración y el fortalecimiento de lo que ha se denominado un gran Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

¿Todo este sistema qué es? Bueno, para llevar un acompañamiento con cada uno de los órganos de transparencia de la República Mexicana, de los estados de la República Mexicana y con la participación de tres importantísimos actores: la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI, todo esto como eje articulador de la política pública en materia de transparencia.



La autonomía plena convirtió al INAI en un organismo autónomo de la Federación. Esto no es un asunto menor, México cuenta con el primer organismo autónomo garante de la transparencia a nivel mundial, con autonomía de gestión y de decisión pero, sobre todo, que garantice precisamente la cuestión de las decisiones. Ya nos adelantaba el Consejero Alfonso Pérez Daza, algunas de las particularidades que voy a referir en un momento más.

Algo muy importante de considerar respecto a los avances que ha tenido el Poder Judicial, no solamente lo mencionamos en la inauguración, sino que lo reiteramos.

Se han desplegado esfuerzos muy importantes para armonizar su normatividad y estructuras de transparencia a las disposiciones que establece la Ley General, se han establecido compromisos concretos de capacitación, particularmente para los comités y unidades de transparencia, de manera presencial también y auxiliados por las tecnologías de la información. Esos son pasos muy concretos, muy decididos para garantizar que los funcionarios del Poder Judicial estén acordes a esta nueva realidad en materia de transparencia.

También destacan sus acciones encaminadas para atender de forma anticipada los plazos para publicar sus obligaciones genéricas y específicas de los artículos 70 y 73 de la Ley General de Transparencia.

Y en términos de las solicitudes del Instituto, destaca que del año 2003 a octubre del 2015, el Poder Judicial de la Federación en su conjunto recibió casi 700 mil solicitudes, una cifra muy alta, considerando, por ejemplo, que toda la administración pública federal tuvo un poco más de un millón 200 mil solicitudes.

Comparación que resulta aún más interesante cuando se analiza el número de recursos de revisión interpuestos, pues para el Poder Judicial asciende a poco más de 250 recursos, para ser específica, 253 recursos de revisión, mientras que para la administración pública federal suman más de 67 mil, es decir, el índice de recurrencia para el Poder Judicial, en el periodo de 2003 a octubre de 2015, fue de 0.032 por ciento, mientras que en la administración pública federal correspondió a un 4.83 por ciento.

Considerando estos avances normativos de alineación de la Ley General, la capacitación que se está desplegando para los comités y unidades de transparencia, así como las cifras positivas en atención de solicitudes de información y recursos de revisión, el Poder Judicial se destaca y consolida



como referente en el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia. El reto efectivamente está en continuar con estas cifras, bueno, pues son positivas para las y los mexicanos.

Nuestro reconocimiento particular a todas estas acciones emprendidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por hacer estas adecuaciones que contribuyen a la transparencia en nuestro país.

En materia también de los retos que debemos enfrentar para la efectiva aplicación del derecho –y aquí no se pretende y qué bueno que lo mencionó señor Consejero–, hablar de derechos absolutos, y me parece que esta cuestión en los límites que tiene un derecho fundamental no sólo en la protección de los datos personales, otro derecho fundamental reconocido por el artículo 16 de la Constitución Mexicana, principalmente sus cuatro vertientes: acceso, rectificación, cancelación y oposición, sino también asuntos que tengan que ver con la materia y con el área de seguridad nacional.

Efectivamente la luz que nos proporcione la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será muy valiosa para los criterios de interpretación. Ya está el primer recurso del que nos va a hablar más adelante, no quiero meterme en particularidades, pero algunos interpusimos también nuestro voto particular al respecto.

Otro de los aspectos que consideramos importante subrayar es el tema de violaciones graves a derechos humanos, esta excepción de la excepción, que tenemos en la actual Ley Federal de Transparencia, que está contenida en la Ley General de Transparencia, y que precisamente también estamos a la espera de que se resuelva esta delimitación de las facultades del Instituto.

Pero también tenemos la facultad, y esto es importante señalar, de no reservar información que tenga que ver con investigaciones de actos de corrupción.

Esto generalmente no se ha mencionado en nuestro país, pero es muy importante, y sienta una diferencia trascendental en cómo el Instituto no podrá y no deberá resguardar informaciones que tengan que ver con investigaciones de actos de corrupción.

Tenemos dos grandes sistemas que tenemos que avanzar de manera coordinada, Sistema Nacional de Transparencia; ya tenemos una Ley General de Transparencia y efectivamente faltan otras dos leyes generales; Ley General



de Protección de Datos Personales, solamente 11 estados de la República tienen legislación, los demás lo consideran como un capítulo dentro de su propia Ley de Transparencia.

Esta situación se tiene que cambiar para la garantía de un derecho fundamental, también como lo es la protección de los datos personales, y hace falta también una Ley General de Archivos. Si no se genera una cultura archivística en nuestro país, adecuada con los mismos estándares, no será posible la garantía real, efectiva y expedita de un derecho como es el de acceso a la información.

Y también tener una nueva Ley Federal de Transparencia, que actualmente ya está en las últimas etapas del debate legislativo y esperemos tener estas disposiciones concretas.

La facultad de determinar la procedencia del acceso a la información, sin que medie una declaración por parte de cualquier autoridad y la prueba de daño.

Ahora, esto es muy específico, no se podrá reservar una información solamente por la intención de reservar una información. Se tiene que hacer una prueba de daño específica y concreta, en donde se funden y motiven las causas por las que se reserva la información. Y me parece que esta es una garantía de certeza jurídica para los ciudadanos que se va a hacer una reserva estrictamente en los términos y condiciones que marquen las leyes.

La tutela efectiva del derecho de acceso a la información, desarrollada de manera pormenorizada, tanto recurso de inconformidad como el de revisión en materia de seguridad nacional, que tenga cada vez más puntualizaciones, y la plena horizontalidad entre los sistemas nacional de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y el Sistema Nacional Anticorrupción.

El INAI a través de su Presidencia participa en este Consejo del Sistema Nacional Anticorrupción, y para nosotros también es muy importante contar en esta nueva Ley Federal con disposiciones específicas que nos permitan tener una puntualización sobre la sustanciación de este recurso de seguridad nacional y la posible participación del Instituto en la misma sustanciación y tramitación, y estamos en espera también de las disposiciones que tenga el Poder Legislativo.

Les comento que dentro de toda esta adecuación, dentro de toda esta normatividad, acabamos de aprobar los lineamientos que deberán observar



los sujetos obligados para la atención de requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que emite el organismo garante, los lineamientos que establecen los procedimientos internos en atención a las solicitudes de acceso a la información pública, los lineamientos para recabar la información de los sujetos obligados que permitan elaborar los informes anuales, los lineamientos para la emisión de criterios de interpretación del INAI y los lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información en un lenguaje sencillo, con accesibilidad y traducción a lenguas indígenas. Esto en la pasada edición del Pleno, del 6 de noviembre del presente.

Estamos ante una generación de estas puntualizaciones de normatividad, emitiendo los lineamientos que legalmente nos corresponden, pero la labor del INAI quiere ir más allá, cómo garantizarle efectivamente, y creo que ya estoy en tiempo, cómo garantizarle efectivamente a las y los mexicanos un derecho tan importante como es la transparencia.

Ya lo decíamos, un poco más de un millón 200 mil solicitudes de información, sólo el seis por ciento de la población en México ha hecho uso de este importante derecho, y queremos que cada vez sean más las y los mexicanos que pregunten, que establezcan una relación directa con sus autoridades.

La transparencia nos tiene que servir para incrementar la confianza en nuestras instituciones, para generar sociedades cada vez más informadas, para generar sociedades cada vez más involucradas en la gestión pública.

¡Ojo! No solamente en el uso de los recursos públicos, sino también en la toma de decisiones. ¿Cómo tomamos decisiones de cara a la sociedad? En el momento que trascendamos, en el momento que logremos esta participación y esta vinculación ciudadana, la reforma constitucional adquirirá más sentido, cada vez más sentido y en esto estamos muy comprometidos en el Instituto Nacional de Transparencia, no solamente con el Poder Judicial, que refrendamos nuestro compromiso de acompañamiento, sino con todos los sujetos obligados y con todas las personas que reciban recursos públicos en nuestro país.

Por su atención, muchísimas gracias.

**Magistrado Ernesto Martínez Andreu:** Muchas gracias, Comisionada Presidenta, Ximena Puente de la Mora, por las amplias explicaciones que nos dio respecto de los puntos más importantes de esta verdadera reforma constitucional y estructura en materia de derecho a la información, y cuáles



serán los pasos que deberá seguir también el Poder Judicial de la Federación para llevar a buen puerto este cambio de paradigma en materia del Derecho.

A continuación cedo la palabra al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar.

**Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar:** Muchas gracias, Ernesto, Alejandro, querido Alfonso, queridísima Ximena, un placer estar aquí con ustedes.

Agradezco y celebro que, mi casa, que es el Poder Judicial de la Federación, organice este evento, principalmente el Presidente de la Corte, el Presidente de mi Tribunal, los señores consejeros de la Judicatura, y aunque el INAI no convoca, la verdad es que siempre vamos juntos en estos temas y agradezco exactamente la postura y la presencia en estos términos, Ximena, y a todos los señores comisionados.

Quiero compartir con ustedes un problema, un reto, una preocupación y una buena noticia.

A ver si me da tiempo en 12 minutos, soy muy decente y educado, como me enseñó mi madre, señor moderador, ya que salude, le pido que empiece a contar el tiempo.

El problema tiene que ver con la competencia o el conflicto de competencias que puede presentarse entre la materia de conocimiento que tiene el INAI y la jurisdicción, de la cual formo parte.

En concreto, los partidos políticos, que por cierto hay que celebrar que sean sujetos obligados, cuando redactamos la primer Ley Federal de Transparencia, los partidos que hicieron suyo nuestro proyecto, dijeron: "Nada más que los partidos no son tema", lo mismo que los sindicatos y algunas otras cuestiones, "no son tema", ni siquiera se reguló.

Ha evolucionado el punto y están ya ahora obligados desde la Constitución.

El problema es que la cultura democrática y la cultura de apertura informativa no está muy arraigada en el país. El manejo de los partidos políticos suele ser criptocrático, es decir, manejan la información y creen que entre más información se tiene, que los otros no tienen, se es más poderoso.

La visión ha cambiado por completo y ahora el poder depende de la ciudadanía.

Voy al punto que quiero comentar con ustedes. Cuando un partido político no cumpla con sus obligaciones de transparentar o de proporcionar



información pública, la autoridad responsable para conocer de ello o sancionar, en su caso, y abrir la información, es el INAI.

Pero cuando esto ocurre y/o genera violación a otros derechos fundamentales, concretamente derechos político-electorales, que son competencia del Tribunal Electoral, que como todos ustedes saben son los de votar, ser votado, asociación y afiliación, y cualquier otro derecho fundamental que tenga relación con éste, ¿qué va a suceder?

Porque el acceso a la información es un derecho por sí mismo, nadie lo discute, es autónomo, pero al mismo tiempo es un medio para satisfacer o para cumplir o desarrollar el ejercicio de otros derechos.

Son juicios comunes, por ejemplo, piensen ustedes en cualquier partido político nacional, en algún municipio lejano y que en ese partido político a nivel municipal haya un grupo dominante, el caciquillo del pueblo o del municipio, que ha venido ostentando el poder el Comité Directivo Municipal. Es evidente que haya oposición interna y que en la siguiente elección va a perder, para ocupar los cargos internos del partido o para nombrar los candidatos a puestos de elección popular, para ganar las internas.

Y se avienta el puntacho, el presidente del Comité Directivo Municipal, de cambiar la Asamblea de fecha o de lugar. Esto ha sucedido en repetidas ocasiones.

Y entonces llega la oposición muy contenta a votar y resulta que ya se llevó a cabo la Asamblea y que ya hay otras autoridades que pertenecen al mismo grupo o ya hay candidatos.

Vienen al Tribunal Electoral o han venido, echamos para atrás la Asamblea porque viola, evidentemente, los derechos de participación, de afiliación, y algunos otros de certeza, seguridad jurídica, previsibilidad, etcétera, etcétera, y van para atrás todas las actuaciones.

Cuando alguien pida información para saber cuándo se va a desarrollar la Asamblea, cuáles son los requisitos para participar, cómo deben de inscribirse, puede ser que se niegue la información. Ha sucedido.

¿En qué partido? Espero que no salga de este cuarto, pero les diré que en todos; toda proporción guardada, en algún lugar uno, en algún otro lugar otros.

Los tiempos electorales o la justicia electoral es la única materia que tiene tiempos fatales, se tiene que resolver antes de las distintas etapas que se



presentan en estos procesos, antes de una elección interna, antes de una Asamblea, antes de una elección, antes de una toma de posesión.

Lo mismo para elegir a un candidato de un municipio, para elegir en la interna, que para resolver la calificación jurisdiccional de la elección de Presidente de la República.

Si se va al INAI esta negativa de acceso a la información que necesita el solicitante de tener esa información para poder ejercer otro derecho político-electoral, y resulta que los tiempos del INAI, con todas las competencias que tiene, todas las materias que resuelve, que son todas las del país.

Es probable que surja una cuestión de tiempos y que no pueda resolver para ejercer el otro derecho, esto no está resuelto en la ley, lo he hablado muchas veces con la señora Presidenta, no crean que la estoy aquí quemando y exhibiendo delante de todos, lo hemos hablado muchísimo, también los señores comisionados y también mis colegas Magistrados, con la batuta del Presidente Carrasco, que es un Presidente cien por ciento aperturista.

Creo que esto podría incluirse en la Ley Federal y que es un reto en la implementación de la ley, este es el problema, el reto. Creo que hay que abrir todos los tribunales, mas ¿cómo le hacemos? Algunos cuando hablan de los derechos, ya ven que les vamos poniendo generaciones a los derechos, no sé si es correcto o no, a mí no me gusta y me hago bolas, de repente digo “este derecho que es de segunda generación”, me dicen: “no es de primera”, y este de tercera y me dicen: “no ya es de cuarta. Y de ahí me hago bolas, entre la ecología, el internet y los derechos clásicos, pero bueno, el punto es que, ¿el internet es un derecho fundamental o no? O mejor dicho, ¿el acceso a la tecnología por vía de la red es un derecho fundamental? Pues ojalá lo llegue a ser, hacia allá vamos.

Ahora, no es lo mismo poner una red en la ciudad de México que en algunos municipios que tienen problemas de educación, de alimentación, de agua, de recursos básicos; sin embargo, creo que los tribunales y algunos entes federales sí podríamos tener la obligación de subir a la red y de usar las tecnologías para satisfacer derechos de la gente para saber. Algunos tenemos el presupuesto para hacerlo y algunos de los que tenemos el presupuesto para hacerlo ya lo hacemos, como el Poder Judicial de la Federación y todos sus tribunales, uso de las tecnologías.

Pero creo que el reto podría ser llevarlo a la ley para estar obligados a hacerlo. Regresaría a ese punto con las buenas noticias.



La preocupación que quiero compartir con ustedes que es grave y no es menor, son los poderes judiciales de los estados. Con mucho respeto me parece que no todos los poderes judiciales locales son tan transparentes como el Poder Judicial de la Federación, que la vocación de los tribunales superiores de justicia quizás en algunos casos, no particularizo ninguno, no es la misma que la del Presidente de la Corte, que la del Consejo de la Judicatura, que la del Tribunal Electoral.

En concreto, a lo que voy, es que la justicia más importante para el ciudadano, claro, es la última decisión, pero la primera y la idea que tiene es la que tiene en el lugar en donde vive, si el juez sigue siendo un sujeto oscuro que decide en un cuarto con las ventanas cerradas, las cortinas bajadas y sólo cuelga la sentencia en estrados, la gente seguirá desconfiando del Poder Judicial y no sabrá cómo decidimos y hay un problema ahí de legitimidad y tiene que ver también con el cumplimiento de la norma y de lo que se decide. Creo que el reto es abrir los poderes judiciales.

Las buenas noticias, déjenme hablar de lo que hemos hecho en el Tribunal, porque creo que sí es algo ejemplar. De entrada somos un Tribunal abierto, en esta noción de gobierno abierto del Presidente Obama de 2009, que consiste en cuatro cosas: rendición de cuentas, acceso a la información o transparencia, participación ciudadana y uso de las tecnologías.

En la Cumbre, en la cual la señora Presidente y los Comisionados jugaron un papel importantísimo y que México preside, eso se acordó en Naciones Unidas el año pasado, la REF, la Alianza para el Gobierno Abierto, participamos ahí y de 500 instituciones inscritas de 65 países, fuimos el único Tribunal del mundo, el único Tribunal que está metido en la dinámica de Tribunal abierto o de Estado abierto o de gobierno abierto.

La cultura jurisdiccional no da para ello, y ahí tiene que ver con mi preocupación respecto del Poder Judicial Local.

Ahora bien, ¿por qué somos un Tribunal abierto? También es muy fácil venir aquí y “echarme un rollo”.

Ustedes saben que las sesiones se transmiten en público, que se pueden ver por Internet en cualquier momento, y lo más importante, las sentencias del Tribunal Electoral están en la red en 24 horas.



No nada más lo decimos, ahí está.

Nuestro Comité de Adquisiciones graba sus sesiones y se pueden ver también por Internet. No hay un solo lápiz que se compre en el Tribunal Electoral que no puedan ustedes rastrear por qué se compró a ese proveedor, cuánto costó y cuánto se están usando.

Los datos, creo, de nuestras solicitudes de acceso a la información contra los recursos, me parece que hablan por sí mismos; menos del 1 por ciento se recurre, pero en el Tribunal, déjenme decirles también, son especializados en una materia, tuvimos este año, llevamos este año más de 2 y medio millones de visitas a la página de Internet, con un promedio de navegación de cinco minutos y consultas de diversos documentos, que suelen ser sentencias.

Es decir, somos un Tribunal abierto y creo que la página es amigable. Eso también es muy importante para abrirnos e incrementar la participación ciudadana, que también incrementamos con los programas de televisión que tenemos en nuestro canal por internet para niños, grupos vulnerables, explicación de sentencias, etcétera.

Usamos redes, tenemos Facebook, Twitter, un servidor tiene Twitter, me pueden seguir, los puedo seguir, podemos interactuar por ahí; siempre contesto, me tardo pero contesto, lo mismo por mi correo electrónico.

¿Cómo acercar la sentencia al ciudadano, si no se entienden absolutamente nada? No sé cuál sea su opinión.

Nosotros que estamos aquí, me gusta decirlo, creo que somos, lo digo con mucho respeto, algo de bichos raros, aquí reunidos para hablar de transparencia en el Poder Judicial.

Si ustedes le comentan a sus vecinos lo que estamos discutiendo aquí, pues ni le interesa, ni le entiende, ni sabe para qué. Y va a creer que ni hay transparencia y que el Poder Judicial no sirve.

Eso habla la gente ¿Cómo hacer para seducir, para jalar al ciudadano a ver lo que hacemos?

Rass dice que una interpretación jurídica es exitosa en la medida en que los elementos que la conforman permiten entenderla. Cómo hacer una sentencia que se entienda y cómo acercarla al ciudadano, sino es a partir del uso de la tecnología, y por supuesto, lenguaje más claro y una estructura más sencilla de la propia sentencia.



Owen Fis, dice que los jueces tenemos dos responsabilidades: una que es al momento de decidir lo que es la justicia, pero otra y que quizás es más importante, dice Fis, es la manera en que razonamos y que estas razones se puedan entender.

Si lo que estamos razonando jurídicamente o judicialmente para decidir no lo podemos explicar al ciudadano, es muy difícil creer que esa decisión es la correcta.

Creo que estos son retos para implementar, para seguir avanzando y que sí hay una buena noticia por parte del Poder Judicial de la Federación, y en concreto, me toca a mí hablar de eso, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Estoy a sus órdenes, gracias, señor moderador.

**Magistrado Ernesto Martínez Andreu:** Muchas gracias, señor Magistrado por platicarnos de las experiencias, especialmente en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de estas anécdotas y ejemplos que se viven cotidianamente tratándose del derecho de acceso a la información pública, sobre todo tratándose de los tribunales y de los tribunales locales.

A continuación daré nuevamente la palabra a cada uno de nuestros panelistas hasta por un espacio de cinco minutos, para tratar algún tema que haya quedado pendiente de la exposición inicial, abordar uno que se haya puesto sobre la mesa en esta primera exposición o bien fijar una postura final respecto del tema.

**Lic. Alejandro González García:** Muchas gracias, y muy interesantes todas las intervenciones de mis compañeros.

Inicialmente quise yo reducir mi intervención a los aspectos netamente administrativos relativos a la implementación de lo que hasta hoy se ha hecho en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y desde luego sin tan buenas noticias, como las dice el Magistrado Nava Gomar, sí identifico que hay demasiados pendientes.

Traía el Consejero Pérez Daza la incertidumbre, hasta hoy, esa es una realidad, de cómo tanto el INAI, sí me atrevo a decirlo, y también los jueces, los tribunales del Poder Judicial, tanto como la Suprema Corte tienen una tarea complicada en la interpretación del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.



Recordemos que este tránsito en la interpretación ha sido tarea principalmente, lo digo en el ámbito, en el seno de la Suprema Corte a través de una evolución, simplemente el acceso a la información en su origen y cómo ha ido evolucionando para la Suprema Corte fue entendido netamente como una cuestión que atañía solamente a los partidos políticos para publicitar sus programas, después fue entendido como un garantía individual, para después convertirse en el entendimiento de una garantía social y hoy evidentemente como un derecho humano.

No hay punto de comparación entre el origen de esa noción, hasta lo que hoy se está viendo en la Suprema Corte de Justicia y los ejemplos pueden ser muchos. Desde luego hoy el gran tema, y como lo mencionaba el Consejero Pérez Daza y también refirió la Comisionada Presidenta es la definición y que nos toca un poco, insisto, lo que tocaría a estos dos órdenes por lo menos de lo que significa la seguridad nacional para efectos de recurso.

Yo sin poder ni querer definir un concepto al respecto, creo que es el inicio de algo y de algo que va a costar un tránsito importante.

Junto a eso también otro de los pendientes que veo respecto del INAI, concretamente, es su participación en la promoción de acciones de inconstitucionalidad, por ejemplo, cómo va a ser su dinámica, cómo va a ser su participación dentro de esta democracia.

Y, finalmente, entre otros de los pendientes quisiera ver yo cómo también se va a ir dando la dinámica de los recursos y la intervención del INAI, de la Suprema Corte y del Poder Judicial a través de sus jueces y magistrados.

Recordemos que en una parte también se puede promover amparo y, finalmente, el último punto que yo veo como importante, como lo decía el Magistrado Nava, la publicitación de las sentencias, desde luego, pero este avance en la tecnología sí está significando, de verdad, lejos, así es como lo percibo yo, además de una ayuda clara, también está significando una tecnología, sobre tecnología de ahora cómo vamos a proteger los datos personales.

Entonces, yo veo estos pendientes e insisto, sin tanta claridad como el Magistrado Nava, los pongo en la mesa.

Seguramente a través del desarrollo del seminario se irán disipando algunas y esperemos que así sea.

Muchas gracias.



**Consejero Alfonso Pérez Daza:** Muchas gracias. También seré breve en este espacio.

No tendré oportunidad de estudiar profundamente o de compartir con ustedes la problemática de poder hacer una interpretación en relación al concepto de seguridad nacional, pero sí dibujar para quienes están interesados en continuar estudiando este tema, la problemática desde las dos perspectivas.

La primera sería, como afirmó un juez de los Estados Unidos que las palabras “seguridad nacional” no son palabras mágicas que puedan utilizarse a la ligera para violentar las libertades de las personas.

En los principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información de 1995 se especificó claramente esta situación al ordenar que cualquier restricción sobre la expresión o a la información que se pretenda justificar por motivos de seguridad nacional no será legítima a no ser que su propósito genuino y efecto demostrable sea el de proteger un interés legítimo de seguridad nacional; jamás proteger intereses inconexos, como salvaguardar al gobierno de una situación embarazosa, la revelación de algún delito cometido por un servidor público, ocultar información sobre el funcionamiento de las instituciones públicas o afianzar una ideología en particular. Esta es una perspectiva.

La otra es que hay que comprender que la información también es un poder y que el poder también puede ser mal utilizado, sí puede sostenerse, mediante la que mencionó la Presidenta Comisionada de la prueba del daño, que la desclasificación de determinada información puede generar una situación que ponga en riesgo la soberanía interior, la independencia exterior, la integridad territorial, la preservación de la democracia o del orden constitucional de México, entonces habrá que reservarla.

Tal es la importancia que reviste la protección de estos valores que la legislación prevé que la Corte determine de oficio y de manera inmediata la suspensión de la ejecución de la resolución del Instituto, incluso antes que se admita o deseche el recurso, lo que guarda congruencia y proporcionalidad con la importancia que reviste la temática vinculada a la seguridad nacional, pues su máxima es la de proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Finalmente, para continuar invitándolos a este estudio, a esta profundización del tema, un caso concreto:



El 15 de julio del 2015 el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, Humberto Castillejos, presentó un recurso de revisión en materia de seguridad nacional contra la determinación que tomó el INAI dentro del expediente RDA-0714/2015, derivado de una solicitud de información.

Esta solicitud de información se trata, o se refiere a pedir los itinerarios y los planes de vuelo de toda la flota aérea de que dispone el Estado Mayor Presidencial. También se pidió la lista de pasajeros que acompañaron al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Se requirió el origen, destino, horas de salida, hora de llegada, altura, velocidad y ruta, así como nombres y firmas de la tripulación que son integrantes del Estado Mayor Presidencial.

Esta resolución, también como ya lo señaló la Presidenta Comisionada, se resolvió en el IFAI con cuatro votos a favor y dos votos en contra. Será fundamentalmente un reto del máximo Tribunal del país analizar este caso concreto y determinar si esta información de la altura a la que van los aviones del Presidente de la República es una información pública que se requiera para cualquier ciudadano o es una información que puede estar vinculada al concepto de seguridad nacional.

Este es, insisto, uno de los retos más importantes de la implementación que corresponde a la interpretación de las nuevas leyes en materia de transparencia.

Muchas gracias.

**Comisionada Presidenta Ximena Puente de la Mora:** Muchas gracias.

Qué gran privilegio estar en una mesa con tan distinguidos panelistas, pero sobre todo con los temas que aquí se discuten y qué responsabilidad también tener en dos minutos tantas observaciones y aseveraciones que me gustaría, sobre todo en el recurso que está ya en su cancha, literalmente, de seguridad nacional, el primero para el Instituto.

Como ya dije, algunos de los compañeros Comisionados emitimos un voto particular, principalmente consideramos controvertidos cuatro puntos que es origen, destino, hora de salida y hora de llegada, y pues emitimos nuestras consideraciones al respecto en nuestro voto en particular.

Y bueno, estaremos muy pendientes de todos los criterios que también orienten las decisiones del Instituto.



Efectivamente hubo una votación dividida, también nuestras sesiones de Pleno son públicas, que por cierto vamos corriendo para allá a las sesiones del Pleno públicas, transparentes y de cara a la sociedad, para también seguir resolviendo cuestiones, sobre todo que tienen que ver con temas tan puntuales, en donde hay una necesidad, debe de haber una necesaria ponderación de derechos, y también definir los límites de hasta dónde llega el derecho de acceso a la información y cuáles son esos puntos específicos que se deben de salvaguardar en los casos que tengan que ver con seguridad nacional.

Y bueno, estaremos muy al pendiente también de todo el demás proceso. Hay suspensión también para el resto de los asuntos, lo tenemos muy en cuenta.

Y estaremos dando seguimiento con un gran respeto, por supuesto, a las determinaciones que se tomen.

Tres consideraciones básicas, muy breves. La primera cómo permear toda esta necesidad y todas estas obligaciones en materia de transparencia que principalmente se enfocan a portales de internet y a lo que el señor Magistrado de la Sala Superior señaló, a la accesibilidad que tienen en diferentes puntos del país con respecto al Internet.

Y cómo el mismo INEGI señala, solamente uno de cada tres hogares en México, cuenta con Internet. Y esto es muy importante.

El INAI atento a esta situación, hace muy pocos días acaba de poner a disposición del público un número 01-800-8354324, en donde el ciudadano, de cualquier teléfono, sea inteligente o fijo, del que dábamos vueltas para marcar, pueda hacer solicitudes de información, pueda hacer alguna pregunta sobre un evento como éste, por ejemplo, sobre el programa de un evento en donde el INAI participa, o cualquier otra inquietud que tenga al respecto.

Y esto me parece que es una práctica que puede permear también a los demás sujetos obligados.

Cómo garantizar su derecho de acceso a la información, tenga o no disponibilidad de internet.

Segundo, cómo pasar de estas más de 110 solicitudes que tenemos registradas para este 2015, el INAI ha resuelto más de 5 mil recursos de revisión, todavía con los 246 sujetos obligados.



Entonces estamos preparados, incluso, hicimos un arduo proceso de adecuación y de redefinición institucional para estar preparados precisamente a estas nuevas dinámicas y requerimientos y obligaciones que nos da esta nueva Ley Federal.

¿Cuál es el principal reto? Y con esto cierro, como mi tercer aspecto que no tengamos que llevar al ciudadano a que recurra, y eso es muy importante, porque si no el mismo derecho de acceso a la información estaría en peligro.

Cómo proporcionarle información y cómo generar esta cultura de transparencia en todos los funcionarios para hacer de la transparencia no solamente cumplir con una obligación legal, y me parece que eventos como éstos son sumamente relevantes para generar esta cultura de transparencia, y para actuar, insistimos, no solamente como cumplimiento a una obligación legal, sino como un acto de convicción.

Convicción de quienes nos debemos a la sociedad de rendir cuentas, de actuar transparentemente, y de reconocer que nuestro país está en otra realidad.

Una realidad donde la apertura la información y la rendición de cuentas sea un derecho para todas y todos los mexicanos.

Muchas gracias.

**Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar:** A mí me gustaría referirme a la problemática de la aversión pública de las sentencias, y eso es verdad, las sentencias contienen datos personales que no pueden hacerse públicos. Creo que eso lo podemos atajar de distintas maneras. Uno, reduciendo el volumen de las sentencias. Son ilegibles, hacemos unos mamotretos que nadie lee, y lo podríamos tener en una parte, al lado, en un cuadernillo con los antecedentes y con los documentos, no meterlo ahí. No narrar toda la cadena impugnativa en las primeras 30, 50 o 100 páginas en las que no hemos decidido absolutamente nada, y se nos pueden ir datos personales.

La otra es cambiar la cultura de los propios secretarios al redactar la sentencia, al escribirla para ir apartando los datos personales o identificarlos para construir al mismo tiempo la versión pública. Eso no es difícil hacerlo cuando se está preparando la sentencia.

Es complicado cuando uno tiene que ir hacia atrás y revisar todas las sentencias, elaboradas para publicarlas, hacer una versión pública.



En mi Ponencia trabajo con un modelo en el que, en cada sentencia, el Secretario me tiene que formular un índice para que la gente sepa en dónde están las cosas, un resumen que tienen prohibido hacer de más de tres páginas, la gente no lee más de tres páginas de una sentencia, en donde diga qué es lo que se está decidiendo, y un diagrama de flujo, para tener un solo mapa visual, en un solo impacto, digamos, de cuál es el recorrido.

El litigante te presenta ocho agravios y tú ves que por razón de método hay que ver el cinco, porque si tiene razón ahí se cae todo lo demás. Eso escrito en lineal te puede llevar muchas páginas y la gente no lo entiende. Estamos hablando de rendir cuentas al ciudadano.

Si eso lo hacemos desde la primera versión al mismo tiempo, es muy difícil, perdón, es muy fácil detectar los datos sensibles o muy difícil que se nos escapen, y lo tenemos también en esta "App", un resumen en dos líneas: las sentencias en dos líneas. Decimos ahí: "Se anuló tal elección", "se multó a tal por hacer tal cosa", es decir, tratar de comunicar mejor.

En esta "App" tenemos seis cuestiones que pueden ver: uno, conectan a la gente con el canal de internet y pueden ver directo cómo sesionamos; otro, todos los boletines de prensa, para ubicar de manera más fácil alguna sentencia, porque el ciudadano no sabe que el SUP-RAP-473 del 2014 es donde está lo que está buscando o no es de su interés, entonces con los boletines de prensa ahí lo tenemos; los avisos, para que la gente sepa cuándo vamos a sesionar y si estamos en un evento como éste; se liga también a la página de internet en donde puede ver también, por ejemplo, la Agenda de los Magistrados.

Ustedes pueden comprobar que estoy aquí con ustedes y no en el Tribunal, y que voy para allá a sesionar, que también lo hago en unos minutos o en unas horas, en cuanto llegue e intentaré ya convencer a mis compañeros para hacer sentencias más breves y proteger desde ahí los datos personales.

Gracias.



## CONFERENCIA MAGISTRAL:

# “Asignaturas Pendientes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”

**EDUARDO BOHÓRQUEZ LÓPEZ**

*DIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA MEXICANA*

Muchísimas gracias por la presentación y muy buenas tardes a todos y a todas.

Entiendo que vamos con un poquito de retraso y en beneficio del siguiente panel, que se antoja extraordinario, voy a tratar de reducir la presentación y dejar que haya un panel de discusión tan bueno como el que está en el programa.

Hay por ahí una lámina, en algún momento la van a proyectar, que es el gran reto, me encantaría decir de este espacio, pero en realidad es el gran reto del país, y tuvieron ocasión ustedes en el panel anterior y en la ceremonia de inauguración de hablar mucho de transparencia; en cuanto vean la gráfica que les vamos a compartir van a ver el tamaño del problema.

Un par de legisladores viendo esta gráfica lo sintetizaron así: “Transparencia sin control de la corrupción es igual a impunidad”. Así como vamos a hablar hoy de transparencia y es el tema que nutre a este auditorio y la razón de ser de este espacio, creo que como sociedad vamos a tener que hablar simultáneamente de dos agendas, la agenda de transparencia, ahorita me refiero específicamente a ella, y la agenda de anticorrupción de manera simultánea, y para el Poder Judicial este va a ser un reto importante, no sólo porque se busca en este momento que el Poder Judicial, que todavía tiene muchas oportunidades para abrirse, se abra, rinda mejores cuentas, comparta más información, sino que sea un aliado estricto en la lucha contra la corrupción.

Déjenme sintetizarlo así, la razón por la cual estamos viendo dos sistemas nacionales creándose al mismo tiempo, el Sistema Nacional de Transparencia que viene de la reforma constitucional al artículo 6° y un naciente Sistema Nacional Anticorrupción, es justamente lo que verán en un momento en la gráfica. Las dos agendas no están conectadas.

En este momento tenemos, incluso, una disociación, quien crea que subir información es suficiente para inhibir o controlar corrupción, está en un error. Quien crea que poner a disposición del público bases de datos en formatos abiertos para controlar conductas o desvíos respecto a ciertos asuntos que prevé una norma, está en un error.

La información sólo posibilita la rendición de cuentas, la hace factible en la práctica, pero no dice nada sobre la integridad de quien tiene que subir la información o la pone a disposición del público.

Déjenme ponerlo así, ser transparente, no es ser honesto; ser transparente es ser capaz de poner a disposición del público información que es del público.

Ser transparente es colocar esa información en los formatos apropiados para que pueda ser utilizada por otros para el ejercicio de la rendición de cuentas, para la evaluación de las políticas públicas, para poder entender mejor cómo funciona el Gobierno y transformarlo, pero no dice nada ser transparente sobre ser íntegro o sobre ser honesto.

De hecho, lo digo con absoluta tristeza, hay quienes son tan transparentes que llegan a ser cínicos.

Se muestran, vean ustedes los periódicos del día de hoy, el de su preferencia, gobernadores que hablan con absoluta transparencia de lo que han hecho mal, y no se sienten responsables de ello; fotos de ex gobernadores que viajan por el mundo, dándose una vida de lujos, con un confort que sólo puede construir una mala gestión gubernamental y un pobre sentido de la ética pública, que se exhiben ante nosotros en las redes sociales.

Hijos de líderes sindicales que vuelan en aviones privados, acompañados de sus mascotas, exhibiendo relojes de lujo; transparentes son, no tienen pudor.

Se presentan ante nosotros tal y como son, porque saben que transparencia, sin control de la corrupción, es impunidad y lo saben muy bien.

Ustedes pueden revisar el catálogo de declaraciones públicas de muchos de ellos, tampoco estoy haciendo un ejercicio aquí de investigación periodística, son declaraciones públicas de muchos de ellos, hay algunas emblemáticas, por ejemplo, el Presidente del Congreso, cuando se hace del conocimiento de la opinión pública, un reportaje sobre propiedades, y un ex gobernador en el estado de Oaxaca y que publica el periódico New York Times, el Presidente de la Cámara de Diputados, líder de la oposición, dice textualmente: "A quien hay que investigar es al que filtró la información".

Poco interesado debe estar en estas materias ese ex legislador, y ahora funcionario público estatal, si no sabe que en Nueva York, esto aparece en el registro público de la propiedad.



Todo lo que tuvo que hacer el New York Times, es buscar, puso un nombre, aparecieron las propiedades bajo ese nombre, compiló en un artículo esa información, porque la información era pública, no había ninguna revelación, no hubo filtración alguna; es parte de lo que está acostumbrado a hacer el New York Times, cuando se mete al Registro Público de la Propiedad; ni siquiera es un asunto de habilidades especiales en términos de periodismo de investigación, es la información que está ahí, que todos pueden consultar: "Oiga, pues ¿quién es el dueño del predio de enfrente?, ¿quién es mi vecino real?"; no quién lo está rentando, quién es el dueño y el responsable de esto.

Imagínense cuánto trabajo ha costado mostrar que el acceso a la información pública es un derecho y no un logro, digamos, gubernamental, que todavía creen que esto es por filtraciones. Vean dónde estamos viendo al país, y ese es el líder de la oposición en el Congreso, ni siquiera en el gobierno.

Otros ejemplos que seguramente, ustedes como yo, habrán leído con tristeza en la prensa nacional.

Todo está en la página web, pero eso no quiere decir que sea bueno. Yo ya subí todo a la página web, yo ya entregué mi declaración patrimonial, ¿y a quién se la entregó? Ahorita no me acuerdo, no me pida detalles, pero sé que ya entregué la declaración patrimonial.

Miren con toda franqueza y claridad, si el país quiere en serio avanzar en esta agenda, tenemos que dejar atrás el eufemismo de que transparencia es honestidad.

Transparencia es asegurar flujos de información entre los dueños de la información, los ciudadanos; y los administradores de la información, los servidores públicos. Nada más, nada más.

Es un derecho, y dicho en el Poder Judicial después de la reforma constitucional de 2011 ese derecho es un derecho humano por la ubicación de este artículo y por el reconocimiento que hemos hecho en nuestra Constitución del tema, y tan complejo o tan sencillo de cumplir como cualquier otro derecho humano, es sólo eso, es un derecho. No hay mérito en transparentar. Es cumplir con la ley, nada más.

¿Dónde sí hay mérito? Hay mérito en hacer de la información pública, por ejemplo, una estrategia de transparencia focalizada o proactiva, porque ahí el Estado se pone a pensar qué información realmente necesita la gente y en qué formato para que pueda potenciar otros derechos.



La gran ventaja del derecho a la información es que es un potenciador de otros derechos que están consagrados en la Constitución. Si yo le acerco a las comunidades más alejadas del centro del país, o del Gobierno Federal, información estratégica sobre sus temas, puede ser que ejerzan el derecho a la salud de mejor manera, el derecho a la educación y otros derechos.

Pero tenemos que verlo así, la transparencia focalizada tiene mérito porque facilita la información en el formato correcto para quien necesita la información en el formato correcto.

Tal vez tiene un poco más de mérito que el simple ejercicio de acceso a la información, cuando se presenta una solicitud. Pero si tuviéramos que movernos un poco más, más allá tendríamos que empezar a hablar de otros temas que estoy seguro todavía no están en el radar del Poder Judicial de la Federación.

Uno es el tema de Gobierno Abierto, sé que invocamos el concepto de justicia abierta, pero tiene sus complejidades, ahorita me refiero a ellas, y seguramente en los paneles siguientes habrá mucho que aprender de este asunto, y otro es propiamente el concepto de datos abiertos.

¿Quién de aquí ha visto una base de datos en formato de datos abiertos?

Yo nada más para saber qué tan lejos está el Poder Judicial en este asunto.

Hay una mano allá atrás, valiente, seguramente pionero y visionario. ¿Nadie más, verdad? Dos manos, tres manos.

Ya no hago la parte estadística, está muy claro, ¿no?

Dado que el Poder Judicial llegó después del Ejecutivo a estos temas, tiene un rezago sobre estos temas, que no necesariamente en el cumplimiento de la entrega de información, sino en incorporar esto a la forma de trabajo del Poder Judicial, los asuntos como los datos abiertos todavía le son ajenos.

Déjenme ponerlo así, en el ánimo de simplificar un poco y por razones de tiempo estoy obviando muchos temas y simplificando muchas discusiones.

Un contrato es un *cluster* de datos abiertos.

Lo vuelvo a decir: un contrato es un *cluster* de datos abiertos.

Un expediente judicial es un *cluster* de datos, que pueden ser abiertos o no; idealmente deben ser abiertos, siempre y cuando se protejan otros derechos, como los que seguramente abordó Ximena Puente alrededor de la protección de datos personales.



Eso significa que el Poder Judicial por el momento en que está entrando estas discusiones y derivado de la reforma constitucional al artículo 6º y a la creación del Sistema Nacional de Transparencia ya no sólo va a poder pensar en documentos, sino que va a tener que pensar en bases de datos que incluyen documentos y que, a su vez, son un *cluster* de documentos.

Si todavía andamos tropezando con los archivos, imagínense la instrucción que ha dado el Legislativo en esta materia en términos de apertura en datos abiertos, es cambiar por completo nuestra lógica, es pasar del documento al dato y del dato a la base de datos, y la base de datos -yo sé que pensaban que *Excel* es lo más moderno que hay en esta materia-, ni siquiera debe de ser en *Excel*, porque tiene que ser en un formato que no sea propietario, que se le conoce como API, por ejemplo. Entonces, imagínense el reto para el Poder Judicial.

Ya andaba con dificultades en el tema de archivos, viene la parte de la Ley de Transparencia en términos de hacer públicos documentos, y la Constitución y la Ley General ya trae además el tema de datos abiertos incorporado como parte del DNA de nuestro Sistema Nacional de Transparencia. Va a ser un brinco grande y va a cambiar la forma en la que concebimos nuestro trabajo.

Porque lo que era un poder de papel, pues tendrá que migrar muy rápido a un poder basado en información electrónica y eso ya no significa hoy subir en PDF la información, significa subirlo en bases de datos y bases de datos abiertas.

Por supuesto, como somos previsores, como sociedad y en el Congreso, hay plazos, hay ritmos, habrá lineamientos, todo esto será parte de una transición, no será automático, pero va a haber una transición.

Y creo que lo mejor que podemos hacer como individuos de una organización que se va a transformar es lo que estamos haciendo hoy, empezar a hablar del tema, empezar a acercarnos a la literatura, empezar a tomar previsiones personales, porque sí, tengo que decirlo, el cambio social sí tiene un muy, muy triste lado darwiniano, ¿no?, hay quienes se adaptan mejor a los tiempos y hay quienes resisten a los tiempos. Si quieren quitarle la parte dura darwiniana, póngalo con la metáfora, la metáfora que seguramente ha estado en estas mesas de las olas, pues hay quien aprende a surfear las olas y hay a quienes los revuelcan las olas.

Claro, surfearlas no es fácil, se necesita intentar una y otra y otra y otra vez, hasta que uno va dominando la ola. Yo digo que vayan sacando la tabla,



en la duda vayan sacando la tabla, métense a la literatura, suena mucho más complejo de lo que es en la práctica, pero hay que empezar a prepararse para estos temas. La verdad es que la convocatoria de estas jornadas de trabajo es extraordinaria, el que ustedes puedan estar aquí hoy y nosotros acompañándolos, es realmente un lujo, vale la pena que mantengan este lujo en el tiempo, no sólo por mandato de ley, por gusto, por curiosidad intelectual, por capacidad personal de entender cómo viene la ola.

En eso se pueden sentir muy orgullosos como mexicanos, no hay nadie en el mundo que nos esté dando la pelea, esta es la frontera para el mundo, a partir de mañana en el G-20 México como parte de su política exterior estará impulsando una carta para el G-20 de datos abiertos, será una obligación que asuma México a partir de la convocatoria del G-20, es parte de nuestra política exterior y somos quienes estamos impulsando este tema en el mundo. Vendrán discusiones más sofisticadas y complejas, sobre todo, para quienes administren contratos, como el tema de quién es el propietario real de una empresa, lo que se conoce en inglés como "*beneficial ownership*", pero México está adoptando una posición progresista en estos asuntos a nivel internacional, lo está haciendo también en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible. México fue uno de los impulsores del principio 16, y no tengo que decirlo después del panel y las conversaciones que han tenido con el INAI, no hay otro país en el mundo que tenga un órgano constitucional autónomo, garante del acceso a la información y mucho menos uno con el mandato y la profundidad que le hemos dado al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Hay que exigirle al INAI, le dimos todo lo que ha pedido y hay que empezar a exigirle al Instituto en estos temas.

Ya está la tablita. Esto no es percepción de corrupción, aclaro, esto es la victimización de corrupción para los hogares de una entidad federativa. Si ustedes ven la columna de la derecha, esta es la métrica de la transparencia que hace el Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, para la Comisión Mexicana de Acceso a la Información Pública, y la columna de la derecha es la frecuencia con la que los hogares de una entidad federativa tuvieron que pagar un soborno para acceder a 35 trámites y servicios, incluidos algunos que administran ustedes.

Lo que de forma muy coloquial llamamos el impulso procesal, que todos ustedes sabrán muy bien a qué se refiere.

Entonces, ahí está el impulso procesal medido. No hay relación alguna.



El Distrito Federal es la entidad que tiene los mejores niveles de acceso a la información pública. Conversábamos hace un momento Nacho, sobre el momento de arranque del InfoDF, y cómo se comprometió y logró ocupar esos lugares, pero vean ustedes al Distrito Federal en corrupción: es la entidad 32 de 32 entidades federativas.

Baja California Sur en cambio tiene los peores niveles de acceso a la información pública, pero la menor frecuencia de corrupción en trámites y servicios.

Para cerrar el paréntesis, si no somos capaces de articular estas dos agendas, y esa es la razón por la cual le pedimos al Legislativo que el Sistema Nacional Anticorrupción sea el sistema eje y estén como subsistemas, así lo dice la Constitución, del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización y Control, y el Sistema Nacional de Transparencia, si no conectamos estos tres sistemas, lo único que vamos a generar es o mayor impunidad o mayor percepción de impunidad.

Entonces, ahí traemos un reto como país enorme, no les puedo describir la complejidad que va a tener esto en la práctica, porque cada Institución del Estado mexicano, trabajaba en silos y no se comunicaba con otra.

Entonces, decía, en el ejercicio de mis facultades y atribuciones, yo me encargo de hacer auditorías, la Auditoría Superior de la Federación.

“Oiga, ¿pero eso termina en sanción en algún momento?” No, eso no me corresponde en el marco de mis atribuciones y facultades, no quiero violar por ningún motivo la Ley.

Secretaría de la Función Pública mal llamada, muy mal llamada zar anticorrupción, porque no es el zar anticorrupción la Secretaría de la Función Pública, es un órgano interno de control de la Administración Pública Federal.

“Oiga, Secretaria, y usted ¿hasta dónde llega?” Bueno, yo lo pongo a disposición del Ministerio Público y ahí ya no es mi asunto, corresponde a otra dependencia y eventualmente corresponde al Poder Judicial.

INAI o IFAI, a mí sólo me toca asegurar que se cumpla el derecho a la información; si la información reporta algo escabroso o responde a otras autoridades... Nada más déjenme ponerles un ejemplo, porque hicimos este ejercicio:

Cuando salió el caso Wal-Mart, se acordarán ustedes, hubo 13 instituciones del Estado mexicano que dijeron no tener ni facultades ni atribuciones para investigar.



Fue necesario que el Presidente Calderón, durante la visita de Estado a los Estados Unidos, instruyera a la Procuradora General de la República a que de plano levantara un Acta circunstanciada de hechos, nada más para ver si podían iniciar algún tipo de investigación.

Pero imagínense ustedes el papelón global que hicimos, donde dependencia tras dependencia, todos decían: “Esto que reportó el New York Times y que le ganó un premio Pulitzer a dos investigadores de este periódico, esto no lo podemos investigar”. Trece instituciones del Estado mexicano.

Entonces, a la par de transparencia que es el eje rector de nuestra conversación el día de hoy, necesitamos poner la columna del Sistema Nacional Anticorrupción. La instrucción constitucional es que quienes estén en el sistema, incluido, por cierto, el Consejo de la Judicatura Federal, que es parte del Sistema Nacional Anticorrupción, derivado de la reforma constitucional promulgada este año, estos actores tienen que coordinarse para poder tener una auténtica política nacional anticorrupción. No un programa sectorial, de esos tenemos un montón en el Ejecutivo.

Una política nacional que articule estos esfuerzos y que los traduzca en indicadores de desempeño y de resultado diferentes. Les comparto tres que están ahorita en la discusión en el legislativo, para ilustrar qué se espera del Sistema Nacional Anticorrupción:

Primer asunto, yo sé que aquí hay abogados y muchos más talentosos del que yo podría intentar, como politólogo, hacer.

Primer asunto, yo entiendo que la sanción se individualiza, eso es doctrina. Pero la instrucción que le estamos dando al Sistema Nacional Anticorrupción es que desmantele redes de corrupción, no sólo que sancione individuos.

Si ustedes revisan el caso Néstor Moreno, por ejemplo, en CFE, pareciera que el funcionario actuaba solo, era un hombre de un talento increíble. Nunca trató con nadie durante todo el periodo en el que se probó enriquecimiento ilícito, él solito depositaba, recibía, entregaba y nunca hubo otro servidor público o empresa asociada con este individuo. Eso se llama un chivo expiatorio. Eso no es hacer justicia, y eso no es desmantelar una red de corrupción.

La instrucción que se le está dando al sistema es que vaya por las redes de corrupción, y en las redes de corrupción hay particulares y hay servidores públicos. No sólo servidores públicos. Por eso los transitorios de la reforma constitucional instruyen a repensar la Ley de Responsabilidades y la amplían



a los particulares, porque ya no sólo será la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos, sino para los particulares que estén vinculados con estos temas.

Es un asunto muy interesante, y aquí la transparencia va a ser muy útil, para ver cómo se pueden investigar a estas redes.

Segunda instrucción que se le está dando al Sistema, sé que es un tema polémico en México hablar de responsabilidad penal de las empresas. Es polémico porque nuestra tradición jurídica manda que las personas morales no son penalmente responsables.

Hay experimentos. El Distrito Federal está tratando de moverse en ese sentido, pero la verdad es que ustedes saben que es un tema muy sensible. Pese a ser muy sensible, y sin traicionar este principio, la reforma constitucional en anticorrupción sí plantea que hay un grado de responsabilidad en los particulares, y que la sanción más alta para los particulares en el caso específico de las empresas, es la disolución de la empresa y la extinción de dominio.

Es poco probable que en la práctica esto ocurra, ese es el escenario extremo, y mucho menos probable si vemos cómo nos ha ido con la extinción de dominio en la práctica. De los 64 asuntos que la Procuraduría General de la República ha iniciado por este concepto solamente 11 llegaron al servicio de enajenación de bienes del SAT, al SAE, y sólo uno ha terminado en la recuperación de activos en beneficio del Estado mexicano, por algo así, perdón, estoy citando de memoria, por algo así como 745 mil 600 pesos.

Detuvimos miles de capos, iniciamos 64 procedimientos y recuperamos 745 mil pesos. ¡Wow! ¡Wow!

En comparación, Colombia, se mueve en los órdenes de millones de dólares, y los Estados Unidos por el mismo concepto se mueven en el orden de los billones de dólares en inglés, miles de millones.

¡Ah! Bueno, ahí traemos un reto.

Entonces, aunque metamos la extinción de dominio para el tema del Sistema Anticorrupción, tenemos que hacer que la extinción de dominio funcione, no solamente incorporarlo al marco legal.

La Convención de la OCDE Contra el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales, Convención que México ratificó en mayo de 1999.



Somos un país muy responsable en la comunidad internacional, ratificamos inmediatamente todo compromiso que asumimos. Metimos el control de convencionalidad a la reforma en derechos humanos, somos muy bien portados.

Bueno, tan bien portados que entre 1999 y el día de hoy la Procuraduría General de la República sólo ha iniciado dos investigaciones por cohecho en transacciones comerciales internacionales.

Podemos reportar, eso sí, un crecimiento del 100 por ciento, porque este año se sumó el segundo caso, entonces vamos creciendo de manera vertiginosa.

Pero véanlo ustedes en términos de impunidad, pues ya se pueden imaginar el resultado, cero. Ningún caso terminará en sanción.

Servidores públicos de la Administración Pública Federal consignados por corrupción, bueno, para empezar ustedes lo saben, la palabra corrupción sólo aparece una vez en el Código Penal, en corrupción de menores.

Hay muchos problemas de definición sobre lo que es y no es corrupción, entiendo que hay tipos, por supuesto, cohecho y otros asuntos, pero tenemos un problema conceptual ahí.

Pero como lo reporta el propio Estado mexicano en el Informe de Gobierno: Número de servidores públicos sancionados o consignados por el tema de corrupción: bueno, después de practicar miles de auditorías, cuatro, y seguro uno de éstos es Néstor Moreno, ¿no?

¡Wow! Tenemos un sistema que está produciendo resultados increíbles, en el mal sentido de increíbles.

Sabiendo que este es el tema dos o tres de la Agenda Política Nacional, sabiendo que todas las fuerzas políticas nacionales han hablado de comprometerse en la lucha contra la corrupción, sabiendo que está en todos los discursos de todos los servidores públicos que vayan por un voto popular, esto es lo que produce nuestro Sistema Anticorrupción.

No, el problema no es el Índice de Transparencia Internacional, el problema es lo que produce nuestro sistema.

Entonces, al Sistema Nacional Anticorrupción se le darán instrucciones muy precisas y se evaluará si funciona o no a partir de indicadores como éste: "No me digas cuántos procesos por extinción de dominio iniciaste, dime cuánto recuperaste a través del SAE al final del proceso; no me digas cuántas



auditorías practicaste, eso está bien, es tu control interno, estás en paz si haces las auditorías correctas, dime cuántos de los asuntos identificados por la Auditoría Superior de la Federación terminaron en una sanción a un servidor público real, firme, que no se vaya a por vía de amparo a otro asunto y que termine perdiendo el Estado mexicano.

Vamos a tener que cambiar la conversación, en lugar de hablar de medios, vamos a tener que hablar de fines, de resultados, de indicadores y de impacto, y aquí el Poder Judicial, y con ello doy paso a mejorar esta conversación en un muy buen panel y, tal vez, creo que hay espacio para preguntas, es una rareza que el Legislativo haya incorporado al Consejo de Judicatura Federal en el sistema, no escapa a quienes vimos en este asunto la complejidad que tiene el hecho de que el Consejo de la Judicatura Federal lo preside el mismo presidente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, va a haber un reto en cómo incorporar al Consejo de la Judicatura Federal a una política nacional anticorrupción.

Pero creo que la señal del Congreso es una señal muy clara, si de verdad queremos hablar, por ejemplo, de justicia abierta, pues la justicia abierta no significa sólo que se abra la PGR o sólo que se abra el Poder Judicial, significa que entendamos el continuo que va desde que se comete un delito hasta que se encuentra un responsable de la comisión de ese delito y todos los pasos que están conectados adentro.

Entonces, por ejemplo, el tema de justicia abierta empezará toda hoy por el diseño constitucional que tenemos en la PGR, en la PGR pero termina en el Poder Judicial. Vamos a tener que tender puentes analíticos, conceptuales entre mundos que no hablaban de los mismos temas de la misma manera, esa es la fortuna de la reforma constitucional en materia de transparencia, todos vamos a hablar el mismo lenguaje, lo que vamos a tener que empezar a hacer es a conectar los puntos, justicia abierta no podrá ser asunto exclusivo de un poder del Estado, tendrá que ser un asunto en el que se conecten los temas.

Y en anticorrupción también, un sistema vigoroso, exitoso de anticorrupción no puede terminar en el informe de gobierno presidencial, empieza en el Ejecutivo o empieza en la Auditoría Superior de la Federación, pero termina en el Poder Judicial. Si no entendemos eso, nunca tendremos una política nacional anticorrupción, seguiremos trabajando en silos, cada quien haciendo lo que le toca pero no entendiendo que lo que produce en conjunto de este sistema son los indicadores comparables con los que acabo de citar, no crean



que encuentro ningún disfrute en ver que esto es lo que produce nuestro sistema, que la sanción más frecuente sea el doble jalón de orejas público.

Creo que el año pasado fueron 26 mil jalones de orejas, buenos, se llama amonestación verbal pública, pero es un jalón de orejas.

Tenemos que repensarlo y tenemos que darnos cuenta que, aunque haya estricto respeto a la división de poderes y a las autonomías de los estados, y aunque creo profundamente en un federalismo responsable, necesitamos tener una política nacional en estos temas, si no nos vamos a llenar de gráficas como la que acaban ustedes de ver, donde el desempeño de uno no tiene ningún impacto en el desempeño de otro poder del Estado o de otra agenda institucional.

Para cerrar, una nota de optimismo, modera el siguiente panel alguien a quien respeto mucho; déjenme decirles que hay una maravilla que no había hace algunos años a disposición del Poder Judicial o del Legislativo o del Ejecutivo, hay una sociedad civil, vigorosa que está dispuesta a hacer carrera, a vivir en estos temas, a no usar esto como trampolín político, que está dispuesto a seguir siendo sociedad civil, y ser corresponsable del avance del país.

Tuve la fortuna por trabajar en transparencia mexicana, de que hace algunos años el Ministro Ortiz Mayagoitia, nos invitara, antes incluso de que hubiera reglamento e instrumentos de Ley para el Acceso a la Información, nos invitara a conversar con ellos sobre cómo meter al Poder Judicial en esta lógica. Por los años, ustedes ya saben de qué momento histórico estoy hablando.

Fue un diálogo complejo, no les quiero decir que fue un diálogo sencillo; en el primer diálogo hice una buena amistad con la persona, era una especie de interrogatorio estilo Ministerio Público, y ustedes por qué quieren entrar, y qué quieren hacer y hasta dónde van a hacer y qué pueden y no pueden, no de un Ministro, de un funcionario de la Suprema Corte, que estaba muy interesado en estos temas.

La reunión duró siete horas. De verdad salí como de interrogatorio.

E insistía durante las siete horas, es que el Poder Supremo del Estado mexicano, nadie niega que el Poder Supremo es éste, pero necesitan abrirse a los ciudadanos; necesitan dialogar con ellos; no hay forma de hacer Gobierno Abierto o justicia abierta, si uno no dialoga con los ciudadanos.

Claro, el diálogo tiene que ser estructurado, inteligente, estratégico, no es solamente hacer un programa en el Canal Judicial, es tener la capacidad



de dialogar sistemáticamente, como poder del Estado, con actores que están interesados, no en hacerle la vida imposible a alguien, sino que el sistema en el que vivimos cambie más rápido, porque puede hacerlo.

Llegamos 120 años tarde como país al tema del acceso a la información pública, el puntero nos lleva 120 años; pero al tema de gobierno abierto, de parlamento abierto, de justicia abierta, estamos arrancando parejo con el mundo.

No dejemos pasar esa oportunidad.

Muchísimas gracias.

Le voy a dar lectura a las preguntas, a las tres, y tal vez haga un solo comentario para dar paso al siguiente panel.

Rodrigo Luis: se ha dicho que al INAI se le han dado todas las facultades para ser un órgano fuere. A casi dos años, cuál es su evaluación de dicho Instituto.

¿Actúa adecuadamente en el caso Korenfeld?

Rodolfo Damián: ¿Cómo le podemos exigir al INAI, ya que tiene algunas decisiones cuestionables?

Hipólito Romero Reséndez: ¿Considera innecesario o inútil el planteamiento del nuevo Código de Ética de la Administración Pública Federal del 20 de agosto de 2015, sin vincularse a ningún sistema nacional de transparencia y anticorrupción?

Tres comentarios, exigirle al INAI es estar muy atento a sus resoluciones y en el ejercicio de la libertad de expresión que tenemos todos, como ciudadanos, pues cuestionar las decisiones que nos parezcan polémicas y hacerlo de manera permanente, y si encontramos que algunas de ellas afectan derechos o tocan otros asuntos, pues proceder por otra vía, por la vía jurídica y tratar de hacer, como lo hemos hecho, por ejemplo, en el caso del Instituto Nacional Electoral sobre los remanentes de los recursos de los partidos políticos, pues promover un juicio de Amparo.

Creo que ser exigentes es expresar nuestra preocupación cuando hay una resolución que sentimos es contraria a lo que instruye la Constitución, y en caso de encontrar que no hay otra forma de librar este asunto, proceder a la parte de ejercer nuestros derechos por la vía judicial.

Sobre su fortaleza. No hay ninguna duda, la ambición que hemos tenido como sociedad y Congreso en el tema de impulsar el derecho a la información



hizo una ley compleja. También hay que tenerlo claro, su problema no está en el alcance del instrumento, estará en la implementación.

Creo que ahí un INAI fuerte pasa por un sujeto obligado que esté listo para cambiar.

Si queremos ayudar al INAI tenemos que cambiar, les recuerdo que las organizaciones de la sociedad civil también somos ya sujetos obligados de la ley de transparencia, así también las empresas, los particulares que reciban o ejerzan recursos públicos.

Entonces creo que tenemos que estar todos dispuestos a una apertura de oficio, si me permiten llamarla así, mis amigos más radicales en el G20 dirían por *default*, abierto por *default*. Hay una brecha grande entre hacerlo abierto por *default*, pero creo que podemos prepararlos.

Les doy un ejemplo, la agencia que se creó para la seguridad ambiental, derivado de la reforma energética es una agencia nueva, y algo que su titular ha intentado desde el principio es que sea transparente por diseño, en lugar de esperar a que haya una serie de solicitudes está trabajando en la lógica de abrirse desde el principio. Creo que es algo que vale la pena acompañar, y si ustedes están, por ejemplo, pensando en crear un fideicomiso público, pues mejor lo hacemos abierto desde el principio, para qué nos esperamos a que nos cuestionen o a que vengan las dudas.

Y por último, sobre el tema de los códigos de ética. Ha habido dos experiencias fallidas ya con los códigos de ética y de conducta, creo que son muy conocidos. Quien haya trabajado en el Ejecutivo federal en el periodo 2000-2006, se acordará que a todo mundo le hicieron firmar un código de ética.

El gran problema de los códigos de ética es que ya no sirven, declarar los principios y valores es muy "padre", pero la verdad es que no es lo que queremos. Lo que queremos es ordenar conductas. Habiendo aquí buenos abogados, pues es ese el objetivo de una buena norma, que la conducta cambie o se ajuste al marco legal, no sólo que haya declaraciones de principios entre los servidores públicos.

También entiendo que las ocho acciones ejecutivas que instruyó el Presidente de la República, entre ellas la que tiene que ver con los códigos de ética, pues es una reacción política y preventiva, sabiendo que se iba a cambiar el Sistema Nacional Anticorrupción, que éste no es el destino final de



las acciones anticorrupción, sino una medida contingente y táctica respecto a un cambio de mayor calado.

Pero si realmente queremos que esto funcione, primero deben ser códigos de conducta, no códigos de ética, y todo código de conducta tiene que ayudar a facilitar el cumplimiento de la ley, no ser un modelo alternativo o paralelo de legalidad, sino un vehículo para facilitarle al servidor público el cumplimiento de la ley.

Código de conducta que no se acompaña de protocolos claros, reglas sencillas; déjenme poner una muy sencilla: Yo no hubiera propuesto grabar todas las conversaciones entre proveedores y servidores públicos, primero porque las grabaciones van a quedar impecables, no tengan la menor duda, va a ser como los expedientes, en el expediente nunca está el problema, todo mundo cuida a detalle, va a ser una representación, seguramente se van a sentar junto a un micrófono y leerán todos documentos previamente escritos.

Mucho más importante es, por ejemplo, en un buen código de conducta que no haya, que todos los contactos entre servidores públicos y empresas sean públicos, porque así sabremos cuáles no lo fueron, nada más saber cuáles fueron y cuál fue, en general, el contenido de la reunión o cuál fue el objeto.

Y mejor aún, y aquí voy a un tema bien sensible de la Suprema Corte y que ojalá en los próximos años discutamos mucho, pues el tema de las oídas, en el que hay solamente una parte interesada pero no están todas las partes interesadas o no es pública la sesión, pues claramente es contrario al espíritu de un buen código de conducta.

Sé que así lo hemos hecho por años, el que lo hayamos hecho por años así no significa que sea bueno, nada más significa que se ha vuelto costumbre. Pero tenemos que empezar a pensar cómo es más abierto este tipo de asuntos, cómo le damos el mismo derecho a todas las partes.

Creo que es más relevante eso en un código de conducta, facilitarle al servidor público hacer su trabajo conforme a derecho, que poner en el código de ética o de conducta todo aquello que no previó la ley y que nos gustaría en un modelo deontológico y kantiano que hiciera el servidor público, pero que no puede hacer en la práctica.

Al igual que con otros asuntos pienso, por ejemplo, en los protocolos en la relación entre fuerzas de seguridad y ciudadanos, lo más importante es el protocolo y la claridad que le demos a la persona de lo que tiene que hacer.



Cuando un policía federal en un retén le hace a uno esta seña, yo no sé si quiere decir: "Avance muy rápido" o "Ahí te ves".

Tenemos que trabajar mucho en ese sentido. Los códigos de ética por sí no resuelven el problema; los códigos de conducta o los protocolos ayudan a que sea mucho más fácil saber qué esperar en la relación entre un particular y el Estado o entre una autoridad y el regulado, creo que hacia allá tendremos que trabajar.

Y de nuevo les agradezco mucho su tiempo, su disposición y su interés.



## **PANEL:**

### **“Gobernabilidad e Integridad en el Desarrollo Institucional”**

#### **PABLO ALONSO**

*ECONOMISTA PRINCIPAL DE LA OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO*

#### **JORGE ARTURO CERDIO HERRÁN**

*JEFE DEL DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE DERECHO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO*

#### **EBER OMAR BETANZOS TORRES**

*SUBPROCURADOR DE DERECHOS HUMANOS, PREVENCIÓN DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA*

#### **MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ (MODERADOR)**

*LICENCIADO EN DERECHO, ESPECIALISTA EN DERECHOS HUMANOS Y PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN*

**Lic. Miguel Pulido Jiménez:** Buenas tardes, muchas gracias a todas y a todos por permanecer en este panel. Como saben, tenemos una espléndida mesa.

El doctor Pablo Alonso, se unió a la oficina de evaluación y supervisión en 2011, previamente trabajó 18 años en el área de gestión del sector público en el Banco Interamericano de Desarrollo.

Además, trabajó durante cuatro años en el mismo tema en la oficina del Banco Mundial en Bolivia, y durante cinco años en descentralización fiscal para el gobierno autónomo de Castilla La Mancha, en España.

Cuenta con un doctorado en Administración Pública por la American University, un Iuris Doctor del ICADE en España y un diploma en descentralización fiscal por la Universidad de Harvard.

Además, cuenta con la maestría en ciencias políticas por la Universidad de Kansas, una maestría en economía internacional por la John Hosp University y una licenciatura en economía Delicade.

El doctor Alonso ha sido miembro de The American Political Science Honor Society, desde 1989 y desde 1999 de The American Public Affairs and Administration Honor Society.



También ha sido becario Full Break.

Sin más preámbulo, por favor doctor, una disculpa por romper el protocolo.

**Dr. Pablo Alonso:** Primero muchísimas gracias a los organizadores del evento por la invitación, es un verdadero honor, y gracias a ustedes por estar presentes y escucharme, todos estos preámbulos de presentación van a quedar en agua de borrajas cuando me escuchen hablar.

La verdad es que los títulos no sirven de mucho, lo que es importante y que es lo que quiero compartir con ustedes son reflexiones sobre el trabajo que he hecho a lo largo de mi vida.

Por suerte, por gran suerte o he tenido la gran suerte de estar trabajando toda mi vida intentando reformar sectores públicos, primero en España y luego 25 años en América Latina, y en otras partes del mundo.

Y siempre trajimos a los mejores doctores, a los mejores técnicos, copiamos las mejores experiencias del mundo las traíamos desde Paraguay a México, y no siempre funcionaba.

Y entonces esto ha sido para mí una preocupación diciendo qué es lo que hace que esta Reforma funcione o no funcione, por qué una Ley de Transparencia no funciona en este país y funciona tan maravillosamente bien en ese otro país.

Era frustrante, hemos traído hasta premios nobeles a muchos de los países, que nos han diseñado las reformas y no siempre hemos sido exitosos, y esta es la gran preocupación.

Entonces, con esto yo te digo, pero si quiero hacer bien mi trabajo, tengo que entender esto.

Y entonces yo me he hecho tres reflexiones o me planteo tres preguntas que quiero compartir con ustedes.

La primera es ¿por qué determinar si estas instituciones son mejores que otras?, ¿por qué una determinada gobernabilidad es mejor que otra?, ¿qué hace que una determinada gobernabilidad sea mejor que otra? La segunda es, ¿qué factores explican que unos países tengan mejores instituciones que otras?, ¿por qué? Y la tercera de las preguntas es ¿cómo podemos hacer posible el cambio?

Y perdonen que me mantenga un poquito a nivel abstracto, quizá, pero más que abstracto quiero meterme a un nivel básico, porque muchas veces



perdemos la perspectiva de lo que es importante y nos quedamos mucho en el detalle de la ley, el detalle de la norma, el detalle de la implementación y perdemos perspectiva de lo que es básico y quizá nos equivocamos por eso.

En cuanto a la primera de las preguntas, ¿cuál es la gobernabilidad adecuada? Voy a irme para atrás como unos dos mil años cuando empezó el pensamiento occidental, y allá los griegos empezaron a plantearse tres grandes preguntas. La pregunta de la ética, es decir, cómo debíamos comportarnos. La pregunta de la gobernanza, cómo debemos gobernarnos. Y la pregunta de la epistemología, es decir, hasta qué punto es lo que conocemos, lo conocemos de verdad, ¿es verdad o es mentira?

Y esas tres preguntas son las tres grandes preguntas que han evolucionado en el mundo occidental, pero enfoquémonos exclusivamente en la pregunta de la gobernabilidad, y yo no sé si ustedes, pero cuando yo estudiaba filosofía, me hablaban de Platón, de la Cueva de Platón, y nos decían que las verdades no las conocíamos, que nosotros estábamos mirando el fondo de una cueva. Que las verdades absolutas pasaban por detrás, y entonces nosotros lo que veíamos era una sombra. Es decir, que si pasaba una silla por detrás nosotros no conocíamos esa silla. Había una silla que era absoluta y verdadera, pero nosotros lo único que veíamos era un reflejo de esa verdad. Y esto continuó durante casi dos mil años, 1,500 años.

Imaginen la implicación que tiene esto para las tres preguntas, para enfocarnos en la gobernabilidad. Entonces quiénes son los que conocen la verdad, unos pocos, los filósofos. Ellos son de los que tenemos que fiarnos, porque ellos son los únicos que pueden conocer. Peligrosísimo. Confíad en mí, que yo lo conozco todo.

Y evoluciona todo esto, y llegamos que primero son los filósofos, luego son los chamanes, luego son los sacerdotes, los que nos empiezan a traducir estas verdades y nos empiezan a decir que un gobierno bueno es un gobierno de determinadas formas. Evoluciona y empezamos a darnos cuenta los seres humanos de que no hay una sola verdad absoluta, sino que hay tantas verdades absolutas como personas hay.

Y esto empieza a tener muchas implicaciones en el sistema de gobernabilidad. ¿Por qué? Porque se dan cuenta de que si la verdad la ostenta una persona, y resulta que se impone al resto, entonces no somos libres.

Si queremos realmente ser libres como seres humanos, lo que tenemos que tener es un sistema que proteja los derechos individuales y eso es el Estado de



Derecho, el imperio de la ley y no el imperio de la persona. Es decir, que no sea el señor que está arriba quien decide cómo se aplica la ley según le convenga, sino que sea una ley de general aplicabilidad a todos, y de la misma forma.

Y llegamos a otro debate. Obviamente para que esto funcione tiene que haber imperio de la ley, tiene que haber separación de poderes, etcétera, etcétera, etcétera. Y hay 200 mil formas distintas de cómo organizarse.

Hay muchos países democráticos, pero no hay ninguno, dos que sean iguales. Todos organizan sus leyes de separación de poderes de forma completamente distinta. Leyes de transparencia judicial de forma completamente distinta. Eso no quiere que uno sea más democrático, menos democrático que otro.

Pero hay una cosa que es súper importante y es el no confiar en las personas y sí en los sistemas.

Y es también un salto muy grande con lo que pensaban los griegos antiguos y lo que se empieza a pensar en el modernismo.

Y perdonen que me ponga un poco técnico pero es importantísimo tener esto en cuenta, no se puede confiar en las personas, hay que confiar en los sistemas. Es una aseveración dura pero es una aseveración súper importante.

Si seguimos confiando en las personas, entonces estamos permitiendo que esas personas manipulen a su favor, en beneficio de unos pocos.

En cambio, si creemos en el sistema tenemos mayor seguridad.

El domingo pasado estaba caminando con unas personas de relativa importancia del Gobierno de los Estados Unidos y estaban comentando algunas cuestiones sobre que habían sido vulneradas las libertades individuales, acceso a la información, defensa de denunciantes, etcétera, etcétera. Y entonces alguien dijo: "Bueno, es que hay que confiar en los dirigentes de que ellos saben mejor que nosotros". Digo, bueno, en determinados dirigentes sí, si tenemos a la Madre Teresa como dirigente quizás sí, pero si tenemos al Chapulín Colorado, pues a lo mejor resulta que no es tan bueno, y si tenemos a Lenin, pues aún peor.

Pero si tenemos un sistema que garantice la separación de poderes, es mucho más seguro que otro tipo de sistema.

Acuérdense de lo que decía Madison, porque todas estas ideas no eran americanas, sino venían de Europa, pero simplemente en América por primera vez, y él lo que decía es lo siguiente: "Si los hombres fuesen ángeles no



necesitaríamos controles, y si el gobierno fuese mandado o gestionado por ángeles no necesitaríamos control”.

Entonces, es importante pensar esto de que “más allá de las personas”, porque todos podemos ser como Valdano, entrar en esas tesisuras, a pesar de que, bueno, marco un gol con la mano, no marco el gol con la mano. Pero si tenemos un sistema que realmente nos dice que, bueno, si lo marcas vas a tener impunidad, no vas a tener impunidad, entonces es completamente distinto.

Todos tendremos distintos grados de bondad, pero en un momento determinado si se confía excesivamente en el hombre, la verdad es que podemos acabar pagando.

Entonces, ¿qué sistema es mejor? Aquel sistema realmente que garantice el sistema de las libertades individuales, donde la transparencia es un elemento esencial para garantizar ese sistema de garantías.

Y no entro en los detalles, pero creo es importante que la transparencia es como un instrumento que garantiza una gobernabilidad, que garantiza la libertad de cada uno de nosotros, si no, estaríamos en sistemas mucho más autoritarios.

¿Qué factores determinan que algunos países tengan mejores condiciones que otros? Y la verdad es que ustedes habrán escuchado muchísimas explicaciones, que si los calvinistas y protestantes tienen mejores condiciones que los católicos, que si las colonias, que si el sistema judicial, que si 200 mil explicaciones.

Yo, obviamente, como español y perteneciendo, como llaman los ingleses al grupo de los pigs, me sentaba, pigs, los cerdos, Portugal, Italia, España, Grecia, pues me sentía diciendo: son explicaciones excesivamente simplistas, yo no me notaba diferente a ninguna otra persona de por qué en mi país no podríamos hacer cosas distintas o hacerlas mejor o hacerlas como lo podían hacer otros, yo no veía un impedimento, no veía que el color de mis ojos, de mi piel o de mi cabello o la forma en que tenía de hablar me hacía distinta a otras personas.

Entonces, una cosa que yo me di cuenta, es que allá a los países donde íbamos nosotros siempre encontrábamos que íbamos a implementar la mejor de las leyes, la mejor de las políticas, pero siempre había alguien poderoso que se resistía.



Entonces, me picó tanto la curiosidad que empecé a investigar, conseguí datos desde 1800, no sé cuántos países y empecé a correr una serie de análisis y empecé a controlar por todas posibles variables explicativas, tradición religiosa, la existencia de pertenecer a una colonia o no, tipo de derecho e incluso hasta divisiones étnicas, porque había quien argumentaba que los países más homogéneos tenían una tendencia a tener mejores instituciones.

¿Y qué es lo que descubrimos? Que no, que lo más importante era la concentración de poder, aquellos países en donde el poder había estado más concentrado, era muchísimo más difícil tener instituciones de las que hablábamos antes, ¿por qué? Porque quien tiene la sartén por el mango no van a renunciar fácilmente a eso.

Si vemos que haber pertenecido a una colonia, los países que han pertenecido a una colonia están peor, pero no piensen que los españoles son los peores, porque ahí los británicos están bastante peor que franceses y que españoles, porque cuando pensamos en colonia británica solamente pensamos en Estados Unidos y en Australia, pero hay países en África, en Asia, en Oriente Medio, que también eran colonias británicas y que lo que ocurría era común en todas estas colonias, que había muchísimos recursos económicos, que si petróleo, que si lo que fuese, que lo que propició fue una acumulación de poder y esa acumulación de poder lo que generó fue una serie de instituciones, no como las que deseábamos, sino como las que desean unos pocos.

¿Qué quiero decir con esto? Que estamos realmente predeterminados por haber pertenecido, por ejemplo, a un país con grandes recursos económicos que ha permitido la concentración de poder, no, no estamos determinados, sí de alguna forma, porque yo no estoy diciendo que esto lo explique todo, hay otras muchas explicaciones también, pero es una explicación súper importante, pero obviamente, y tampoco quiere decir que las instituciones dependen completamente del poder, sino es una relación recíproca, si conseguimos cambiar las instituciones, también se puede cambiar el patrón de distribución de poder y con esto juegan ustedes un papel súper importante, pensando en que a través de la buena gobernabilidad y la transparencia se consigue la libertad no solamente de un grupo, sino de todos.

No se olviden de que hay que apoyar precisamente cada vez más a ser mucho más transparentes, a tener mejor gobernabilidad, porque eso garantiza que nosotros seamos libres.

Muchísimas gracias.



**Lic. Miguel Pulido Jiménez:** Para continuar esta conversación sobre gobernabilidad, le voy a ceder el uso de la palabra al doctor Jorge Cerdio Herrán, pero antes me voy a permitir leer brevemente algunas líneas de su extensa currícula.

Él es licenciado en Derecho con mención honorífica por el ITAM y doctor por la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires, con la tesis “Metodología para la Construcción de Sistemas Expertos en Derecho”.

Ha publicado dos libros con los títulos Poder Judicial e Inmunidad Parlamentaria y Teoría General del Derecho, además de diversos artículos sobre teoría y argumentación jurídica, como son “Informática, Lógica y Derecho”, “El valor del método Previo y Conocimiento”, “La Racionalidad de las Decisiones Jurídicas”, entre otros.

Actualmente es Jefe del Departamento Académico de Derecho y Director del Programa en la licenciatura de Derecho en el ITAM.

Es profesor e investigador de tiempo completo en la misma licenciatura y participa en los programas de maestría en Derecho Administrativo y de Regulación y los diplomados en argumentación jurídica y juicios constitucionales.

Por favor, Jorge.

**Dr. Jorge Arturo Cerdio Herrán:** Muchísimas gracias.

La verdad es que para mí es un placer estar en este Foro, gracias por la invitación.

A diferencia de Pablo, me gustaría ahondar un poco en un detalle, e ir muy directamente a un punto que a mí me interesa.

Hemos estado convocados para hablar sobre transparencia y rendición de cuentas y me gustaría reflexionar sobre qué quiere decir que un Poder Judicial contribuya a la gobernabilidad general y al desarrollo institucional de un país.

Y esto lo digo porque aunque tengamos leyes formalmente, esto es leyes puestas en el papel y que son indispensables para un marco común de transparencia y rendición de cuentas, lo cierto es que la gobernabilidad se suele predicar de un sistema político general y rara vez se ve a los poderes judiciales como herramienta esencial de este marco de gobernabilidad.



En un enfoque tradicional, entonces, uno podría decir que un sistema político en general, tendría mayor o menor gobernabilidad cuando se produce una falta de confianza entre ciudadanos y los mercados internacionales, acerca de las instituciones públicas, básicamente debido a un mal rendimiento de estas instituciones.

Y de aquí se deriva quizás el interés creciente por la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público.

Ahora, de este tronco central, hay variantes: de un lado está la gobernabilidad como la habilidad de los gobiernos para convertir demandas individuales en acción colectiva o en políticas mediante mecanismos de constitución de coaliciones, negociación de intereses ciudadanos o incluso agrupaciones que forman parte de nuestro sistema político.

O bien, en una segunda vertiente, con un mayor enfoque en los valores, pautas y organizaciones o las reglas de acción de gobiernos y también enfatizando los compromisos y las prioridades que comparten con otros actores del sistema político.

Ahora, desde esta perspectiva, se asume simplemente como si fuera algo directo, que una mejora en el diseño y en eficiencia institucional, puede tener efectos directos sobre la calidad de la democracia o sobre la traducción de la pobreza.

Sin embargo, es sabido que en contextos en donde la ciudadanía tiene derechos débiles o inexistentes, como ocurre en países como el nuestro, los esfuerzos encaminados a mejorar instituciones del estado democrático, chocan permanentemente con un mayor alejamiento de los ciudadanos hacia estas mismas instituciones, esto es, una percepción negativa sobre las instituciones, así como de los poderes legislativos, judicial, la administración pública o los partidos políticos.

De ahí que muchos países como el nuestro, se mantienen o cobran vigor los pactos intergeneracionales; y las reglas de juego informal, que de hecho es el primer punto de mi agenda de reflexión.

Esto es, observamos en este tipo de países con una debilidad de derechos y una gran desconfianza de sus ciudadanías, reglas de juego informales. Por ejemplo, economía informal, seguridad privada, y muy particularmente la costumbre para la administración de justicia.



Como consecuencia del vacío histórico de institucionalidad y del mal funcionamiento de muchas instituciones, la sociedad genera mecanismos alternativos de confianza.

En ese sentido, el término gobernabilidad aplicado al Poder Judicial, tendría dos acepciones: de un lado, la cuota que el diseño o la eficiencia institucional tiene para el Poder Judicial.

Esto es cómo el Poder Judicial aporta a la gobernabilidad del sistema general político y de gobierno de nuestro país.

Pero en un segundo sentido, interesa más el grado de confianza que genera hacia los ciudadanos, cuando presta sus servicios.

Es sabido que este grado de gobernabilidad se contrapone al grado de informalidad con el que opera una institución como el Poder Judicial, es decir, cuáles son las prácticas, las costumbres que cualquier ciudadano debe de aprender para interactuar, operar frente al Poder Judicial, porque hay un desfase entre lo que dice la regla formal del procedimiento, la regla que define la estructura organizacional o incluso los procedimientos que están establecidos a nivel de los manuales y protocolos y lo que de hecho ocurre.

¿Cuánto de informalidad hay en los modos de operar del Poder Judicial frente a la ciudadanía, frente al litigante común y silvestre o frente al ciudadano que tiene una reclama concreta en un juicio?

La informalidad en otros sectores ha sido ampliamente estudiado, pero la informalidad en tanto costumbre judicial que desfasa lo que debe ser aplicable de manera genérica, como decía Pablo Alonso, el imperio de la ley, y lo que de hecho ocurre, que no es más que una barrera de entrada y una reacción de la ciudadanía que tiende a ser desconfiada de instituciones que, para ser operadas, requieren de un conocimiento que no está dispuesto al público en general.

Este es un primer punto en la agenda de la gobernabilidad, entendida como el modo en cómo internamente genera confianza el Poder Judicial hacia los ciudadanos.

Pero de otro lado, cuando uno piensa en un sistema de gobernabilidad, que incluye también a los derechos, esto es que no meramente vea a las personas como individuos que tienen necesidades que deben ser asistidas, sino como sujetos que demandan determinadas prestaciones y conductas, el principal aporte que tiene un enfoque basado en derechos es que hay que entender



a las estrategias de desarrollo vinculados con el empoderamiento de los sectores excluidos. Con el fortalecimiento de mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la infraestructura institucional.

Y aquí la segunda pregunta importante para la gobernabilidad del Poder Judicial es cómo es que la infraestructura institucional del Poder Judicial está siendo puesta al servicio estratégicamente de empoderar sectores excluidos y fortalecer los mecanismos de responsabilidad del Poder Judicial frente a estos actores.

¿Qué políticas concretas lleva a cabo el Poder Judicial para empoderar estos grupos de ciudadanos, y cómo este empoderamiento regresa en un mayor grado de confianza hacia el Poder Judicial?

Noten que esto no es una cuestión de objetivos. Está claro que el Poder Judicial juzga, y el Poder Ejecutivo y el legislativo presiden las políticas. Y sin embargo, poner la infraestructura institucional al servicio de grupos excluidos quiere decir dentro y con motivo o vocación del actuar normal del Poder Judicial, cómo es que se destaca que los recursos bajan las barreras de acceso a la justicia.

Dicho sea de paso, cuando uno piensa en el acceso a la justicia no se trata meramente de pensar en cuántas personas pueden acceder simplemente a un recurso formal, se trata también de pensar en los ciudadanos como usuarios de un servicio, que acceden con mayor o menor costo en función de cómo la institución ofrece sus servicios en términos informativos, en términos de la asistencia y en términos de los procesos burocráticos que elevan los costos de que cualquier ciudadano se acerque a ellos.

¿Cómo y de qué manera el acceso a la justicia es entendido como eficacia de los procesos internos en el Poder Judicial?

Un tercer punto es que cuando uno piensa en las políticas públicas de gobernanza, un sector importante, incluida la sociedad en su conjunto, esto es, las organizaciones de la sociedad civil que, haciendo un símil, son el software de la democracia, más allá del hardware de las reglas formales que tenemos.

Y puesto así, de esta manera cuando uno piensa en la organización de la sociedad civil, cualquier política que piense en generar confianza entre la ciudadanía debería de incluir dentro de su planeación estratégica a ciertas organizaciones que, por razón de su interés o de su actuar, estén prestas a asociarse, a vigilar, a tratar de dar cuenta del actuar del Poder Judicial.



¿Cuántas ONGs actualmente están asociadas con la supervisión, vigilancia, comentario, crítica y aún observación del Poder Judicial como parte del Programa Estratégico que el Poder Judicial realiza de acercarse a estas formas de organización social?

Dicho de otra manera, ¿Cuáles son las acciones concretas que tiene el Poder Judicial y que se encaminan a vincular y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que pueden dar mayor gobernabilidad en tanto mostrarían una mayor confianza en los ciudadanos concretos?

Y finalmente, como último punto, la gobernabilidad no es un mero discurso genérico, es posible medirla.

Y aquí medir quiere decir tomar alguno de los indicadores que de manera estándar se han generado para medir la gobernabilidad de los sistemas políticos genéricos, quizás con algunas adaptaciones.

Medir, por ejemplo, el grado en que la voz, las libertades fundamentales y la rendición de cuentas ocurre en el Poder Judicial.

Medir, pues, la calidad del marco regulatorio, no meramente de las reglas que procesan los juicios o que permiten la aplicación de las competencias, sino entendido como los procesos de administración de justicia en sentido estricto, cómo se procesan burocráticamente al interior del Poder Judicial y bajo qué reglas los juicios, cómo se administran los recursos y cómo existen dentro de estos recursos patrones de administración de ellos que están librados de la rendición de cuentas, cuál es la eficacia burocrática gubernamental y cómo se mide, cómo se controla la corrupción y cómo se aplican de manera genérica, alejados de esta costumbre informal las reglas del Derecho.

¡Medir! Aquello que no se mide no se mejora, no solamente es un lugar común, sino una exigencia general de la ciudadanía.

Rescapitulando, creo que es hora de que traslademos el discurso de la gobernabilidad del sistema político hacia una democracia fuerte, al Poder Judicial.

En este sentido, gobernabilidad quiere decir eliminar los grados de informalidad y costumbrismo que existe en el Poder Judicial, empoderar a los ciudadanos acercando la infraestructura institucional, ampliar la base de acceso a la justicia, eliminando costos de acceso hacia la institución, interiorizar ciertos valores y tratar de que las acciones de vinculación de la sociedad civil permitan ser un vehículo adecuado para hacer creciente esta confianza.



Finalmente, todo esto es medible y en la medida en que el Poder Judicial asuma este reto y genere estadísticas propias de medición de su propia gobernabilidad tendrá éxito en contribuir a la gobernanza general y a la gobernabilidad del Sistema Político Mexicano.

Muchas gracias.

**Lic. Miguel Pulido Jiménez:** Para seguir con esta fluida y muy interesante conversación sobre “Gobernabilidad e Integridad en el Desarrollo Institucional”, le vamos a ceder la palabra al doctor Eber Omar Betanzos, no sin antes permitirme leer unas breves líneas de también su extensa currícula.

Él estudió las carreras de abogado en la Escuela Libre de Derecho, Filosofía en la Universidad Panamericana, Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México y Ciencias Religiosas en la Universidad La Salle.

Estudió además la especialidad en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos en la Universidad de Pisa; las maestrías en Estudios Humanísticos en el Tecnológico de Monterrey, en Políticas Públicas en la FLACSO y en Teoría Crítica en el Instituto de Estudios Críticos 17.

Es maestro y doctor en derechos humanos por la UNED, doctorando en Historia por la Universidad Iberoamericana y en Administración y Gobierno del Poder Judicial por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Ha participado en programas académicos de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma, el Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana y el Aula Judicial Iberoamericana del Consejo General del Poder Judicial.

Es investigador nacional nivel uno del Sistema Nacional de Investigadores, profesor de licenciatura, de especialidad, de maestría y de doctorado.

Es autor, coautor y coordinador de libros, artículos y ponencias en materia de Derecho Judicial, Derecho a la Información, Políticas Públicas y Teoría Crítica, sólo por mencionar algunos.

Actualmente es Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Derecho al Delito y Servicios a la Comunidad, de la Procuraduría General de la República.

**Dr. Eber Omar Betanzos Torres:** Muchas gracias, maestro Pulido. Agradezco su amable presentación.



Quisiera iniciar esta exposición manifestando mi regocijo de encontrarme en este evento organizado por el Poder Judicial de la Federación, por la Suprema Corte de Justicia, por el Consejo de la Judicatura Federal, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial, compartir esta mesa con el doctor Alonso, con el doctor Cerdio y con cada uno de los asistentes a este evento.

Quisiera manifestar una cuestión anecdótica que me acerca de manera afectiva a este evento. En el mes de febrero, cuando su servidor tuvo la oportunidad de participar como Secretario Técnico de la Comisión de Transparencia del Consejo de la Judicatura Federal, tuvimos una reunión de planificación de este evento, como ustedes saben, van desarrollando una escuela y una institución como un seminario de transparencia muy importante que se desarrolla en nuestro país.

Don Agustín Millán, que nos acompaña en este evento, ahora en el INAI acompañó este esfuerzo y con los compañeros de la Corte y del Consejo y demás, pensamos en este evento como en un sueño que se iba a concretar y que nos gustaría que tuviera la calidad de ponentes que hoy vemos en el programa del evento. Me siento particularmente contento y no por su servidor, sino por los doctores que están aquí, particularmente contento de que sea un sueño que se haya hecho realidad.

Ahora, en esta responsabilidad de la Procuraduría General de la República, particularmente el tema que nos aboca de gobernabilidad, integridad en el desarrollo institucional, nos lleva reflexionar que el desarrollo y el progreso son ideas claramente relacionadas, por lo menos, en la concepción del occidente moderno.

La humanidad ha avanzado en el pasado, avanza actualmente y creo que podemos esperar, y esa es una cuestión altamente positiva, que continúe avanzando en el futuro. Los problemas, sin embargo, empiezan cuando se trata de conceptuar la dirección hacia la cual debe dirigirse el conocimiento, el orden político, el cambio social.

De alguna manera muy aventurada podríamos llamar esos paradigmas del conocimiento de los cuales hablaba y que dan la idea de progreso en el devenir de nuestra civilización.

Vivimos en una época en la que discursivamente la democracia liberal ha alcanzado una supremacía sin precedentes, por lo menos en el mundo occidental, la perspectiva del progreso es usada especialmente en este mundo moderno, para sustentar una idea de futuro caracterizada por la



libertad, la justicia, los derechos individuales, y hoy por hoy con un elemento indispensable, que se llama transparencia.

Todo esto resaltado por Nisbet, esta idea de progreso, afirma la necesidad de que haya una convivencia y la necesidad de un Estado de Derecho, que dirija bajo un punto de vista individualista en la comunidad, un progreso con una posición que lleve a pensar que la sociedad aspira a metas de desarrollo, dirigidas hacia un fin colectivo.

Y esas metas de desarrollo en un fin colectivo, podría pensarse que en un estado monolítico, si es que alguna vez lo hubo y pienso en el estado de Stalin quizá, pues no tendría tantos problemas, porque tiene una dirección única, dirigida por ese líder máximo que dirige los destinos de todo un Estado.

Sin embargo, nuestros estados, en los cuales el mundo occidental está involucrado, son estados multiculturales, pluriculturales, y aún en esa diversidad de culturas, en las individualidades, encuentran un sinnúmero de diferencias, disensos y también muchos consensos, por supuesto.

Y eso hace pensar que el factor personal no puede estar desligado.

El factor personal en la integración colectiva pero desde esa individualidad, es aquel que cuestiona la eficacia y la legitimidad del modelo.

En el ámbito social se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en mayor o menor medida por el sistema político, es algo que podemos llamar los temas que se inscriben en la agenda pública, y de los cuales la agenda de gobierno recoge algunos y quizá la agenda de gobierno intente influir en la agenda pública, pero que finalmente tienen una interrelación bastante notoria.

Esta idea de progreso en este sistema de redes que no se ordenan jerárquicamente, sino que más bien van timoneando, por utilizar un término para calificarlos, dentro de una estructura social, justifican desde la perspectiva del estado, un *status quo*, no siempre esto lleva a pensar que no existan posibilidades de pensamientos reaccionarios, o al mismo tiempo pensamientos conservadores, pero que, desde la estructura del Estado, se utilizan para justificar situaciones que son definidas desde un instrumento fundamental, una Constitución, como aquello que podemos llamar estándares mínimos.

Estos estándares mínimos, son los que podrían calificar en una idea en el imaginario colectivo, de que un estado logra conservar un nivel de gobernabilidad.



Sin embargo, esta gobernabilidad en el cuestionamiento del funcionamiento del propio estado, hace pensar que aún en su propia estructura, hay una serie de elementos que no están cubiertos.

Me parece que para que haya instituciones sólidas que permitan a la sociedad encontrar, en primer lugar, un nivel de satisfacción adecuado de los beneficios que su integración al estado le permite, llámense ellos crecimiento económico, nivel de bienestar, estado de desarrollo, requiere, sin duda, fortaleza de las instituciones.

Esa fortaleza de las instituciones requerirá necesariamente en el proceso de desarrollo humano que mejora las condiciones de vida de los ciudadanos, un proceso de gobernabilidad que podríamos llamar responsiva, en el cual es la ciudadanía la que le exige de manera constante, recurrente, presente a los actores de gobierno, el cumplimiento de sus responsabilidades.

Y ese elemento pasa necesariamente por el tamiz de la transparencia. Cuando pensamos en indicadores que nos ayuden a medir la eficacia de los gobiernos, de medir el desarrollo humano, de medir todos los elementos que componen el grado de avance de un Estado, siempre pensaremos en información que es necesaria conocer.

Información que para satisfacerse en cuanto a una demanda que ha cubierto sus propósitos, necesita indispensablemente que la sociedad lo pueda conocer. Y eso necesariamente pasa por una de las materias que hoy ocupan a este seminario que tiene que ver con las instituciones de impartición de justicia.

Quienes imparten justicia, quienes tienen la responsabilidad de dirimir las controversias que se presentan desde la sociedad hacia el Estado o inclusive aquellas que tienen que ver con el Estado en sus diferentes roles y facetas, implican también la necesidad de la colectividad de conocer aquellos pasos que se desarrollan dentro de las instancias de impartición de justicia.

Concluiría, por el tiempo que avanza, indicando que esta idea de progreso tiene no sólo esta vertiente normativa de carácter institucional fijado en un sistema jurídico, sino también tiene necesariamente una perspectiva de derechos humanos. Una perspectiva de derechos humanos que son aquellos que terminan dando fundamento al objeto de cualquier colectividad humana.

Gracias.

**Lic. Miguel Pulido Jiménez:** Tenemos tres primeras intervenciones sumamente provocadoras. Me imagino que los propios panelistas deben de estar ciertamente ansiosos por contestar a los colegas de mesa.

Antes de pasar a eso y a tener un diálogo un poco más fluido, permítanme colocar reacciones espontáneas, no voy hacer una síntesis de lo que dijeron, porque seguramente lo haría mal y los dejaría mal parados. Sería como el vocero que diría lo que trató de decir, pero en una mala escuela.

El tema me parece a mí desafiante y lo primero que tengo que confesar que me llamó la atención es la recuperación del término gobernabilidad, porque el término dominante o por lo menos el concepto dominante había venido siendo gobernanza.

Y yo sé que la diferencia es muy fina, hay autores que las toman como iguales, sin embargo, a mí me resultó ciertamente provocador que el término fuera gobernabilidad y no gobernanza.

Que ciertamente también es inspiración, para decirlo en términos legos, neoliberal o de la última doctrina más tecnocrática, pero reconoce que hay una suerte de conflictividad entre actores, y pone al poder en el centro.

A mí eso me llamó mucho la atención, porque reconocer que el Poder Judicial requiere también de una discusión sobre su gobernabilidad es importante, y volver a poner el factor del poder en el centro de la discusión sobre el Poder Judicial, a mí me pareció ciertamente desafiante.

Retomo algo que me surgió al escuchar a Jorge, que es que el Poder Judicial entonces es sujeto y objeto de gobernabilidad, y retomando también algo que me surgió al escuchar a Jorge.

Y retomando también algo que escucho de las intervenciones de Eber Omar, me parece que poner el tema de los derechos humanos también en el centro, entonces, de ese llamado del Poder Judicial, es decir, la gobernabilidad del Poder Judicial a su interior y la gobernabilidad dentro del ecosistema gubernamental en función de los derechos humanos.

Ahí hay una primera cuestión que me llama la atención.

Déjenme cierro con otra reflexión que me parece interesante, que al escucharlos también se me activó.

Con un grupo de colegas habíamos venido discutiendo un poco como: Está muy abandonada la Escuela de Teoría Crítica y más porque en español no



tiene la misma noción que tiene en las lenguas anglosajonas. Aquí “Crítica” se entiende como un cuestionamiento de ataque y no Crítica en el sentido reflexivo que tiene en las lenguas anglosajonas.

Entonces, parte de esto, decíamos, tiene que ver con la forma en la que incluso discutimos el funcionamiento de las instituciones públicas.

La manera en la que las instituciones públicas se relacionan con sus ciudadanos es a propósito de lo que se hace bien, porque se entiende y ésta es una interpretación mía y de algunos colegas, que si ponemos en el centro los desafíos y si pensamos reflexivamente en esta noción crítica, estamos reconociendo debilidades, y el Estado no puede ser débil.

Las instituciones en este país marchan bien. Ustedes lean las declaraciones de cualquier funcionario gubernamental y uno quisiera vivir en ese país, porque en el que vivimos no; porque en serio, y es una cuestión cultural, es sistémico, no lo quiero individualizar, probablemente si yo fuera servidor público tendría el mismo comportamiento y la misma conducta.

Todos hemos abonado, es una cosa que tiene que ver en cómo nos hemos comportado.

Que esto sea así no significa que tiene que seguir siendo así, en algún momento tenemos que jalar el hilo de la madeja y empezar a, y en esto lo conecto con lo que decía Jorge, empezar a medir y empezar a reconocer.

Hablar de los desafíos no significa debilidad, significa compromiso, significa convicción; lo que no se mide no se mejora, etcétera.

Y Pablo ponía una frase sintética que era: Esto se trata de pensar, no de que hay un sistema que lo resuelve todo, sino cuál es el sistema que mejor garantiza las libertades individuales en un contexto concreto.

Cómo vamos a imaginar el sistema que garantiza las libertades en nuestro contexto si no lo conocemos y si no lo discutimos con honestidad intelectual y política, sin que nadie se sienta agraviado que sienta que va a perder su “chamba” si reconoce que algo se está haciendo mal en su institución.

Estas son mis reacciones espontáneas, también una suerte de provocación.

**Dr. Jorge Arturo Cerdio Herrán:** Gracias. Me parece que hay algo que no hemos estudiado suficientemente con relación a la democracia.



Si bien solemos hablar de la democracia como un sistema que procura eliminar o procesar racionalmente los conflictos de poder, algo que también hay que decir es que es un buen sistema para el procesamiento del error colectivo. Esto es, es más fácil procesar socialmente un error colectivo que se puede diluir o consensuar o se puede negociar o se puede mitigar; cuando hay muchos grupos interesados en ver qué salió mal, que cuando hay único líder, que como tú decías, Stalin, es el responsable de los designios de la nación.

Y en ese sentido esto se puede replicar interiormente en cada institución, ¿cuáles son los mecanismos de procesamiento de los errores institucionales?, esto es, ¿cómo se identifican los fallos en el funcionamiento de la institución del poder judicial?, ¿cómo se identifican que esas reglas sean las que causen el error y cómo se aprende de este error? Es algo así, haciendo una analogía epistémica con los procesos que son autocorrectivos en epistemología, esto es, un proceso es autocorrectivo cuando uno puede identificar cómo mejorar la manera de conocer mejor un fenómeno, puede identificar qué regla de este procedimiento falló y cómo puede cambiar la regla para no volver a cometer ese error.

Y si una institución no se autocorriga, no tiene un sistema de procesamiento del error, entonces tampoco puede devolver una imagen de mejora hacia la ciudadanía, no puedo acercarse a la ciudadanía desde un punto de vista reflexivo y crítico.

Yo diría esto, un Poder Judicial que no tiene un procedimiento interno de identificación de sus errores institucionales, de procesamiento de las reglas y la identificación de qué salió mal y de una devolución adecuada en una comunicación social, la ciudadanía no puede generar lazos de confianza y, por lo tanto, de gobernabilidad.

**Dr. Pablo Alonso:** Efectivamente, creo que has puesto el dedo en la llaga de lo que yo quería decir.

Lo que he observado a lo largo de mis años, experiencia profesional en donde he estado siempre intentando mejorar las instituciones de los poderes públicos, he trabajado en más de 28 países, fue precisamente afrontar las reformas, una reforma de mejorar el Poder Judicial, la policía, un proceso presupuestario como si las instituciones o las políticas fuese exógenas a la circunstancias de poder, a la circunstancias políticas y no es así, porque si intentamos decir: traemos al premio nobel tal que nos diseñe esta política y entonces es cuestión de voluntad política aplicarla, no funciona.



Sí es cierto que hay otros factores, capacidad de absorción, etcétera, etcétera, pero a la hora de la verdad lo que tenemos que estar pensando es cuando intentemos diseñar, implementar cualquier tipo de reforma, y en este caso estamos hablando de reformas de mejora a la transparencia y del Poder Judicial, tenemos que ser conscientes de cuál es la economía política alrededor y pensar en términos de poder, quién gana, quién pierde, cómo podemos conseguir que estos están perdiendo se suman a la causa y los que ganan como podemos hacerles ver, o ese es el tipo de análisis que no hacemos y por eso muchas veces los proyectos que empujamos, no solamente estamos hablando de una sola institución, no llegan a buen puerto.

Yo me acuerdo en un país, permítanme no dar nombres, aunque estamos en transparencia pero debo lealtad a mi institución y a los países con los que he trabajado, que estábamos intentando implementar un sistema de control presupuestario súper interesante, que hubiese transparentado toda la corrupción del sector público, pero era un país que se movía con coteo político, ganaban cuatro o cinco partidos y entonces uno se quedaba con aduanas, otro se quedaba con impuestos internos, otros en educación, otro con lo que fuese, y básicamente cobraban entre un 10 y un 15 por ciento de los contratos públicos y así es como se financiaban teóricamente los partidos políticos, pero también fortunas individuales.

Cuando intentamos implementar este sistema que obviamente transparentaba todo esto y lo acababa, ¿qué hicieron? Bueno, puedo contaros 200 mil detalles de la cantidad de perrunadas que nos hicieron desde quemar los servidores, adulterar el software, bueno, guerra de guerrillas. ¿Por qué? Porque este programa no fue pensado, y a lo mejor era un programa específicamente ambicioso para lo que ese país en ese momento determinado podía absorber, y quizá un programa diseñado un poquito menos ambicioso, pensando solamente en consolidar los ingresos y los gastos que el presupuesto fuese creíble, que lo que se decía que se iba a gastar, era lo que efectivamente se gastaba donde se gastaba, quizá hubiese sido lo más adecuado.

Pero también pensando en quién gana, quién pierde, y cómo se puede conseguir atraer a los que pierden hacia la causa, y luego me reservo un comentario para más tarde, sobre el tema de medición.

**Dr. Eber Omar Betanzos Torres:** Muchas gracias, maestro Pulido, que ya me dejó pensando sobre mis propias declaraciones, en el país del cual refiero.

Pero bueno, quisiera compartir esta reflexión. Fíjese que a inicios de año tuve oportunidad de leer algunos textos de José Migdal, y él hace una reflexión bien interesante sobre el Estado.

Él dice que al Estado tradicionalmente se le estudia como un ente que se diferencia de la sociedad, lo contrario es lo que ocurre.

El Estado es parte de la sociedad y nunca se le puede desligar de la sociedad.

En las diferentes manifestaciones en que se le ve como este ente autónomo o como esta súper estructura, como esta cuestión que está fuera de la sociedad, hay posición que lo deja fuera de contexto, porque se habla de la realidad de la cual cada uno de nosotros forma parte.

El Estado –dice Migdal– no es una sociedad ajena a la propia comunidad que le da origen.

Esto es importante traerlo a colación, cuando pensamos en la concepción del estado entre la sociedad, en la cual se vuelve una de muchas organizaciones.

Es decir, en el Estado, tradicionalmente podemos pensar están las ONG's, están las instituciones, están los poderes autónomos, y estos elementos bajo la perspectiva de Migdal, agregan un componente más que es el propio Estado, que al mismo tiempo que engloba a todos, forma parte de él.

Este Estado y por eso menciono esto, también es visto como la entidad que permanentemente busca imponer sus reglas. Es decir, está dentro de esta estructura social total, pero es el que impone las reglas de todos los demás.

Entonces, uno puede decir qué tanto realmente está en el Estado y no es esa súper estructura de la cual se habla.

Y esto lo menciono porque hace pensar en la idea de gobernanza y de gobernabilidad, como planteaba el maestro Pulido.

Cuando pensamos en la idea tradicional de gobierno, la gobernabilidad se ve como una estructura jerárquicamente organizada y, cuando pensamos en la gobernanza, más bien pensamos en una estructura de red.

Hay muchas redes y en esas redes hay juegos, hay organizaciones, hay tomas de decisiones, que todavía no sabemos exactamente dónde pueden configurarse y por más allá de que yo tengo mis propias dudas de si podemos hablar propiamente de gobernanza o de gobernabilidad, y más porque es un término que viene discutido más bien en estados anglosajones, creo que sí



podemos pensar en que el Estado no puede ignorar que aun dentro de esta estructura vertical que podríamos llamar propiamente gobernabilidad, hay una serie de procesos de cambio y de transformación dentro de sus propias estructuras que hacen notar que la concepción de la gobernabilidad, y me inclinaría sin llegar a una conclusión definitiva, que además es sumamente problemática, a una concepción también cambiante del propio concepto de gobernabilidad que dirige a una sociedad que por la cantidad de redes que lo componen y que lo conforman hace notar que el ejercicio de la autoridad y de las instrucciones no puede verse desde una estructura piramidal, sino dentro del mismo plano de decisión en el cual actúan cada uno de sus componentes.

**Lic. Miguel Pulido Jiménez:** Muchísimas gracias.

La otra reflexión que me parece que acompaña esto, que es la de la gobernabilidad y tal, tiene que ver con la dimensión de integridad en el desarrollo institucional.

Yo dicho de manera muy sencilla creo que la afirmación de que en este país lo que hacen falta son instituciones, es inadecuada. Hemos desarrollado, pongan, lo comentaba hace rato con mi gran amigo Eduardo Bohórquez, si ponemos como punto de referencia 1992 con la creación de una oficina de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación hacia acá, el desarrollo de organismos públicos autónomos que tiene México es extraordinario.

Ya lo único que falta es que hagamos autónomo al gobierno del propio gobierno, porque el INEE, el INE, todo es autónomo. Me parece que además tenemos una borrachera de autonomías de aquella. La Fiscalía, todo es autónomo. Es decir, el problema no es necesariamente entonces el desarrollo, que diga la creación de las instituciones.

Creo que puede haber, entonces una discusión más densa a propósito del desarrollo de las instituciones. Y les cuento tres anécdotas muy breves a manera de provocación con su respectiva, no sé cómo decirlo, con su respectiva lección o reflexión.

En el 2005 un grupo de colegas y yo participamos de un movimiento que se oponía a la reelección del doctor Soberanes en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es nuestro derecho como ciudadanos informados querer participar en los asuntos públicos y expresar quién creemos que es mejor o peor candidato para ocupar una institución. Hasta ahí creo que no hay ningún problema.



La sorpresa es que en una discusión en el Senado de la República, responsable de ratificar o de castigar, un senador nos dijo, no voy a decir de qué partido, pero recuerden que en la elección del 2006 los tres partidos principales pensaban en 2005 que podían obtener la Presidencia de la República, y un senador nos dijo: “es que si ponemos a un comisionado fuerte y llegamos a la Presidencia nos va a estorbar”.

Es decir, las instituciones exógenas encargadas de crear controles fuertes, en realidad de lo que tienen miedo es que esos controles fuertes se les reviertan. Es lo que quiero colocar como una primera reflexión.

La segunda, participamos en un proyecto para hacer pública la publicidad oficial desde hace muchos años. Es un tema que, incluso, hemos litigado, que ha llegado a la Corte.

En una conversación con un gobernador, para quien desarrollamos un software, tuvimos acceso a todas sus cuentas, estábamos, les juro, en el momento de “apachurrar” el botón de *enter*, y que estuviera la plataforma en línea sobre todo lo que había de publicidad oficial.

Nos dijo: “el problema que tiene eso es que me va a meter en una crisis de gobernabilidad”. A propósito de todo esto. Y entonces el planteamiento fue: “señor gobernador, cuál es el criterio jurídico desde el que usted está planteando esto, porque todo lo que estamos pidiendo es información pública de oficio. Yo podría hacer una solicitud de información y obtener lo mismo”, me dijo: “El criterio jurídico es mi olfato político”.

Entonces, lo segundo es: En un país de leyes, en donde el criterio de alguien, su noción de gobernabilidad, etcétera, sacrifica esfuerzos institucionales.

Esa es mi segunda provocación, reflexión. No tienen que contestarlas, a lo mejor me sirven a mí como de diván, porque llevo mucho tiempo sin hablar con nadie.

Y la tercera reflexión tiene que ver con él, yo fui profesor de varios servicios profesionales de carrera, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, etcétera, incluido el de Gobernación. No voy a decir en cuál de ellos, pero es muy parecido.

La síntesis fue: “El problema con este colega que no está aprobando los exámenes es que es mi mano derecha”, y yo le decía: “Bueno, el problema no es que sea tu mano derecha, el problema que es no está aprobando los exámenes. Yo soy un profesor, yo contribuí al diseño del modelo, pero no hay



manera de que te pueda apoyar”, y me decía: “Es el problema que tiene su profesionalización, que saca a los mejores”.

Es decir, hay un desfase, y yo me atrevo a creer que es una reflexión densa, ¿Qué es lo que quiero poner en el segundo caso sobre la mesa? Hay un desfase entre lo que conviene y lo que se necesita para tranquilizar. La gente tiene la noción de que los servicios profesionales son objetivos, hacen que los mejores lleguen, no necesariamente, ¿eh?

Yo creo que la persona que se estaba quejando del Servicio Profesional tenía una reflexión densa.

Nos quejamos de cómo evalúan a los niños porque entendemos que no necesariamente es la mejor manera de medir el conocimiento. Los servicios profesionales también pueden ser injustos.

¿Qué quiero colocar con la tercera reflexión, con la tercera anécdota? Es posible que lo que parezca una solución en realidad sea un problema.

Esas medidas objetivas para desarrollar institucionalmente es posible que sean un problema. Sólo lo pongo sobre la mesa.

**Dr. Eber Omar Betanzos Torres:** Gracias. En función de lo que comentas, me parece que al propio Estado en esta idea que hoy estamos tratando de “Gobernabilidad e Integridad en el Desarrollo Institucional”, hay que verlo también en sus límites.

El Estado se encuentra limitado a partir del consenso de las decisiones. Y agrego el consenso de las decisiones porque uno pensaría que en la estructura del Estado, y me refiero a una estructura de carácter normativo, no habría necesariamente en una versión, al menos literal, un amplio espectro para aquello que denominamos la política.

Ahora, como tú dices, cuando nosotros, representantes del gobierno, por ejemplo, en la función que tengo encomendada, cumplimos algún compromiso de carácter oficial, nos acompaña nuestro sistema jurídico, pero también hay una faceta que puede uno llamar un esquema de negociación.

Estoy absolutamente cierto que las leyes no se negocian, las leyes se aplican. Pero la propia estructura del Estado establece la posibilidad de que seres humanos, que son los que ocupan las carteras como funcionarios públicos, tengan un margen de actuación.



En el caso de la actividad judicial es una virtud que a mí me parece fundamental para los jueces, lo que para mí es la prudencia, esa prudencia judicial que ilumina el sentido de justicia cuando interpretan o integran las normas.

Pero que al mismo tiempo esa prudencia también distingue en los diferentes roles que los componentes del Estado van teniendo.

En el caso de las autoridades de impartición de justicia, la autonomía, la independencia, el profesionalismo, la excelencia, la objetividad, son atributos indispensables que debe tener. Esos atributos que están confiados hacia un juzgador cuando se piensa en un funcionario que se encuentra quizá en un Poder Ejecutivo, tiene un grado diferente de flexibilidad en cuanto a su nivel de actuación y eso podría llevar a una serie de ejemplos que por cuestiones de tiempo y respetando los cuatro minutos que tenemos, lleva a pensar en los riesgos de que cada uno de los componentes del Estado salga de las propias atribuciones que tiene confiados.

Cito el caso del Poder Judicial en aquel fenómeno que se ha denominado la judicialización del Poder Judicial, cuando los jueces –y me refiero en un contexto general– terminan teniendo intervenciones que son finalmente políticas, cuando los jueces terminan emitiendo actos legislativos, sin entrar en aquellos debates de si las sentencias son actos legislativos o qué es propiamente la sentencia, pero que en todos sus componentes hace notar que ese estado en todos sus entramados que lo conforman sí es definitivamente, me parece, un factor del propio cambio social.

Las autoridades judiciales en las decisiones que emiten ayudan a transformar a las sociedades, las autoridades políticas, y ahí es donde creo que se encuentra por lo menos la vertiente que me parece más original y clara de la función política, es la orientación que dirigen en el destino de una nación, qué tipo de nación queremos ser.

Los resultados, como efectivamente comentas, no siempre son los adecuados. Cito un ejemplo del conocimiento de la sociedad que tiene que ver con los esquemas de atención a víctimas.

Se crean los esquemas de atención a víctimas y cuando se establecen hay un amplio consenso que es un gran logro. Cuando se pone en operación el esquema de atención a víctimas que está planteado se encuentra que en la práctica hay una serie de elementos que es necesario reforzar de las instituciones para que ello funcione.



Lo segundo que tiene que ver, todos los correctivos que necesitamos hacer a la propia norma es precisamente el proceso de debate con los propios creadores de las normas y los motivadores de esas normas e instituciones que se generaron los que lo establecen y los que lo permiten.

En el Poder Judicial, y con eso terminaría, esa responsabilidad es aún mayor tratándose del peso de las resoluciones.

Veamos ahora la resolución que emitió el alto Tribunal respecto de fines lúdicos de determinadas substancias, que está provocando un amplio debate en el país. Terminó ahí.

**Lic. Jorge Arturo Cerdio Herrán:** Yo quiero retomar quizás una de tus provocaciones que tiene que ver con instituciones y captura del poder político, porque me parece que es un falso dilema, el dilema no es cómo podemos desarrollar instituciones que aspiren a tener al frente de ellas personas íntegras y que sean relativamente inmunes al poder político; creo que esa es una mala presentación del problema, porque ninguna institución pública es inmune, debería ser completamente permeable al poder político pero con ciertas recaudos en el proceso, al igual como Pablo Alonso había dicho que no hay que confiar en los individuos sino en los procedimientos, uno debía pensar esto no solamente en el proceso de designación del individuo, sino en la actuación y la transparencia, el acceso público a su actuación general, la rendición de cuentas y cómo un procedimiento debe de hacer pesar una buena o mala actuación en el siguiente ciclo de decisión.

Dicho de otra manera, lejos de inmunizar al poder político de la toma de decisiones, deberíamos de tener algo así como una vuelta a poner tres pies distintos en este poder.

Yo diría, distribuir al máximo las voces. Esto es que muchas voces puedan decir, opinar, criticar y revisar el actuar, y también la designación y también la rendición de cuentas.

Que diluyamos al máximo, por decir así, la toma de decisiones, en donde la dilución de la toma de decisiones, debe ir acompañada a su vez con una máxima concentración de la rendición de cuentas.

Esto es que muchas personas se hagan responsables a la vez que muchos individuos participen del proceso de esta responsabilidad.

Entonces, yo no creo que sea un dilema decir cómo podemos evitar la captura del poder político frente a la institución que creo más idéntica, más



bien cómo hacemos a ciertos grupos políticos parte de un proceso junto con otros grupos de intereses, de sociedad, inclusive de política y en esta idea de economía política, no ingenuamente quién gana y quién pierde sistemáticamente.

Las instituciones como cualquier juego, son reiterativos. Los procesos son atinados donde podemos interrumpir a los ganadores recurrentes y podemos subir cíclicamente a un grupo de perdedores a que se vuelvan ganadores.

Esa es la clave del diseño institucional. Entonces, no es tanto la inmunidad, sino el rediseño del flujo político, para mí. Y creo que el resto del tiempo es tuyo.

**Dr. Pablo Alonso:** Bueno, nos provocabas diciéndonos que a lo mejor hay un límite a las reformas y que no se deben perseguir, porque impera una realidad determinada.

Y yo soy totalmente partidario de ser realista y asumir esa realidad y ese juego de política. Pero a la vez es ser valientes y audaces y ser inteligentes, identificar a esos perdedores, esos ganadores, con inteligencia y ver cómo se les puede ir incluyendo; a lo mejor en el ejemplo que tú ponías, le puedes decir: "Bueno, señor, por qué no te parece si creamos un puesto de consultor, aparte le seguimos pagando lo mismo durante cinco años, pero nos dejas el puesto de asesor a una persona realmente competente". Es un costo que asumimos durante un tiempo, nos permite destrabar una situación y podemos ir adelante.

No digo que sea moral esto, pero quizá a lo mejor es una solución y lo digo por decir.

He hablado antes quizá en términos demasiados cáusticos entre sistema e integridad. Obviamente todos queremos tener gente proba íntegra y hay distintos tipos de motivación. En Psicología se trata este tema, tema de motivación intrínseca y extrínseca, uno le tiene miedo al castigo y quiere un premio por un lado, pero también hay personas que se comparten bien *motu proprio*; nadie nos va a decir que esto no es una verdad, porque es una verdad evidente.

Pero si lo que queremos evitar es que los báldanos del futuro, cuando se vea que van a perder un mundial, que para ellos es algo muy importante, quizá esa probidad es mucho más fácil que sea vulnerada si no hay mecanismos.

Entonces sí, invirtamos si se puede, y hay mecanismos para mejorar la probidad de las personas, y esas personas que están más motivadas, van a



actuar mejor; mecánicamente se puede fomentar esa cultura, pero por favor no confiemos toda la cultura, sino apostemos mucho más en el sistema porque los hombres no son ángeles.

En el tema de medición, yo vivo de los números, yo soy cuantitativista, pero he escuchado decir algo y lo digo con muchísimo cariño, pero me gusta tomarlo con cautela. Se dice que lo que no se puede medir no se puede cambiar. Entonces ¿cómo castañas llevamos cinco mil años de humanidad sin haber medido nada y estamos donde estamos?. No. Además medir muchas veces es costosísimo. ¿Cómo medimos la corrupción? Se mencionaba. Pues es una actividad clandestina, no se puede observar.

Tenemos imperfecciones. Sí. Intentemos medir, pero, por favor, no nos sumemos a esta ideología de que lo que no se puede medir no se puede cambiar. Muchas veces tenemos intuiciones que nos pueden conducir, porque si nos quedamos solamente a medir, muchas veces cuando empezamos sacamos una medición, por ejemplo, de integridad o de transparencia, resulta que todos los focos se van para allá, cuando a lo mejor no estamos midiendo lo que queremos medir. Muchísimo cuidado con eso.

Y al tema de jueces independientes. Percibo igual, medir, medir, porque lo que no queremos es seguir malgastando recursos y cuando podamos sacar mejores indicadores lo hacemos, hacemos mediciones de impacto, estupendo. Pero seamos conscientes y realistas de qué es lo que se puede y no se puede medir.

Y en cuanto a la gobernabilidad de los jueces, los jueces son parte de la gobernabilidad de un país, pero también necesitan tener una gobernanza.

Yo he observado en algunos países cómo se le ha dado una autarquía total al Poder Judicial, se les ha dicho “un cuatro por ciento de PIB o de los prepuestos van para ustedes”, y al cabo de los años vemos a jueces de ese país viajando por todo el mundo dando clases. Y se han olvidado de rendir cuentas, de poner sentencias, que es lo que tiene que hacer un juez.

Los jueces también tienen que rendir cuentas, y hay muchísimos mecanismos, yo no quiero casarme con ninguna forma, y no solamente es a través de un control *ex post* sino también *ex ante*.

Sistemas de elección de jueces, sistema de supervisión de jueces, transparencia de las sentencias, pero muchas veces las sentencias, sobre todo las más complicadas son tan complejas que aunque sean súper transparentes “guau”, si ha habido corrupción nadie lo va a poder detectar.



Entonces sean muy conscientes en todo esto, y son muchos mecanismos, muchísimas palancas que podemos tener para sí darle independencia al juez para que en conciencia ponga una sentencia, pero esa es la independencia que tenemos que defender a capa y espada, pero no confundirla con otras cosas que convierte al Poder Judicial más en un problema que en una solución.

**Lic. Miguel Pulido Jiménez:** Pasamos ya finalmente a la sesión de respuestas a las preguntas que el auditorio nos ha hecho llegar. Entonces avanzamos en el orden en el que se las distribuí.

**Dr. Eber Omar Betanzos Torres:** Tengo un par de preguntas que me hicieron favor de compartir. Uno de ellos se refiere a de qué manera se puede mejorar la empatía de la sociedad con el gobierno, el ejercicio del mandato que le ha confiado el pueblo.

Quisiera en este punto referir una opinión que es personal. Yo considero que la congruencia con el mandado que ha sido confiado, es que un mandato exige resultados. Es decir, las normas a los funcionarios públicos nos establecen obligaciones.

Nosotros debemos ser congruentes con el cumplimiento de esas obligaciones que la ley nos exige y en esa medida estamos dando resultados hacia la colectividad.

Eso implica, necesariamente, un proceso de diálogo sensible con lo que la sociedad opina en cada una de las situaciones que tenemos encomendadas.

Me parece que no podemos ser ajenos a las posiciones y percepciones que la sociedad manifiesta, es decir, la opinión del Estado en los temas que le tiene confiados, es decir, de los funcionarios públicos, me parece que siempre va acompañado a un proceso de escucha de lo que la sociedad termine expresando.

Y otra pregunta que me formulaban de cuándo se verá responsabilidad de funcionarios omisos de responsabilidades públicas en el caso de Guerrero, bueno, eso más que cuestiones relacionadas directamente con esta mesa, refiere a una responsabilidad de la institución que represento y debo decirle que se trata de una investigación que está abierta, investigación que no tiene otro objetivo más que el esclarecimiento absoluto de los hechos en responsabilidad de lo que tiene confiado el Estado y si hay alguna responsabilidad, esta responsabilidad deriva de los propios procesos de investigación que están dentro de la misma averiguación previa abierta.



**Dr. Jorge Arturo Cerdio Herrán:** Dice la pregunta de Sergio Meléndez Villamil: ¿Qué opinión tiene de un país en el que el Ejecutivo Federal nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, de la institución que representa a otro poder, como lo es el Poder Judicial, en un país en que se dice tiene un sistema democrático, no olvidando que en los ámbitos locales o estatales sucede lo mismo y no se diga los procuradores de justicia?

¿Considera usted que esto genera desconfianza en la percepción de la justicia, aun con transparencia? ¿Será que es un problema de excesiva confianza y demasiada fe?

Yo creo que de vuelta habría que clarificar y distinguir algunas cosas. Note que uno podría tener un procedimiento totalmente popular en donde haya una suerte de elección por aclamación, puede tener un procedimiento de democracia indirecta para elegir a los jueces o un procedimiento de designación unilateral de alguno de los poderes y no importa qué método elija, esto no es incompatible con un perfil inadecuado, con una opacidad en el modo en cómo se elige a los candidatos y con una falta de rendición de cuentas eventualmente de la institución, tanto del modo en cómo fue designado como de su actuar.

Dicho de otra manera dejemos de poner tanta atención en abstracto en la oposición entre designación o no designación y preocupémonos más por cómo se diseña el perfil, qué voces concurren a controlar el proceso, cómo podemos exigir y hacer rendir cuentas, de qué manera es transparente cada parte del proceso y, finalmente, que durante la actuación exista un peso de responsabilidad política a aquel que eligió alguien que se desempeña mal.

Estas me parecen preguntas más importantes antes que decidir alguno u otro poder que haga la elección.

Por cierto, que hay mucha variedad en las instituciones comparadas. Hay ejemplos de jueces estatales decididos popularmente, hay ejemplos de órganos cuasi judiciales que los elige el Poder Ejecutivo unilateralmente, hay ejemplos de asambleas en donde no hay Tribunal Constitucional y hacen un control legislativo y de la Constitución de manera parecida a los procesos de legislación, con lo cual no hay una sola fórmula, pero en todos los casos es compatible con hacer bien o mal la elección, designación, transparencia y rendición de cuentas, y esto es lo que debería de importarnos, más que la discusión sobre uno u otro órgano, creo.

Gracias.



**Dr. Pablo Alonso:** Alberto Zepeda me hace una pregunta.

Para ser exigentes y cuidadosos creo necesario distinguir entre las siguientes características sistémicas gobierno, gobernabilidad y gobernanza. ¿Cree necesaria hacer esta distinción en el análisis de los procesos sistémicos de corrupción? Si es así, apreciaría sus comentarios.

Bueno, primero, definiciones muy pedestres, el gobierno son las personas que gobiernan con intereses, muchas veces altruistas, otras veces mezquinos. La gobernanza son las normas que utilizan para poder, las normas del juego y la gobernabilidad es una característica que se da desde si un país es o no gobernable, si resulta que hay problemas económicos, que hay problemas sociales, que un nombramiento, que la eliminación de un programa de subsidios que el tema de los maestros, de que vamos a quitarles tales privilegios, pueden crear un problema muy serio de convivencia social y política, entonces la gobernabilidad se deteriora. Son tres cosas distintas, pero las tres cosas son interpaginadas.

Cuando estamos analizando los problemas sistémicos de corrupción hay que perfectamente considerar las tres cosas, hay que distinguirlas. A ver, el gobierno, cuál es la posición de este grupo de personas, dónde se aproximan, porque muchas veces son las personas involucradas, otras veces no, unas veces están a favor, pueden ser los que están ayudándonos a resolver los problemas, otras veces son los que están en contra y hay que tener eso muy claro, las reglas hay que estudiarlas, como decía Sun Tzu en "El arte de la Guerra", hay que conocerse uno mismo, hay que conocer al enemigo, hay que conocer el terreno donde se va a luchar. Pues hay que conocer hasta dónde podemos movernos o no movernos y qué se puede hacer. Y luego siempre pensando en la gobernabilidad.

No sé cómo decían que vamos a acabar tirando al chico por la ventana por intentar lavarlo en la lluvia. No tiene mucho sentido. Hay que tener muchísimo cuidado con esto, porque muchas veces por intentar ser muy valientes y hacer las cosas creamos unos problemas muy serios. Y no quiero ponerme ni tremendista ni nada, pero una guerra civil no creo que sea algo que alguien quiera, un problema sencillo que algo que beneficie absolutamente a nadie.

Los cambios pueden ser incrementables y pueden ser también revolucionarios a la vez.



## CONFERENCIA MAGISTRAL: “Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”

**EMILIO SANZ SÁNCHEZ**

*PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA, LA MANCHA, ESPAÑA*

**Dr. Emilio Sanz Sánchez:** Buenas tardes.

En primer lugar, quiero decir que estoy muy feliz y emocionado por estar en México, agradezco a los organizadores, a la Suprema Corte, al Consejo Federal, al Tribunal Electoral su invitación para participar en este evento, primero porque me permite hablarle a personas que van a entender perfectamente lo que les voy a decir, y segundo, porque me permite hablar de un tema que me gusta, que me gusta mucho, y del que es importante hablar, pero más importante que hablar, es pensar y hacer.

Yo tenía aquí preparados mis papeles, pero dando un repaso, la primera frase que he puesto, y sé que vamos a hablar de transparencia, la primera frase que he puesto a mano, mejorando o intentando mejorar mi propio esquema es “si sigues haciendo lo que siempre has hecho, seguirás siendo lo que siempre has sido”.

Ustedes quieren transparencia, ustedes quieren ser transparentes, porque no lo eran; ustedes tienen que cambiar; digo ustedes, refiriéndome a un auditorio genérico mundial, no personalizando en nadie, me lo digo también a mí mismo.

Lo primero para ser transparentes es cambiar el esquema, porque si no, por mucho que hagamos, vamos a seguir siendo iguales.

Si seguimos haciendo lo que siempre hemos hecho, seguiremos siendo lo que siempre hemos sido.

Descubro ahora que hay otra cosa que había puesto a mano antes y es que me ha tocado la peor hora; son las cuatro de la tarde y me dicen que a esta hora puede suceder que nos venga a todos el “mal del puerco”.

Entonces, yo voy a procurar evitar el “mal del puerco”, en España se llama la “siestecilla del borreguillo”; pero es igual.

Yo voy a intentar de vez en cuando levantar la voz o contar alguna anécdota un poco más divertida para evitar el “mal del puerco” y espero no ser yo el que se duerma.



Al mismo tiempo que apunté “si sigues haciendo lo que siempre has hecho, seguirás siendo lo que siempre has sido”, es decir que hay que cambiar.

Apunté otra cosa, que además como estamos en España celebrando el Centenario de Santa Teresa de Jesús viene muy al pelo: “Obras son amores y no buenas razones”. ¡Ah! podemos tener aquí o en España o en Houston o en Luxemburgo o en Pekín unas leyes maravillosas, unos tratados fantásticos, que si no los traducimos en obras, si no los incorporamos a la vida cotidiana, no van a servir para nada.

Ferrer McGregor lo decía la semana pasada, que si nuestros actos estuvieran al nivel tan elevado que va adquiriendo la legislación en materia de transparencia posiblemente habríamos ganado mucho, y es cierto.

Les contaré que muy poquitos días antes de venir para México estaba yo en un restaurante de Madrid comiendo con un buen amigo mío, es abogado en una empresa que asesora a las grandes entidades financieras españolas. Es una persona muy inteligente, muy trabajadora, un profesional muy preparado. Y le dije que en estas fechas yo me iba a encontrar en México. Me preguntó el motivo, y le dije: voy hablar en un seminario sobre transparencia. Y este abogado miró para ambos lados, acercó la cara y me dijo: ¿y eso qué es?

Dijo una interjección entre el “qué” y el “es”, una interjección irrepetible. Esto puede dar una idea de lo que sucede en España, en Europa. Creo que aquí no, con la transparencia.

Se habla mucho, ¿pero a fin de cuentas al final en qué se traduce esto? ¿Qué significa para la vida de las instituciones y para la vida de los ciudadanos este auge que ahora ha venido por la transparencia? Salvo muy poquitas excepciones en Europa es algo similar.

En esta intervención voy a intentar seguir el siguiente esquema: Situación actual, Jurisprudencia en Europa, Jurisprudencia en América y algunas propuestas doctrinales, y van a notar que de un modo transversal a lo largo de mi intervención voy abogar descaradamente sobre dos ideas que tengo en la cabeza, que he trabajado mucho últimamente y que me parecen importantísimas y que están muy poco trabajadas.

Una es que la transparencia y el acceso a los datos en poder del público se han venido atribuyendo o conexionando con la libertad de expresión y con el derecho a la información.



Yo sostengo que la transparencia forma parte del derecho de participación en los asuntos públicos. No sólo del derecho a la información.

La segunda idea que verán transversalmente a lo largo de toda mi intervención es que la transparencia fundamentalmente es importante, porque otorga legitimidad al poder público.

A veces se otorga una gran responsabilidad a la transparencia en el combate a la corrupción. Creo que es un error, porque la corrupción no depende de que haya leyes de transparencia, depende de que haya buenas personas.

Y eso no es fácilmente controlable. Pero sí es fácilmente controlable que las personas sean mejores si su actuación les legítima, si su actuación les hace creíbles, si su actuación hace al administrado decir: "yo quiero seguir a esta persona".

Creo que ahora en Europa estamos cayendo en la cuenta de la importancia de la transparencia, vamos con retraso, eso es cierto, respecto de América y en concreto respecto de países como México.

Lo digo de verdad, no sé si aquí se dice, no quiero hacerles la pelota, no quiero alegrarles los oídos, pero es cierto. Ustedes tienen una legislación muy avanzada, van muy por delante.

Ahora mismo estamos en un seminario, organizado por el Poder Judicial, esta sala está llena, que es la tercera o cuarta edición consecutiva, y eso dice mucho, esto yo no lo he visto en otros países.

También les diré, sin ánimo de alegrarles los oídos, que para los estudiosos de la transparencia el artículo 6º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es un tratado, es una maravilla.

Déjenme que les eche un piropo, -que no está anotado en mis papeles-; déjenme que les diga que también me dio muchísima alegría estudiar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, me dio mucha alegría comprobar que la de los Estados Unidos Mexicanos es una de esas constituciones que empiezan hablando de las personas.

Hay constituciones que empiezan hablando de que si la República, que si la Monarquía, que si el Estado, cosas que son perfectamente mejorables, perfectamente prescindibles, perfectamente cambiables, pero empezar hablando de las personas indica mucho de un país.

¿Saben ustedes qué países empiezan hablando de las personas? Los países como México, como Alemania, como Chile, como Perú, como Francia.



¿Qué constituciones hay en el mundo que no empiezan hablando de las personas? Estados Unidos, España, Italia, Japón, Argentina, Rusia, Cuba.

No necesariamente es negativo que una Constitución no empiece hablando de las personas, pero sí es positivo que una Constitución empiece hablando de las personas.

Y aunque el proceso de un constituyente es tan largo y complicado... Nunca se sabrá por qué empieza así la Constitución. Pero desde luego, sea lo que sea, lo que subyace es bueno.

De manera que ¡enhorabuena México!

El artículo 6º de su Constitución es un tratado. Encontrarse en una Constitución que se digan las cosas así de claras, que se diga que con todas las letras: "la siguiente información es pública, la que esté en poder de cualquier autoridad ejecutiva, legislativa o judicial, la que esté en poder de personas físicas o jurídicas que reciban fondos públicos o realicen actos de autoridad, que prima el principio de máxima publicidad; la obligación de documentación de todo acto que derive del ejercicio de sus facultades". Esto es una maravilla, que se constitucionalice la obligación de que los actos administrativos se produzcan por escrito es un avance tan enorme en materia de transparencia, porque se sabe quién lo ha dicho, se sabe a quién se lo ha dicho y se sabe cuándo se lo ha dicho, cosa que no es habitual y que es un ejercicio de transparencia como la copa de un pino.

Les diré también que cuando su artículo 39 habla de que la soberanía nacional se atribuye y no dice como en otros sitios, por ejemplo en España, "la soberanía se atribuye al pueblo", no. Aquí ustedes decidieron que la Constitución dijera que la soberanía se atribuye esencial y originariamente al pueblo y específica a continuación: todo poder público emana del pueblo.

Pues esa es la clave señores, el soberano, el dueño es el pueblo y al pueblo todos nos debemos, todos los que ejercemos una función pública y como es soberano, como es el dueño el pueblo –y cuando digo el pueblo digo el pueblo–, ese señor con corbata que va por el Paseo de la Reforma, que trabaja en un banco y tiene estudios universitarios no es más pueblo que el chaval que esta mañana me ha vendido un cigarrillo suelto en un kiosco, son igual de pueblo y tienen los mismos derechos, forman parte del mismo pueblo soberano.

Pues bien, como dueño que es el pueblo tiene derecho a saber, a opinar, es más tiene derecho a vigilar, tiene derecho a controlar y correlativamente



el servidor público tiene deber de dar a conocer, demostrar, de dejarse mirar, de dejarse controlar, en definitiva de ser transparente, de tener las paredes y los cajones y los bolsillos de cristal porque lo que hay dentro no es mío, es del soberano, es del pueblo.

El bolígrafo de la oficina, el paquete de folios, la mesa, pero también el derecho que he de aplicar. No soy juez, nunca lo he sido y creo que nunca lo seré, porque me da pánico el temblor de la sentencia, es muy fuerte, que ustedes tengan que decir el Derecho.

Es una responsabilidad enorme ante el pueblo y en su día ante Dios.

Estamos hablando de cosas muy serias, no es mío, es del pueblo. Esto que suena muy bonito, suena casi romántico, ¿verdad? Ustedes en esta parte de América lo tienen muy claro, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no tiene ningún reparo en reconocer, desde hace años, que el acceso a la información pública es propiamente hablando un derecho fundamental, pero esto en Europa, en Europa no es así todavía, llegará a serlo, estoy convencido, pero todavía no es así. Luego les comentaré alguna jurisprudencia europea que a mí me parece más significativa, porque en Europa prevalece más hoy por hoy una cierta cultura no del secreto, pero sí de la privacidad, de la discreción.

El año pasado, en este mismo foro, decía el doctor Agustín Millán Gómez, que la jurisprudencia sobre ese tema en Europa es todavía poca y muy tímida y me pareció muy adecuada esa expresión. En cambio sí que hay muchísima legislación y muchísima jurisprudencia sobre protección de datos.

La Ley de Protección de Datos en España es de 1999 y es una ley orgánica, es una ley que regula derechos fundamentales especialmente protegidos, en cambio, la Ley de Transparencia es de 2013, tenía una *vacatio legis* enorme, acaba de entrar en vigor prácticamente y es una ley ordinaria y además no es sólo ley de transparencia, es también ley de buen gobierno, de manera que regula otros muchos aspectos de la vida y del funcionar del gobernante que no afectan necesariamente a la transparencia.

En protección de datos se ha avanzado mucho en Europa, pero en transparencia vamos más despacio. En el 2013 cuando España aprobó su primera Ley de Transparencia todavía quedaban varios países en Europa por legislar sobre transparencia, Luxemburgo, Malta, Chipre y los demás acababan de hacerlo con más o con menos intensidad.



No estamos todavía hechos a esta cultura. Les doy un dato: en España, uno de cada cuatro ayuntamientos, no presenta su contabilidad al Tribunal de Cuentas y no pasa nada, no hay consecuencias; en cambio en Suecia, es distinto.

Hace poco la Comisión Europea, ha tenido que darle un aviso al Gobierno de Suecia, porque en una ocasión, en un caso concreto dio demasiada información, hasta tal punto que otros países se sintieron incómodos, porque ellos no hubieran dado tanta información y pues la Comisión tuvo que poner un poco de orden, y bueno hay cosas que si las vas a decir, es preferible que cuentas también con el resto de los estados afectados.

De hecho, hoy resulta casi divertido leer cosas como ésta que les voy a leer ahora que corresponde a un Manual de Derecho Constitucional Español, es el Manual de Comentarios a la Constitución Española que más se ha usado, fue el primero en escribirse en el propio año 1978, es un comentario sistemático, imprescindible en cualquier trabajo, muy citado y cuando llega en el comentario al artículo 105 de la Constitución Española del apartado B, dice: “La Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”.

“La Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos”. Pues este catedrático de derecho constitucional, dice:

“Estamos aquí ante la constitucionalización de un principio de actuación administrativa que va a resultar más que polémico. Nos encarrilamos en la corriente minoritaria, de aquellas administraciones públicas que actúan sobre la base de la publicidad de los actos del Estado. Qué horror, a dónde hemos llegado. Los grandes países con sólida tradición democrática, nunca se han aventurado hasta el presente a incorporar este principio que puede prestarse, no ya a colas interminables de curiosos desocupados, sino lo que es mucho más grave, a introducir las pugnas políticas y las maniobras partidarias en los despachos de trabajo de los diversos organismos de nuestra Administración Pública. Consecuentemente, nos permitiríamos insinuar que la Ley que haya de desarrollar este principio, sea especialmente meditada y reúna las cautelas imprescindibles para prevenir tales riesgos”.

Lo escribió, estoy seguro que hoy no lo diría, un prestigioso catedrático, luchador por las libertades y los derechos humanos, castigado por el régimen de Franco.



Han pasado los tiempos, la sociedad ha madurado, la sociedad está más educada, la sociedad es más consciente de sus derechos, y las cosas han cambiado y en materia de transparencia, empiezan a cambiar, pero objetivamente, en España.

En Europa venimos un poco lejos, y se los voy a contar yo mismo, mi pobre persona, he tenido que pensar y repensar recientemente sobre esto de la transparencia.

Después de casi 25 años en el sector privado como abogado, me nombraron primero Consejero y después Presidente del Consejo Consultivo de mi comunidad autónoma, de Castilla, La Mancha.

Como funcionario público que soy, tengo obligación de rellenar cada año un formulario de declaración de bienes e intereses, donde tengo que informar sobre mis bienes inmuebles, tengo 12 hermanos y cuando falleció mi padre, nos dejó una parcelita de tierra de menos de dos hectáreas, cerca del pueblo de donde somos, de Talavera, y todos los años me las veo y me las deseo para en una casilla así de chiquita, poner que soy dueño de la doceava parte indivisa del 50 por ciento de la cuota viudal de una parcela. No es fácil. Entonces lo que hago es que recurro a las fracciones y pongo en uno entre 12 partido por dos, supongo que alguien lo entenderá.

Pero tengo que informar de eso, tengo que informar qué vehículos tengo, qué ingresos he tenido. Y luego ese formulario se publica en el Boletín Oficial de la Región para que lo mire quien quiera, incluso la prensa, que a veces incluso, lo publica, la prensa regional. Fulanito de tal ha ingresado tanto.

Para mí, que anden publicando lo que gano, qué coche tengo, pues personalmente no me hace ninguna gracia. Esto de la transparencia está muy bien hasta que te toca a ti.

A mí no me hace ninguna gracia. Pero comprendo que es necesario si quiero que la ciudadanía se fíe de mí, que vean lo que gano, que vean lo que tengo, que vean que mi patrimonio no aumenta desproporcionadamente respecto del discretísimo salario que las arcas públicas me pagan.

Ustedes saben que en España estamos atravesando un verdadero problema de desprestigio de la clase política, por un lado de significativos casos de corrupción, y por otro de un excesivo, al parecer, de algún excesivo número de instituciones. Pues hace poco se puso en contacto conmigo por correo electrónico una periodista de un importante medio de de comunicación



nacional, y quería que yo le informase acerca de los sueldos que hay en el Consejo Consultivo, el número de trabajadores, qué vehículos se utilizan, qué volumen de trabajo tenemos, cuántos dictámenes elaboramos al año, la media mensual, la media semanal, muchos datos. Quería saber muchos datos.

Yo pensé que la mayoría de esas informaciones ya estaban publicadas en *internet*, que en el *website* del Consejo buscando iba a encontrar todos esos datos, y que esta señora no tenía más que buscarlas en vez de venir aquí a hacerme a mí perder el tiempo. No se lo dije, pero lo pensé.

Pero sólo lo pensé y por muy poco tiempo, porque comprendí que estamos en tiempos de transparencia, que es obligación de un cargo público no sólo trabajar, sino dar cuenta de cómo ha trabajado, de cuánto y de con qué.

Y tenemos que empezar a pensar así en el siglo XXI. Tenemos que creernos del todo, que el soberano, el dueño es el pueblo, lleve o no corbata, hable bien o hable mal.

Por cierto, me han dicho que hable suavemente porque si no, puede parecer que los españoles estamos permanentemente enfadados.

Les prometo que no estoy nada enfadado, pero ¿qué le vamos a hacer? Me enseña mucho ver cómo, por ejemplo, en el hotel, en el papelito que pones en la puerta por fuera, en España dice: "No molestar" y aquí dice: "Privacía, por favor".

Yo quisiera saber decir las cosas así de suaves y así de bonito. Voy a intentarlo.

Yo tengo aquí puesto: Tenemos que empezar a pensar así. Entonces, ahora les diría: Quizás sería conveniente que nos animásemos a dar un cambio en nuestro modo de percibirnos como servidores públicos que somos.

La gente ha confiado en nosotros y nosotros tenemos que ser capaces de estar a la altura de la confianza de la gente.

Como dueño que es el pueblo, tiene el derecho de asomarse cuando quiera y tiene el derecho de ver qué estamos haciendo.

Y esto forma parte, y lo vamos a ir viendo, del derecho de participación en los asuntos públicos.

Insisto, así se puede conseguir reducir el nivel de corrupción, de acuerdo, pero no es lo principal contra la corrupción.

Yo sostengo que lo principal contra la corrupción es la educación. Si quieres cambiar un pueblo, pon un colegio y educa a la gente.



A veces he pensado, y que me perdonen los jefes; no sé si haya algún jefe, pero vamos a darle un poco de caña a los jefes. El pastón que nos estamos gastando en cosas de transparencia, ¿no nos los podríamos gastar en educación? y a lo mejor conseguiríamos más.

Ustedes van a ser más transparentes mañana cuando se vayan y digan: “Este idiota de español qué ha dicho aquí”. ¿Van a ser más transparentes? Pues no o a lo mejor sí, en cuyo caso pónganme un *email*, por favor.

Decía un juez norteamericano llamado Louis Brandeis, que la luz del sol es el mejor desinfectante y la luz eléctrica el policía más eficiente.

Tenemos que pensar así, que nos están viendo, que pueden vernos y que debemos atenernos a las consecuencias.

Con las tecnologías de la información y de la comunicación tan encendidas con el uso generalizado de aparatos con acceso a *internet*, no sólo el uso de aparatos con acceso a *internet*, sino con sobrinos que sepan manejarlos, pues todo el mundo puede hoy físicamente, materialmente, acceder a datos.

La secuencia es muy clara: uno, tiene derecho; dos, pueden hacerlo; tres, lo hacen, pero lo hacen si quien tiene la información no la esconde.

Y llegamos a la proactividad, a la publicidad activa, a que el poder público tome la iniciativa de poner la información a disposición del público, de los ciudadanos, de todos y no sólo de un periodista perseverante que consiga hacerse oír.

En un voto particular concurrente, en una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 2013, en el caso *Youth Initiative for Human Rights contra Serbia*, dos jueces decían: en el mundo de *internet* la diferencia entre periodistas y otros miembros del público está desapareciendo rápidamente. Y es cierto, *blogs*, *post*, comentarios en periódicos digitales, entradas de *Facebook*, videos de *YouTube*, hoy son un grandísimo y eficaz medio de comunicación a disposición de cualquier ciudadano tanto para emitir como para recibir información.

La mayoría de las legislaciones de transparencia se basan en la intención de mejorar la calidad de la democracia, en restaurar la confianza en las instituciones y suelen decir algo como “que los ciudadanos sepan cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos, bajo qué criterios actúan las instituciones”. Y esas legislaciones pretenden una mejor fiscalización de la actividad pública para una regeneración democrática



que se estima necesaria y además una cierta promoción de la eficiencia y eficacia del Estado, porque eso favorece el crecimiento económico también.

Y es que los jefes son conscientes de que hoy la sociedad es más crítica, es más exigente, demanda más participación. Ya les he dicho antes que todavía en España y en Europa son leyes un poco tímidas, por seguir con la feliz expresión que antes he citado, y además de ser así por esa cultura de privacidad que hemos comentado, son así porque con frecuencia no hay una base constitucional suficiente como para darle esa contundencia que aquí en el artículo 6 de la Constitución en México se da a esta cuestión.

En mi país la Ley de Transparencia, que es muy reciente, dice basarse en la libertad de acceder a los archivos y registros públicos que está prevista en el 105 B de la Constitución que está muy lejos del título primero sin la protección del régimen de derechos fundamentales y en cambio la libertad de expresión sí está en ese título y protegido apartado, pero nada ha movido al legislador español en materia de transparencia, el derecho de transparencia ha querido moverse solo en un derecho de tipo administrativo, de configuración legal, sin más, y ha sido muy criticado por ello.

Yo creo que la transparencia de los poderes públicos, el derecho a la información en poder de las autoridades habría que considerarlo no sólo en términos de libertad de expresión o de derecho a la información, también en términos de derecho de participación en los asuntos públicos, artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos, con criterio.

Y con términos similares se manifiesta el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Entiéndanme, yo no pretendo que cualquier persona pueda fijar o variar el Orden del Día de una asamblea parlamentaria, tiene que haber un sistema de legitimaciones, pero la gente tiene que conocer información, formarse un criterio para luego poder votar libremente en consecuencia, y controlar así al poder. Eso y no otra cosa, es participar en los asuntos públicos.

Este tema no es indiferente. Le preguntaba un amigo a otro: "Oye, ¿qué diferencia hay entre la ignorancia y la indiferencia?" Y el otro contestaba: "Ni lo sé, ni me importa".

Pues este tema no es indiferente. Les he dicho antes que íbamos a evitar el sueño, se me ocurre que me dicen: "¿Vas a hablar de transparencia?" Voy a



hablar de transparencia y mucho, como aquellos cuatro vascos que se fueron a comer al restaurante, la camarera les tomó nota de lo que iban a comer y les dijo: “¿Van a tomar vino?” Y uno de Bilbao le dijo a la camarera: “¿Vino? Asustada te vas a quedar”.

Asustados se van a quedar ustedes de transparencia.

Voy a hablarles de tres sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que según mi criterio han sentado las bases de lo que va a venir después; sentencia *Kennedy contra Hungría*, 26 de mayo de 2009, de las primeras que se acercaron a lo que hoy vamos entendiendo por transparencia.

Dice: “El acceso a las fuentes documentales originales para la investigación histórica legítima, es un derecho esencial del ejercicio del derecho de la demandante a la libertad de expresión”.

El señor Kennedy había solicitado determinados datos sobre el funcionamiento del servicio de seguridad del estado Húngaro en los 60's, y en esta sentencia el Tribunal amplía el derecho a la libertad de expresión para que quepa en él lo que es previo al dato, la información en la que ha de basarse esa expresión.

Pero esa sentencia todavía no habla de un derecho autónomo de acceder a la información, porque soy un ciudadano, es todavía un derecho derivado.

Sentencia *Társaság contra Hungría*, 14 de abril de 2009. Aquí podemos destacar que el Tribunal hace ya una interpretación extensa de la libertad de recibir información y la hace conexas al derecho a recibir información.

Es algo muy lógico, muy evidente, pero era necesario que lo dijera un Tribunal claramente. Si una prohibición es una negación o una limitación de un derecho, correlativamente una libertad es una afirmación o una ampliación en derecho.

Y esta última idea tiene su consagración máxima a esta hora, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo, en la Sentencia de *Youth Initiative for Human Rights contra Serbia*, la hemos citado antes y aquí el Tribunal dice: “La noción de libertad para recibir información abarca positivamente un derecho de acceso a la información.

Aquí no nos está diciendo el Tribunal de modo expreso con todas las letras, que el derecho de acceso a la información sea un derecho fundamental, pero se acerca mucho.



De hecho, en la fundamentación de la sentencia, incorpora un apartado que dice: “Documentos internacionales aplicables”, no dice legislación aplicable, porque hay muy poca; pero ya se fija el Tribunal en otros documentos que no son ley, pero que son importantes, y dice: documentos internacionales aplicables. Y ahí cita con reproducción literal, una declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión de diciembre de 2004. Y dice, lo dice queriéndolo hacer suyo el tribunal, el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental, que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global basada en el principio de máxima divulgación.

Bien, pues el Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no son muy distintos, ni en su letra ni en su espíritu, pero en sus respectivos ámbitos de aplicación los tribunales han ido entendiendo cosas distintas.

La Corte Interamericana ha ido muy por delante y ha sido más explícita que el Tribunal Europeo, ha sido más extensa en sus razonamientos, en sus intenciones. Hay una sentencia que es legendaria, que es la sentencia del caso *Claude Reyes y otros contra Chile*. Este sí que es un verdadero tratado. Dice unas cosas interesantísimas.

Hay párrafos, como este que voy a leer: “El Artículo 13 de la Convención ampara el derecho de las personas a recibir información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto”.

Esto contiene tres expresiones que a mí me dan qué pensar, y quiero que les dé en qué pensar a ustedes pasado mañana cuando vuelvan a sus respectivos despachos, porque además todos los que formamos parte de órganos colegiados sabemos que a veces la redacción de una frase en la que todos estemos de acuerdo es una odisea.

Yo presido el órgano en el que todas las semanas tenemos que aprobar una serie de ponencias y de dictámenes, y a veces las discusiones se alargan, a veces se enconan, a veces se defienden las cosas con vehemencia, y yo a los consejeros, cuando quiero que se acorten, suelo decirles: “oye, haz el favor de



no hablar mientras te interrumpo". Y entonces se quedan como diciendo: "hay, pues ¿qué error he cometido?" "Has hablado mientras yo te interrumpía".

Yo estoy seguro que para llegar a esta redacción en la Corte Interamericana hubo sus más y sus menos, y al final quedó una maravilla.

Tres expresiones, primero, la palabra limitar, limitar no es denegar; limitar no es prohibir; limitar es limitar, establecer un ámbito que necesariamente debe de existir.

Segunda expresión, por algún motivo permitido por la Convención, es decir, se impide –dice– al Estado, se impide al funcionario, al ministro, al juez, a cualquier responsable público cualquier otro motivo discrecional. "No, mire usted, usted no puede ser oportunista ni arbitrario".

El motivo de la limitación tiene que estar permitido por la Convención.

Y tercera expresión, para el caso concreto, es decir, no de modo general, sino de modo excepcional, porque lo general ha de ser la transparencia.

Esta misma sentencia tiene otras muchas declaraciones. Dice la Corte en esta sentencia: "El actuar del Estado debe encontrarse regido"; ¡Ojo! Dice "el actuar del Estado", pero eso del Estado es una cosa muy genérica.

Les insisto en que en México la Constitución empieza hablando de las personas y para la persona que tiene un pleito pendiente en las oficinas de ustedes, el Estado es usted, amigo mío.

De manera que el actuar del Estado, el actuar de usted debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentren bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales de tal forma que puedan, que la gente pueda –la gente, la que lleva corbata y la que no, toda la gente–, que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las funciones públicas.

Sigo leyendo de la sentencia: "Para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado -que usted que cobra del Estado para ello- garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático, se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad".

Lo que decíamos antes, la transparencia está muy bien hasta que le toca a uno.



Entonces, yo, juez, tengo que motivar mis sentencias, tengo que hacer las cosas gastando el dinero de los medios que están a mi disposición de un modo eficiente. Lo que estoy manejando, es incorrecto pensar que no es de nadie, es de la gente. La gente ha confiado en mí, en que lo voy a gestionar de un modo adecuado.

Si no gestiono bien las cosas no se van a ver billetes por encima de las mesas ni nadie se va a ver beneficiado, pero el dinero de la gente no va a ser utilizado en aquello para lo que la gente lo puso.

Esta afirmación de que se fomenta una mayor participación de las personas, a mí personalmente me viene muy bien, siempre les digo a mis alumnos que hay un derecho muy importante, y que la política es la participación en los asuntos de la sociedad, y que ese derecho lo tenemos y tenemos que ejercerlo, y la consecuencia es clara, la transparencia y el derecho de acceso a la información de interés público son parte muy importante del derecho a participar en los asuntos públicos.

Hay otras sentencias importantes, el caso *Gomes Lund contra Brasil*, donde la Corte Interamericana reitera, en este caso de un modo muy contundente, dice: "La Corte Interamericana ha determinado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible o hay un sistema de excepciones", que como su propio nombre indica, pues son excepcionales.

En Europa, ya les he dicho antes, que el Tribunal es más tímido, es más parco en palabras y esto está siendo criticado por la doctrina, la doctrina siempre va por delante de la jurisprudencia, no en vano los jueces estudian en los libros que escribe la doctrina.

Hay un estudio de Manuel Olmedo Palacios, que es muy contundente: "El derecho de acceso es un derecho fundamental y no un derecho administrativo, el derecho de acceso a la información pública es un puesto capital de formación de la opinión pública, base fundamental del funcionamiento democrático de una comunidad política". Voy saltándome páginas, por favor, no se rían y no les digan a mis alumnos que no les he contado todo lo que tenía previsto contarles.

Esto es importante porque todos los documentos, esto, el derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, esto búsqüenlo, adqüieranlo, estúdienlo y les vendrá muy bien, serán ustedes mejores



gestores, pues aquí en otros muchos se dice siempre que la transparencia sirve para legitimar a los poderes públicos.

Pues bien, esta palabra “legitimidad” tiene su trascendencia, es un concepto teórico-político que consiste en que es legítimo un poder que es considerado justificado por parte de quienes están sometidos a él. Un poder legítimo es aquel considerado justificado, se habla siempre de una paradoja, todo poder tiene algo de legitimidad porque un poder no puede sobrevivir frente a un rechazo generalizado y al mismo tiempo todo poder busca legitimidad.

Max Weber hablaba siempre de tres tipos ideales, no puros, de legitimidad: la legitimidad tradicional, basada en la mera costumbre; la legitimidad carismática, basada en las cualidades del líder; y la legitimidad legal racional, que se basa en la existencia de unas normas generales, válidas para todos que han sido elaboradas mediante un proceso racional.

Ante un poder que tiene legitimidad legal racional, la obediencia se funda en que quienes mandan lo hacen en virtud de unas normas, de un sistema jurídico que se ha marcado unos fines lícitos y que ha usado la razón humana para establecer cómo conseguirlos, unas normas razonables, aceptadas por todos, y válidas para todos.

Pero es doctrina, esto es hoy por hoy sólo doctrina.

En España tenemos un “comodín” interpretativo, el 10.2 de la Constitución que nos obliga a interpretar todas las normas que afecten a derechos de las personas, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por ahí creo que podremos ir abriendo una punta de lanza para ir avanzando.

La transparencia, el acceso a la información pública, se encontrará habitualmente con dos obstáculos con los que tendrá que luchar, uno la legislación sobre protección de datos y otro los límites legales al acceso a la información, porque sí hay cosas que es mejor que no sean del dominio público.

Hay varios manuales que iba a citarles, voy saltando, porque si no, me parece que voy a sobrepasar en demasía el tiempo.

Criterios en materia de restricciones. ¿Qué criterios? La Corte Interamericana ha fijado, sobre todo en la Sentencia de *Claude Reyes y otros contra Chile*, criterios en materia de restricciones que haya que tener en cuenta.



Primer criterio. Que las limitaciones no queden al arbitrio del poder público, sino que, insisto, cuando hablamos del poder público, hablamos de personas con un papel y un lápiz que tienen que tomar una decisión.

No dejemos las cosas tan generalizadas, concretemos en el despacho de cada cual, que se establezcan por Ley, que no queden al arbitrio de ninguna persona y por supuesto que sean leyes dictadas en interés general.

Segundo criterio. La restricción debe responder a un objetivo permitido por la Convención, como la reputación y los derechos de los demás, la seguridad nacional, el orden público.

Tercer criterio. Que las restricciones estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

Les iba a contar otra sentencia del Tribunal de Derechos Humanos, pero no da tiempo. Quiero dejar tres propuestas;

Primera, más apertura. ¿Qué entiendo yo por más apertura? Que las instituciones públicas den más importancia a la comunicación de todas las fases de sus decisiones y, por supuesto, que todas las decisiones vayan convenientemente motivadas.

Hay veces que uno va a un juzgado a enterarse cómo va su asunto y tiene derecho a saber cómo va su asunto.

Hay que saber ofrecer a las personas, información acerca de todas las fases del proceso de las decisiones, sobre todo si afectan derechos. Serán motivadas, porque si no el poder se deslegitima, deja de ser razonable, deja de merecer ser obedecido.

Segunda propuesta, más participación. Que los ciudadanos se impliquen en la elaboración de las políticas. Ferrer McGregor, a quien ya he citado, hablaba el otro día de la necesidad de que toda la gente sepa que tiene derechos y que los puede ejercer.

El que lleva corbata y el que no. Que sepa que tiene derechos y que los puede ejercer. Hacer que el ciudadano sea consciente de sus derechos.

Y tercera propuesta, más responsabilidad. Que se sepa qué responsabilidad asume cada persona en una estructura, que se sepa qué responsabilidad tiene cada cual en el proceso de toma de decisiones. No siempre el sistema es el culpable de las cosas, a veces el culpable es una persona, y es una persona con nombre y apellidos. Y si sabemos qué responsabilidad tiene cada cual,



será más fácil hacer que esa persona, o haga bien su trabajo o quizá sea conveniente que pase a ocupar otro puesto en el que, sin duda, servirá mejor a los intereses de la sociedad. Las cosas las hacen, las hacemos las personas.

Quería yo citar un documento de ustedes, que me gusta mucho, el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, que habla de independencia. Con independencia, con imparcialidad, con objetividad, con profesionalismo y con transparencia. Son valores. Yo lo de los valores nunca me lo he acabado de creer. Yo soy de los que de pequeñito aprendió lo que son las virtudes. Una virtud es un hábito operativo bueno.

Y es lo contrario del vicio, que es un hábito operativo malo. A base de hacer cosas buenas, uno se hace bueno, y a base de hacer cosas malas, uno se hace malo. Son las virtudes. Los valores están en el aire, las virtudes están en las personas.

Pues bien: independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, transparencia. Ustedes no necesitan más que el empeño diario en ejercitarse en ellas. Lo he dicho al principio, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos demuestra tener muy claras las prioridades al dedicar su Artículo 1° a las personas. Ya sólo queda que ustedes, que yo, lo tengamos también muy claro en nuestro particular Artículo 1° de cada uno.

Muchas gracias.

“Ahora, hoy en día los servidores públicos protegen los derechos del ciudadano, pero cuando se trata de solicitudes ofensivas se dan por desechados, sin embargo están en la plataforma de INFOMEX al alcance del ciudadano. Entonces, ¿quién defiende a los servidores públicos sobre las solicitudes ofensivas?”

Vamos a ver, esto como lo he tenido que sufrir en mis propias carnes, ya lo he dicho al principio, yo he estado toda mi vida en el sector privado y ahora de repente me nombran alto cargo y me veo sometido a un régimen en España. En Aragón dicen: “Tú lo quisiste, fraile mostén; tú lo quisiste, tú te lo ten”.

Si cobras dinero de los ciudadanos, no pierdas nunca de vista que tus jefes son los ciudadanos. Y si ocupas un cargo público, tienes que estar dispuesto a aguantar la crítica.

La crítica no siempre es malintencionada, la crítica es un derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.



Otra cosa es que haya críticas malintencionadas, que vayan a hacer daño, pero para eso el derecho tiene también sus instrumentos.

Pero insisto, el señor que va con corbata por el Paseo de la Reforma y el chaval que vende cigarrillos sueltos son ciudadanos que me pagan el sueldo y son mis jefes.

Hoy he compartido parte de la mañana con una persona muy amable y con uno de los que trabajan con él, y yo le decía: "Oye, ¿te das cuenta qué jefe más enrollado tienes?", no siempre el jefe es un tío enrollado, pero es el jefe, ¿eh?

Y los ciudadanos a veces son simpáticos, a veces menos simpáticos, pero son los jefes y si cobras de los ciudadanos tienes que responder ante los ciudadanos, y si los ciudadanos te quieren criticar están en su derecho.

Creo que con esto respondo a la pregunta, si es que yo la he entendido bien.

"Tal vez México tenga innovación en el tema de transparencia, pero ello poco servirá si las personas no ejercen su derecho para hacer valer otros derechos y mejorar su calidad de vida. ¿Qué opina usted?"

Pues sí. Y he dicho al principio, no es que lo afirme, no se lo digo, pero se lo pienso en toda la cara, si el dineral que se está dedicando a otras muchas cosas se destinase a educación, pues a lo mejor conseguíamos más.

Hay que tener claras las prioridades, es comprensible que se dedique dinero a eventos de este tipo y otros muchos, pero la educación es la clave.

Ya lo he dicho antes, si quieres cambiar un pueblo, pon un colegio. La educación es la clave y la comunicación, el que la gente pueda compartir ideas con los del Estado de al lado.

La comunicación abre las cabezas, abre las mentes y educa, también educa mucho.

"¿Cree usted que el rubro de seguridad nacional sea válido para reservar información al pueblo? Más bien sería prudente investigar a la solicitante para no negarle rotundamente la información".

Yo hablo de investigar al solicitante indirectamente. Me produce un buen rechazo, porque si por solicitar una cosa vas a verte incomodado, se le quitan a cualquiera las ganas de pedir información de nada.

En España los secretos oficiales están regulados en una ley concreta y lo que se ha hecho, ha sido formar dentro del parlamento una comisión de secretos oficiales formada por parlamentarios de todo el arco y



periódicamente el gobierno y el Centro Nacional de Inteligencia comparten con esas personas y sólo con esas personas determinada información que es la más reservada, esas personas tienen una especialísima y redoblada obligación de sigilo, como es lógico, de los asuntos, y eso da cierta tranquilidad de que el Centro Nacional de Inteligencia o el Ministerio correspondiente, el gobierno, no esté haciendo demasiadas barbaridades porque si hace demasiadas barbaridades secretas de los diputados que forman parte, de los pocos diputados que forman parte de esa comisión seguro que encontrarían el modo de impedirlo.

¿Cómo sistematizar la participación de la sociedad a partir de la transparencia? Educando. Dirán “qué pio ha cogido este hombre con la educación”, pues sí, dudo de que...

Les cuento una cosa, cuando falleció mi padre hicimos la participación de la herencia, la partición, perdón. Somos 12 hermanos en mi familia y el caudal hereditario sumaba equis dividido entre 12 daba una cantidad que no superaba el tope de declaración, por lo cual estábamos exentos de pagar impuestos de sucesiones.

Y a los seis meses me llama mi madre llorando como una Magdalena: -“Ay, ay hijo mío”, “¿qué pasa?”, “Que han venido unas cartas certificadas tremendas, mira, una carta para cada uno de vosotros y otra para mí que dice: “Hacienda, como usted ha presentado tal, queda usted exento”. Ay Dios mío, fíjate mío exentos, que estamos exentos”.

“Mamá, ¿sabes qué significa exento?”, “No”, “Significa que no hay que pagar nada”, “Ah, entonces ¿para qué me meten estos sustos?”

El mero hecho de recibir una carta certificada de Hacienda es pegarte un susto y dejarte tres noches sin dormir.

Entonces, hay que enseñar a la gente, al ciudadano un poquito de asuntos públicos, hay que conseguir que la gente se implique más en los asuntos públicos, que no es meterse en política, es simple y llanamente conocer sus derechos, saber que yo el que vendo cigarrillos en el kiosco al pagar impuestos le estoy pagando el sueldo a ese señor que acaba de pasar en un cochesazo protegido por no sé cuántos guarda espaldas y hacer también que ese señor que va dentro del cochesazo sepa que los que están fuera le pagan el sueldo, es decir –y término–, en las personas hay que ver almas, bocas, caras detrás de los papeles.

Muchísimas gracias a todos ustedes.



## **PANEL:**

# **“Alianza para la Justicia Abierta y sus Implicaciones en el Fortalecimiento de la Democracia”**

### **RAFAEL ESTRADA MICHEL**

*DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES*

### **DANTE PREISSER RENTERÍA**

*TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y APERTURA GUBERNAMENTAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA*

### **MIGUEL PASCUAL DEL RIQUELME HERRERO**

*MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA REGIÓN DE MURCIA, ESPAÑA*

### **OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS**

*MINISTRA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN*

### **MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY (MODERADORA)**

*MAGISTRADA DE LA SALA REGIONAL DE TOLUCA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*

**Dra. María Amparo Hernández Chong Cuy:** Muy buenas tardes.

Es un gusto para mí estar ahora con ustedes, un honor moderar esta mesa con tan distinguidas personalidades.

El tema que nos convoca en este Tercer Panel se intitula Alianza para la Justicia Abierta y sus Implicaciones en el Fortalecimiento de la Democracia.

Muy recientemente del 27 al 29 de octubre pasado, México fue el país sede de la Cumbre Global Alianza para el Gobierno Abierto, Apertura para todos hacia un Gobierno Sustentable.

En dicho Foro se abrió un espacio que se denominó: Proporcionando acceso a la justicia para todos a través de la justicia abierta, experiencias comparadas de los Estados Unidos, Latinoamérica y China.

Ahí se dialogó sobre la necesidad de proveer acceso a la justicia a todos, a través de una justicia abierta, de un Poder Judicial abierto y se habló sobre la necesidad de lograr el objetivo de desarrollo sostenible, número 16 de la ONU; promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible.



Facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Justicia abierta es un término derivado del concepto de gobierno abierto, extensión de la filosofía y los principios del gobierno abierto, especialmente transparencia, participación y colaboración, aplicados estos al ámbito de la justicia, lo cual, desde luego y como han estado escuchando a lo largo del día, se relaciona con el acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva, la transparencia y sobre todo con la legitimidad de los Tribunales y la construcción de confianza ciudadana en los impartidores de justicia.

*Open Government* es recogido como término en 1957, por W. Parks, en el artículo que escribió denominado *The Open Government Principle: Applying The Right to Know Under the Constitution*, el Derecho a Saber como un Derecho Constitucional.

Pero es en los años 70's, que el concepto adquiere un gran impulso cuando el gobierno Británico generó una serie de iniciativas relacionadas con el acceso a la información gubernamental, así como la participación en las actividades de gobierno.

En el año 2009 el Presidente Barack Obama firma el memorándum "*On Transparency and Open Government*" en la que reclamaba un gobierno abierto medido por la transparencia, la participación y la colaboración.

Después, en 2011 se lanza la Alianza para el Gobierno Abierto, para proveer una plataforma internacional y plural, construida por gobiernos y ciudadanos que tienen como finalidad lograr que los gobiernos sean más abiertos, rindan más cuentas más eficientemente, y ha pasado de formar de ocho países a tener hoy en día 64 países participantes, de los cuales, para orgullo de nosotros México es un país muy activo en dicha alianza, tanto que fue la sede del evento apenas celebrado hace unos días, que convocó a países de todo el mundo precisamente a hablar del tema.

En esto hay que reconocer que México tuvo un papel muy importante en el que fue una importante impulsora la hoy Procuradora Arely Gómez en el tema de promover la Alianza para el Gobierno Abierto, traer el tema a México e impulsarlo desde entonces como senadora a través de parlamentos abiertos.

Hoy que se habla de transparencia también es preciso mencionar que fue su compromiso con esa temática un motor importante de la reforma al Artículo 6º y de la Ley de Transparencia que estos días se está comentando.



Los tribunales hemos venido trabajando en la apertura de una manera sumamente comprometida, especialmente el Poder Judicial de la Federación. Hoy se ha hablado en la mañana ya de las muchas tareas que ha asumido tanto Suprema Corte, Tribunal Electoral, como Consejo de la Judicatura en este camino.

En este marco hablaremos en este panel sobre el tema de justicia abierta, y lo enmarcamos así en el término del que proviene de los gobiernos abiertos, que México está impulsando desde diversos derroteros.

Tenemos un panel integrado por personas que han estado involucradas con la temática de la transparencia del acceso a la información y de la justicia abierta desde diferentes frentes, y los iremos presentando uno a uno.

Empezamos con el doctor Rafael Estrada Michel, que es Consejero Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, actualmente Director General del INACIPE y muy admirado y querido amigo.

**Dr. Rafael Estrada Michel:** Muchísimas gracias. Para mí es un gran honor estar con todas y todos ustedes y además siendo moderado por mi admirada y queridísima amiga, que a veces me modera más de la cuenta, María Amparo Hernández Chong Cuy.

Y me da muchísimo gusto tener de nueva cuenta la oportunidad de adherirme al reconocimiento por casi 21 años de impecable trabajo judicial en el más alto Tribunal de la República, de también mi muy querida y admirada doña Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

De nueva cuenta me da mucho gusto y me dará mucho más gusto escucharla, que seguramente tendrá mucho que decir, lo mismo que el resto de nuestros compañeros de mesa.

Bueno, yo simplemente quiero apuntar en estos 12 minutos un par de cositas por ahí, que tienen que ver con la Alianza para la una Justicia Abierta, por supuesto, y con los compromisos que se pueden adquirir en sede judicial y en sede prejudicial, en sede ministerial en torno a la transparencia, a la rendición de cuentas, pero también al aseguramiento del debido proceso y de los derechos humanos, la garantía efectiva de los derechos humanos.

Y en este sentido me gustaría dejar para la discusión posterior una primer pregunta, ya que tenemos ciudades judiciales, en México hay prácticamente una por cada entidad federativa, y estas ciudades judiciales se pueden transformar en un equivalente a las ciudades inteligentes, es decir, lo que se



hace hoy en ciudades del mundo desarrollado y el mundo en desarrollo para que las nuevas tecnologías brinden mucha mayor comodidad en el acceso a los servicios públicos, con la contraparte de que estas ciudades inteligentes obtienen una y otra vez datos de los gobernados, que pueden ser empleados para causas *non sanctas* con mucha facilidad, pues si lo mismo podría ocurrir en tratándose, por ejemplo, de las firmas electrónicas, de los datos que dejamos una y otra vez también ante los tribunales, o de los reconocimientos que se hagan en los juicios en línea en el acceso a las salas de tribunales, en el acceso a las oficinas ministeriales, de datos personalísimos para la identificación humana.

¿Qué es lo que podemos hacer para proteger este tipo de datos y que no sean después empleados con fines, ya les digo, no siempre asociados, por lo menos no directamente con la seguridad nacional y en ocasiones muy alejados del adecuado procesamiento de las causas y de la garantía efectiva de los derechos humanos?, pues es todo un reto.

Lo cierto es que las nuevas tecnologías nos van a llevar allá, tarde que temprano, y tenemos que estar pensando qué es lo que hacemos con la ingente cantidad de datos de justiciables que antes, por supuesto, no podíamos ni siquiera imaginar que íbamos a tener bajo nuestro control y nuestra manipulación.

Y por otro lado, que también me gustaría dejar para la discusión posterior, el hecho de que el asunto es evidentemente de ponderación, de ponderación entorno a cómo protegemos los datos personales pero también a cómo la transparencia y lo que debemos decir de los juicios aun en una tradición como la nuestra, me refiero a la iberoamericana, la europea continental, aun en esos casos la cantidad de datos que a partir de la transparencia pueden quedar en manos de terceros es tan grande que nos hace tener que medir la necesidad de ponderar entorno a el debido proceso, la igualdad de armas como condición *sine qua non* para este debido procesamiento de las causas frente a lo que la sociedad, cualquier tercero tiene derecho a saber de cómo se procesan las causas judiciales o incluso antes, ya decía yo, prejudicial, ministerial.

En fin, sabemos que recientemente ya María Amparo se ha referido a ello, se llevó a cabo en nuestro país la Cumbre Global para la Alianza del Gobierno Abierto. El título no era inocuo, es bastante sintomático de lo que se quiso discutir el 27, 28 y 29 de octubre en nuestra ciudad, apertura para todos, gobierno abierto como habilitador del desarrollo sostenible.



Y platicábamos con la Ministra Sánchez Cordero, de qué importante ha sido en las un poquito más de dos décadas que ella y otro grupo singular de juristas han estado en la Suprema Corte de Justicia, cómo se ha ido avanzando en esos 20 años en torno a temas como la propia transparencia, lo cual ha ido generando un desarrollo sostenible y cada vez más apreciable en la impartición de justicia en nuestro país, por lo menos en sede constitucional.

Bueno, pues en efecto, tiene que ver la justicia abierta, perdón, el gobierno abierto tiene que ver con una justicia que sosteniblemente se encuentre a los niveles que reclama una sociedad tan habida de soluciones justas, realistas, practicables a los problemas que emanan de su realidad una y otra vez.

Por eso es que hubo un panel en este foro titulado Transparencia, Colaboración y Datos Abiertos en el Poder Judicial, es decir, justicia abierta. Y en ese panel mi querido amigo, en su momento alumno y hoy maestro Dante Preisser, aquí presente, que seguramente va a hablar de esto aunque no va a hablar en primera persona, por eso me veo yo obligado a destacar sus virtudes, que no son pocas, explico, lo cito, que a pesar de que la justicia abierta es un concepto en construcción es importante señalar que no tiene como único fin implementar los cuatro ejes del gobierno abierto, sino que más bien busca garantizar el Estado de Derecho y los derechos humanos; garantizar el Estado de Derecho y los derechos humanos, es decir, tener una justicia sostenible en el mediano y en el largo plazo.

Concluye Dante que la aplicación de la justicia abierta no implica exclusivamente emplear la transparencia y rendición de cuentas, sino que va bastante más allá, el objeto final, ideal es garantizar el debido proceso y la protección de derechos humanos.

Es decir, que en estos 20 años de evolución de nuestra jurisprudencia constitucional de nuestro Tribunal de constitucionalidad, a los que se refería la Ministra Sánchez Cordero, en estos 20 años ha quedado claro que para garantizar el debido proceso, para garantizar la protección de los derechos humanos es necesario tener una justicia transparente y una rendición de cuentas efectiva.

Precisamente porque lo que queremos es un estado constitucional democrático de derechos, en donde la garantía de la dignidad humana sea la única razón de ser, como establece nuestra Constitución para el Estado mexicano.



Ya se ha referido María Amparo al caso Aguas Blancas, pues evidentemente a partir de ahí se abre todo este concepto de que lo que estamos discutiendo aquí va más allá de la estricta rendición de cuentas y tiene que ver con la efectiva protección del debido proceso y por ende de los derechos humanos.

En esta misma Cumbre de octubre, a la que me he referido, otro panel, titulado: "*Providing Access to Justice for all Through Open Judiciary: Comparative Experiences from the US, Latinamerica and China*", se discutió un papel o el papel que corresponde a los poderes judiciales abiertos en países de desarrollo, en países desarrollados y en sociedades, incluso cerradas.

Y se difundió una encuesta muy interesante que seguramente muchas y muchos de los aquí presentes conocen, que responde al propio nombre, *Providing Access to Justice for all*, y que se puede encontrar en *Internet*.

En esta encuesta levantada en un "titipuchal" de países con muchísimos encuestados, los factores que se consideraron más importantes para el desarrollo de la justicia abierta, por ende para el desarrollo sostenible del debido proceso, son los siguientes:

El registro abierto de casos, presentados en tribunales, los juicios abiertos, usando avances basados en tecnologías de la información y la comunicación, la apertura en los sistemas y procesamientos de ejecución de las resoluciones judiciales, los documentos judiciales que deben y se hacen públicos, las estadísticas del desempeño de los tribunales en un formato accesible, amigable de datos abiertos, un lenguaje libre de jerga legaloide en publicaciones, diseñada para una fácil comprensión de resoluciones y para un acceso efectivo a la justicia; la creación o el mejoramiento de sistemas de supervisión de apertura judicial que permita al público compartir comentarios y sugerencias en torno a la operación de los tribunales, la creación o el mejoramiento, en su caso, de sistemas de comités disciplinarios independientes sobre los tribunales, para investigar conjuntamente a jueces que violen normas disciplinarias y en concreto las normas que tienen que ver con la transparencia y con la rendición de cuentas, el mejoramiento de la coordinación entre distintos mecanismos de resolución de conflictos que permitan a todos los actores inscritos en el drama de los procesos, colaborar mejor entre sí.

Los tribunales de proximidad y colaborativos, es decir, los tribunales que están más próximos a la justicia comunitaria, a la justicia restaurativa, los tribunales orientados a la resolución de problemas, y por supuesto en tribunales o no, en sede tribunalicia o no, los mecanismos alternativos de



solución de controversias, la mediación, la conciliación, etcétera; la justicia participativa, una justicia basada en consenso y, por lo tanto, los consensos requieren transparencia y requieren de una información acabada y precisa, y la utilización de lo que en México llamamos los meritorios, es decir, del voluntario, no pagado en los tribunales.

A mí me sorprende que en esta encuesta, pues factores como los que mencioné, al hablar de las ciudades inteligentes, una ciudad judicial inteligente o tribunales inteligentes que hacen acopio y posiblemente uso de nuestros datos personales, no aparece como una preocupación, tampoco aparece como una preocupación el transparentar el turno en las defensorías de oficio, el transparentar los turnos en países con sistemas de colegiación obligatoria para los profesionistas legales de participación a partir de los colegios en la justicia gratuita, la asistencia jurídica gratuita, y otras preocupaciones que a mí francamente no se me hubieran ocurrido, sí que aparecen.

El tema del lenguaje, de la accesibilidad del lenguaje, de lo amistoso del lenguaje es un tema de la mayor importancia para la justicia abierta, y también tiene que ver con aquellos que están enfrentados al Sistema de Procuración de Justicia, no de Administración, sino de Procuración de Justicia cuando tienen que ser puestos en conocimiento con toda claridad y en la medida de lo posible con su propio vocabulario, que no tiene por qué ser un vocabulario especializado en materia de justicia criminal sobre aquellos de lo que se les acusa, sobre quién les acusa y sobre qué posibilidades de defensa adecuada, como dice nuestra Constitución: “de defensa efectiva tienen”.

En fin, creo que he agotado los 12 minutos, pero continuamos cuando usted diga, señora Magistrada.

Gracias.

**Dra. María Amparo Hernández Chong Cuy:** Muchas gracias, doctor. El doctor Rafael nos recuerda cómo el tema de la justicia abierta comprende muchísimas otras temáticas desde el acceso a la información, de la que mucho se ha hablado, el lenguaje con las que se escriben las sentencias, el acceso a la información y cualquier otra serie de cuestiones a las que ya se ha referido, y pone el acento, como vimos, en que todo esto al final no deja de ser instrumental para la consecución de objetivos mayores que el de la sola apertura.

Continuamos el panel, tiene la palabra ahora Dante Preisser Rentería. Dante es abogado por la escuela Libre de Derecho. Actualmente se desempeña como

titular de la Unidad de Apertura Gubernamental de la Oficina de la Procuradora General de la República, y es presidente del Comité de Información en la misma institución.

Anteriormente se desempeñó como asesor parlamentario en la oficina de la senadora Arely Gómez González. Fue también responsable del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, el cual era presidido por la senadora y enlace con la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana, en la cual la senadora fungía como Secretaria.

De otoño de 2010 a verano de 2012, se desempeñó como colaborador en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizando labores de investigación, capacitación, y análisis en materia de derechos humanos; generación de documentos relacionados con la actividad jurisdiccional del Suprema Corte, así como diseño y desarrollo de sistemas informáticos, información jurisdiccional relevante.

Ha participado en cursos relacionados con transparencia y rendición de cuentas, Parlamento Abierto, derechos humanos, equidad de género, audiencias públicas, derecho electoral, derecho parlamentario, política exterior, impartidos en la Escuela de Gobierno Kennedy de Harvard, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Senado de la República, el Instituto de Transparencia del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros.

Y esto no lo dice su currículum, pero lo digo yo: Dante fue un colaborador muy cercano en todas las tareas que estuvieron detrás de los trabajos de la Reforma al Artículo 6° Constitucional y del impulso y de los trabajos legislativos detrás de la expedición de la Ley de Transparencia.

Ha conocido de primera mano los procesos legislativos de los que hoy estamos comentando.

**Lic. Dante Preisser Rentería:** Muchísimas gracias, doctora María Amparo Hernández.

Para mí es un verdadero privilegio estar en esta mesa, con tan distinguidos ponentes. En principio reiterar y sumarme a la felicitación a la Ministra Olga Sánchez Cordero, por tantos años de trabajo. Y decir que como lo comentaba la Magistrada Amparo, sí, me tocó participar en el grupo redactor de la Ley General de Transparencia, con la entonces senadora Arely Gómez.



La trascendencia que han tenido las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Acceso a la Información, cuando tomábamos decisiones respecto de qué artículos o qué principios debería contener la ley, son sumamente relevantes y por eso una doble felicitación porque eran una guía clara, definitiva al final, que nos daba bastante luz respecto de cómo debía ser esa Ley General.

Entonces, reiterar, para mí es un privilegio estar aquí con estos ponentes, con mi maestro, el doctor Estrada Michel, y con el Magistrado Miguel Pascual.

Básicamente también comentar que para mí también es un privilegio traer este tema de parte de la Procuradora General de la República, de que no pudo estar presente en esta mesa, pero que como bien lo señalaba la Magistrada Amparo, es un tema que ella ha impulsado, no sólo como senadora de la República, sino durante toda su vida profesional y muy principalmente cuando ella laboraba en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo mismo, también una felicitación de parte de ellos a los organizadores del evento y al Poder Judicial de la Federación en su conjunto, pues es muy importante que hoy el Poder Judicial de la Federación se sume a esta política de Gobierno Abierto y que en este Seminario Internacional se dé un enfoque muy especial al tema de la Justicia Abierta como un concepto en construcción.

En esa medida me gustaría iniciar como preguntándonos qué es Gobierno Abierto, cómo lo hemos entendido. Pues en principio lo que hay que decir es que Gobierno Abierto, más que un tema de transparencia, de acceso a la información, etcétera, es un nuevo modelo de gobernanza, un nuevo modelo de gobernanza en el que hay tres ejes principales con un potencializador, y los tres ejes son: transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y participación ciudadana, preponderantemente o de manera positiva que se utilicen las tecnologías de la información y de la comunicación.

Este modelo que implementa estos tres ejes lo que busca es, ahí hay una pequeña gráfica de lo que debe considerarse como un modelo de Gobierno Abierto; lo que busca es un nuevo modelo de gobernanza en el que estos tres ejes, con las tecnologías de la información, puedan ser utilizados como una política pública de manera transversal en las instituciones de gobierno, ya sea en el Poder Judicial, en el Congreso, en los organismos constitucionalmente autónomos o en el Ejecutivo Federal.



Y por eso es importante señalar que el modelo de Gobierno Abierto ahora en este concepto de justicia abierta sí está enfocado al Poder Judicial pero no solamente es para el Poder Judicial.

Cuando en el Senado de la República la entonces senadora Arely Gómez promovió de manera preponderante la creación de la Alianza para el Parlamento Abierto, nos preguntábamos cuál era el objetivo de la Alianza para el Parlamento Abierto, y por un lado había quienes decían que lo importante es que el Parlamento abra sus puertas a la sociedad y que sea transparente, que publique temas de gastos administrativos, leyes, etcétera.

Pero lo que decíamos es que lo más importante del Parlamento Abierto no es que el Parlamento sea transparente, porque el hecho de ser transparente o de dar acceso a la información, eso es cumplir la ley, porque así viene en la Ley de Transparencia.

Lo importante del Parlamento Abierto en ese momento era que los parlamentarios hicieran suyos los ejes del Gobierno Abierto y los implementaran de manera transversal en todas las leyes que se emitieran.

Es por eso que la Procuradora, en ese entonces miembro de la Comisión de Justicia del Senado, promovió el tema de justicia abierta desde la Comisión de Justicia del Senado de la República para implementar estos principios en las leyes que se aprobaban a través de la Comisión de Justicia.

Es por eso que la pregunta que nos hacemos ahora es cómo este concepto de Justicia Abierta en principio no solamente está acotado al Poder Judicial o a los distintos órganos judiciales como puede ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral o el Consejo de la Judicatura, sino que tiene que trascender al Poder Judicial y llegar a todas las instituciones que tienen dentro de sus atribuciones, como lo señalaba el doctor Estrada Michel, la procuración o la impartición de justicia, es decir, debemos de ser llamados a una alianza para la justicia abierta todas las instituciones que tenemos como fin procurar justicia.

Y esta alianza lo que debe promover es la generación de un contacto entre la autoridad, las autoridades judiciales, jurisdiccionales o ministeriales con la sociedad, ya sean organizaciones de la sociedad civil, académicos o cualquier otro tipo de personas interesadas en estas materias, pero el objetivo es implementar estos tres ejes para proteger los derechos humanos, garantizar el acceso a la justicia pronta y efectiva y también garantizar el debido proceso; es decir, no podemos señalar que el objetivo de la justicia abierta es transparentar



al Poder Judicial únicamente, sino más bien que con estos ejes lograr que el Poder Judicial o las instituciones de procuración de justicia podamos abrirnos a la sociedad, convocar a la sociedad a un diálogo real, directo para poder dar una mejor respuesta a las necesidades sociales.

Entonces, es necesario preguntarnos cómo se aterriza esta política de justicia abierta, que es una política a final de cuentas, de apertura gubernamental al interior de las instituciones, me gustaría comentar brevemente cómo le estamos haciendo en la Procuraduría General de la República.

Desde su llegada la Procuradora nos pidió que hiciéramos un análisis, un diagnóstico muy exhaustivo respecto de la materia de transparencia y acceso a la información, pero orientándolo a de qué manera podíamos implementar una política de apertura gubernamental.

De este diagnóstico lo que surgió fue la creación de una unidad, una unidad especializada con atribuciones legales para coordinar cuatro ejes principalmente: Transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, la política archivística de la institución y la participación ciudadana.

Y señalo esto porque es muy importante entender que la transparencia y el acceso a la información no pueden verse sino como parte de un todo y ese todo también implica la protección de datos personales, y esa es la razón por la que justicia abierta tiene una complejidad o una naturaleza que es muy diferente al parlamento abierto o, en su momento, al gobierno abierto visto desde el punto de vista del Ejecutivo Federal, porque como bien lo señalaba el doctor Estrada Michel, la complejidad del Poder Judicial o de las autoridades de procuración de justicia respecto de la información que manejan es muy diferente.

Cuando nosotros recibimos solicitudes de acceso a la información en la PGR, todo el tema del caso de Ayotzinapa, la averiguación previa, la versión pública, etcétera, nos queda muy claro que estamos tratando con datos sumamente sensibles y que la autoridad así como tiene que garantizar el acceso a la información y la protección, también tiene que garantizarse principalmente y primordialmente por las víctimas, por los inculpados y por el personal de las procuradurías o de las autoridades de seguridad pública, debemos de garantizar la protección de datos personales.

Entonces, es muy importante que, entendiendo esa complejidad, la política de justicia abierta sea proyectiva y busquemos estrategias innovadoras para poder verdaderamente ser no solamente transparentes sino abrirnos a la sociedad.



En ese sentido, me gustaría comentarles sobre dos proyectos, uno que ya finalizamos en la Procuraduría que se llama “El sistema de consulta detenidos”, que justamente se hizo dentro del marco de la alianza para el gobierno abierto como parte del Ejecutivo Federal, que es un sistema por el cual, cualquier persona puede ingresar a la página de internet y si considera o piensa que un familiar, conocido, amigo o cualquier persona está detenida en el Ministerio Público Federal, ingresa el nombre de la persona y le sale el resultado de dónde se encuentra la persona, en qué agencia del Ministerio Público, una ubicación georreferenciada de en dónde se encuentra.

Y eso lo que nos permitió fue, por un lado, saber que como instituciones tenemos información que es útil, pero que si se queda al interior de la Institución, en realidad no le solventamos, o no le solucionamos problemas a la gente.

El sistema de consulta detenido, tiene como finalidad, garantizar a cualquier persona que ha sido detenida ante el agente del Ministerio Público Federal, que pueda ser encontrada por sus familiares, por su abogado, exactamente en el lugar en que se encuentra, para de esa manera garantizar que desde el principio del proceso penal, tenga la garantía del debido proceso y la debida defensa.

Entonces, ese sistema ya lo pueden ustedes visitar en la página de internet [www.consultadetenidos.pgr.gob.mx](http://www.consultadetenidos.pgr.gob.mx), y lo que estamos haciendo ahora es llevar ese sistema a todas las Procuradurías locales y con ese Sistema Nacional de Consulta de Detenidos, estaríamos cumpliendo una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que así lo exige.

Y por último, comentarles sobre otro sistema que estamos implementando, que el Presidente Peña Nieto anunció justamente en la inauguración de la Cumbre Mundial de la Alianza para el Gobierno Abierto, que es el sistema Carpeta Abierta.

Este sistema lo que va a buscar son dos objetivos: Por un lado, que cualquier víctima u ofendido en un delito, que es parte de una investigación, pueda tener acceso a información útil y relevante respecto de su carpeta de investigación; por internet y por medios remotos.

Y por otra parte, lo que va a generar este sistema es una sistematización de la información que está en todas las carpetas de investigación llevadas por la PGR, para que podamos transmitirle a la sociedad información estadística sobre las carpetas de investigación, las fases del proceso en las que están, qué



autoridades las llevan, qué tan eficiente es la investigación de los procesos y de esta manera ir generando conocimiento público que nos permita tener mejores elementos para diseñar políticas.

Entonces, concluyendo, porque supongo que ya se me está acabando el tiempo, y podemos ir avanzando posteriormente en estos comentarios, solamente recapitulando: la Procuraduría General de la República, el concepto de justicia abierta, lo entiende como un concepto que en principio va mucho allá de la transparencia. Es un modelo de gobernanza, que implica un nuevo replanteamiento de la función gubernamental para abrirnos a la sociedad.

Justicia abierta no es un tema de división de poderes, no es un tema que solamente le compete al Poder Judicial, sino que nos involucra a todos los entes públicos que tenemos como fin la procuración e impartición de justicia.

Es por esto que el fin del concepto de justicia abierta, no es únicamente transparente a las instituciones, sino la protección de los derechos humanos, la garantía del debido proceso y el acceso a la justicia pronta y expedita.

Para finalizar, no me gustaría omitir, ahorita recordando las clases del doctor Estrada Michel en la Escuela Libre de Derecho, entre otros muchos trabajos que alguna vez nos dejó, nos dejó hacer un ensayo sobre el libro “El Proceso” de Kafka, y en ese libro, todo se trata sobre la imposibilidad de Joseph K, de entrar, había una puerta cerrada y que no podía entrar para conseguir la justicia.

Cuando se va el vigilante le dice: “Tú eras el único que tenías el derecho a entrar por esta puerta y como nunca lo pediste, no pudiste entrar” y se retiró. El punto justamente es eso, cuando el ciudadano llega a las instituciones de justicia, la puerta no tiene que estar cerrada, tiene que estar abierta y esa es la tarea de justicia abierta.

Muchas gracias.

**Dra. María Amparo Hernández Chong Cuy:** Muchísimas gracias, Dante por compartirnos los programas, las acciones que están implementando en la Procuraduría, en el Ejecutivo Federal, que nos compartas con la experiencia que has podido tener en tu carrera, nos ayudas a entender el concepto de justicia abierta de las complejidades que implica este concepto de las tensiones que genera, y creo que retomando la anécdota que comentabas de la tarea con el doctor Estrada, parecería que justicia abierta es sinónimo de justicia cercana a la gente.



Muchas gracias, Dante, por tu participación.

Continuamos el panel con la participación del Magistrado Presidente Miguel Pascual del Riquelme Herrero.

El Magistrado estudió la carrera de Derecho en la Universidad de Murcia, España. Inició su carrera judicial en 1989 en Carmona, Sevilla, como juez de primera instancia e instrucción. Pertenece también a la carrera Fiscal española.

En su trayectoria profesional destaca el haber sido nombrado letrado del Consejo General del Poder Judicial, del cual llegó a ejercer la jefatura del Servicio de Relaciones Internacionales.

Ha sido nombrado magistrado juez de lo penal en Murcia y Cartagena, así como magistrado juez de instrucción y vigilancia en Las Palmas, de Gran Canaria en España.

Fue decano de los jueces de Murcia, coordinando a 60 jueces y magistrados destinados en dicho partido judicial desde diciembre de 2008 a marzo de 2015.

Es un destacado consultor y ponente a nivel internacional en temas relacionados con el Poder Judicial y medios alternos de resolución de conflictos.

Actualmente es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, España.

Se le ha distinguido con la Cruz al Mérito Policial con distintivo blanco de la policía local de Murcia, Cruz de la Orden del Mérito Policial con distintivo blanco otorgada por el Ministerio del Interior del Reino de España, y Cruz de San Raymundo de Peñafort, concedida por el Ministro de Justicia del Reino de España.

Es autor de siete publicaciones relacionadas con Derecho Penal, Ética Judicial y Mediación Civil, Mercantil y Penal, además de varios títulos relacionados con dichos temas.

Es un destacado catedrático impartiendo clases en materia de Derecho Penal.

Bienvenido a México y bienvenido al panel.

Adelante, doctor.

**Dr. Miguel Pascual del Riquelme Herrero:** Muchísimas gracias, Magistrada, Ministra, compañeros de mesa, señoras y señores, la verdad es un honor el haber recibido la invitación de la Suprema Corte de Justicia, y es un gusto



estar otra vez entre ustedes y en este país tan bello. Además estamos impresionados, y digo estamos porque lo veníamos comentando durante la comida con un grupo de compatriotas de la potencia del recurso y de la fuerza del Poder Judicial de la Federación al ser capaz de llevar a cabo eventos tan multitudinarios como éste, y tan interesantes y tan lleno de magníficos ponentes, salvando el que les habla.

La verdad que les confieso una cosa, y es que después de todo un día hablando de transparencia y de justicia abierta, y después de 15 magníficos ponentes que han ido interviniendo a lo largo del día, que ya va llegando a su fin, en lo que al evento se refiere, pues resulta difícil encontrar espacios para seguir hablando de transparencia y de justicia abierta.

Así que perdonaran las broma un poco subida de tono, pero les confieso que me siento un poco como Richard Burton confesaba en sus memorias qué se sentía cuando afrontaba la noche de bodas tras contraer matrimonio y convertirse en el octavo marido de Elizabeth Taylor. Él escribía que sabía lo que tenía que hacer, pero que no sabía cómo hacerlo para ser original. En un trance semejante me hayo.

Bromas aparte, les planteo la tesis de mi intervención de estos minutos, en los que les voy a robar su atención para decirles que me centraré, precisamente en llamar la atención sobre lo que a mi juicio es un exceso de protagonismo, una sobreactuación, un exceso de atención que estamos prestando al tema de la transparencia, en demérito de otros temas no menos importantes y que legítimamente ocupan un lugar tan importante dentro del marco conceptual de la justicia abierta.

Justicia abierta que ya se ha dicho a lo largo del día y también quienes me han precedido en el uso de la palabra. Justicia abierta, que va más allá de la transparencia y que basta simplemente bucear en el origen histórico, casi etimológico del propio término, para ver que está, como se ha dicho repetidamente, fuertemente vinculado al concepto, al marco del Gobierno Abierto, del *Open Government*.

Pues bien, a pesar de ese engarce, a pesar de ese enganche semántico, sin embargo, en el ámbito de la justicia nos hemos centrado, ya digo a mi juicio y eso es lo que yo defiendo aquí, en demasía en el ámbito de la transparencia y creo que nos ha llevado a perder en cierto sentido el foco de lo que estamos tratando, hasta el punto de que si la transparencia no opera, no se pone en colaboración, no se implementa, junto con las otras dos, hay discusión en



la doctrina, pero al menos hay otros dos componentes de lo que sería esa justicia abierta, como son la colaboración y participación ciudadana y el Buen Gobierno y rendición de cuentas, pues nos quedaríamos a medio camino y no llegaríamos quizá a ese objetivo de fortalecimiento de la democracia a través de este nuevo enfoque de justicia abierta.

Nos están advirtiendo de ello los autores, los investigadores, Stefan Alemano, el español Carlos Jiménez, que estuvo en México además en el evento de la Alianza para el Gobierno Abierto hace unas semanas.

Nos están advirtiendo de la necesidad de ampliar o de recuperar el campo semántico original de lo que es la justicia abierta y focalizarlo no sólo en la transparencia para atender también a esas otras dos, llamémosle patas de ese trípode, que serían: colaboración, participación ciudadana y buen gobierno.

Quisiera centrar mi atención específicamente y lanzar algunas ideas y poner tres ejemplos en relación, precisamente, a la importancia del eje de la participación dentro del concepto, dentro del marco conceptual de Justicia Abierta.

Creo que, además, la participación complementa de una manera muy adecuada las ideas y los esfuerzos de transparencia hasta el punto de dotarla de sentido, porque si no, como se nos advertía esta mañana, corremos el riesgo de hacer de la transparencia un fin en sí mismo, un objetivo per sé.

Bueno, en realidad tiene un enorme carácter instrumental de otras cosas a las que se llegaría, seguramente, a través del fortalecimiento de esta dimensión participativa del Poder Judicial.

Y como pertenezco a él desde los 25 años, y de esto ha pasado ya algún tiempo, pues me considero legitimado para poder hacer algunas críticas en general a los poderes judiciales, tal y como han venido siendo concebidos con la honrosísimas excepciones que se dan en distintas partes del mundo, pero creo que debemos hacer una autocrítica, una autocrítica que viene de una concepción, creo que es una inercia histórica no superada, en el que el Poder Judicial sigue habiendo restos de aquel despotismo ilustrado del Siglo XVIII, en el que aquellos gobernantes, monarcas absolutistas europeos pretendían saber ellos dónde estaba la luz y se sentían autorizados y legitimados para guiar a sus pueblos desde la oscuridad de la ignorancia hasta la luz de la ilustración.

Tengo para mí que los poderes públicos hemos pecado de una cierta posición conservadora quizá a veces incluso reaccionaria en algunas latitudes



y no hemos sido quizá tan flexibles como lo han sido los otros poderes del Estado, sin generalizaciones, sino como un juicio histórico global y por tanto lleno de injusticias si no se matiza. Pero me quedaré en ello.

Creo en ese sentido, y esto es una propuesta que les hago con más intención que de afirmar, de provocar. Tengo para mí que los sistemas de justicia y los poderes judiciales deberían reflexionar sobre si deberían ser algo más que una instancia dedicada a decir y sólo decir el Derecho en el caso concreto que se le plantea.

Y si además de decir el Derecho en el caso concreto que se le plantea, el poder judicial y los sistemas de justicia no deberíamos reflexionar acerca de si lo que las sociedades que se nos vienen encima, los tiempos modernos no nos exigen hacer más gestores de conflictos o ser también gestores de conflictos y, por tanto, la necesidad de no esperar pasivamente a que nos entren los casos para aplicar el derecho que es nuestra obligación y nuestra vocación de rango constitucional para pasar a ser actores relevantes en la solución de los problemas reales que atañen a la sociedad, que no son siempre los que finalmente se ingresan en el sistema.

Queda ahí la provocación, pero sí me gustaría decirles o ponerles tres ejemplos de cosas que sí se pueden hacer en este ámbito de la participación y de la colaboración de la que se habla pero no se dice en qué consiste y que a mi juicio ilustran acerca de tres sendas o tres caminos por donde se puede, o los poderes judiciales podrían caminar.

El primer ejemplo es conocido, yo creo que es el más conocido de todos, es el que se puso en marcha en los tribunales de Massachusetts, con el proyecto "*Reinventing Justice 2022*", y que precisamente establecía una reflexión sobre si los tribunales debían estar simplemente expectantes en una posición expectante y pasiva respecto de los casos que se ingresaban o si, por el contrario, debían entrar en una interacción con la sociedad para tratar de resolver realmente los conflictos que esa sociedad tenía, y no sólo los síntomas de los conflictos.

Lo que provocó este proyecto, fue la percepción de que en determinados tipos de delincuencia, delincuencia juvenil, bandas juveniles o drogas, el sistema judicial estaba actuando como aparato puramente represor sobre los síntomas, y no solucionaba los problemas, sino que incluso a través de por el circuito de la institucionalización carcelaria de los delincuentes, no estaba sino retroalimentando el mismo proceso, y estableció mecanismos de



interactuación, de partenariato, con la sociedad, con los actores de la sociedad civil, con otras instituciones para tratar de afrontar los problemas, este tipo de problemas que se les vinieron encima y empezaron a actuar como parte de un equipo mayor, haciendo que el aparato represivo interactuara o colaborara con otros aspectos o con otras instituciones del ámbito social, formativo, etcétera.

Es una experiencia, yo creo de la que hay además varias en el mundo que yo sepa y que nos ilustra acerca del tipo de cosas que la justicia puede hacer dentro de esta, una de estas tres patas de lo que es la justicia abierta: Este partenariato, esta colaboración con la sociedad.

Un segundo ejemplo, me permitirán que lo ponga de un proyecto pequeño, pero de enorme éxito, y a mi juicio de enorme calado en mi tierra, en Murcia; se trata de un pequeño proyecto que surge como consecuencia de la detección de una necesidad, de una urgencia.

Con motivo de la terrible crisis económica que asoló nuestro país desde el año 2008-2009, detectamos enormes bolsas de personas que habían quedado en situación de exclusión, o en riesgo de exclusión, cosa que era hasta cierto punto, novedosa en nuestro país o en nuestras latitudes.

Hicimos desde el Tribunal Superior de Justicia un contacto con las ONG's que atendían a estas personas en riesgo de exclusión social; estoy hablando de inmigrantes, magrebíes y subsaharianos que desconocían las reglas básicas y mínimas de nuestra convivencia, de nuestro funcionamiento institucional y nuestro idioma; estoy hablando de personas sin hogar, personas que no accedían al sistema porque estaban completamente al margen del mismo.

Lo que hicimos fue hablar con las ONG's y convertirlas, tras darles formación a sus miembros, en sucursales de información del sistema de justicia, de forma que la ONG que trabajaba con los inmigrantes ilegales en régimen de exclusión que no conocían nuestro idioma, etcétera, podían, puesto que tenían el contacto, ser y se convirtieron en sucursal del Tribunal Superior de Justicia para darles información acerca de la opciones que tenían del sistema.

Lo mismo con quienes trabajaban con las personas que estaban siendo desahuciadas masivamente, lo mismo con quienes estaban sin hogar y que simplemente acudían a los centros para dormir o para alimentarse.

Y me parece que es también una experiencia que ilustra, ilumina acerca de ese otro tipo de cosas que los poderes judiciales pueden hacer a través del partenariato, y de la corresponsabilización y cocreación de servicios.



Finalmente, también una experiencia que tuve ocasión de presenciar personalmente en Brasil, en el que me comentaron y pude verlo, cómo la Corte Federal era capaz de interactuar con el mercado de la conflictividad, de la litigiosidad, cuando detectaba bolsas de entradas de asuntos de una misma materia. En el caso era una compañía telefónica que masivamente había inundado el sistema de justicia con un tipo de reclamación muy reiterada, pero que arriesgaba las posibilidades del sistema de darle respuesta a eso sin colapsar, y lo que hicieron fue interactuar con ella para evitar esa judicialización masiva de conflictos que ponían en riesgo la sostenibilidad del sistema.

Y crearon mecanismos, conversaciones con otras instituciones para solucionar el problema fuera de la instancia judicial, porque ponía en riesgo la viabilidad del sistema.

Y son distintas opciones, distintas experiencias que creo que apuntan a cosas que sí debemos hacer. En el ámbito de la participación y de la colaboración también, no entraré en ello, en la tercera pata del buen gobierno y de la rendición de cuentas, y con una idea final con la que acabo.

Creo que los poderes judiciales debemos asumir la posibilidad de quedar en la irrelevancia social, si no afrontamos nuevas formas de entender, de estar posicionados en el mercado del conflicto.

El conflicto no es algo patológico, es un indicador de sociedades abiertas, multiculturales, con mercados abiertos, vivas. Donde no hay conflicto no hay vida o no hay sociedad. Lo que sí es una patología es la judicialización masiva de toda la conflictividad y la imposibilidad del sistema de justicia de dar respuesta a esa conflictividad.

O reaccionamos, o nos posicionamos, o empezamos a hacer las cosas de otra manera, quizá no sólo diciendo el Derecho, sino gestionando también los conflictos o incurriríamos, a mi juicio, en el riesgo de quedar fuera del sistema de la vida real en quedar en la más absoluta irrelevancia.

Muchas gracias.

**Dra. María Amparo Hernández Chong Cuy:** Muchas gracias, por su intervención, doctor. Nos hace un importante llamado a una reflexión muy contemporánea cómo viendo los poderes judiciales desde la perspectiva de la justicia abierta, hay que replantear tantas cosas, incluyendo nada más y nada menos cuál es el papel de los tribunales ante la conflictividad social, y si recordamos los objetivos de la ONU, el objetivo de la ONU de que busquemos



sociedades pacíficas, sin duda las preguntas que nos hacen necesitan ya una respuesta. Muchas gracias por su intervención.

Corresponde ahora a la señora Ministra tomar la palabra. Es muy difícil sintetizar todo lo que ha hecho la señora en unas cuantas palabras. Leeré nada más unos muy pocos párrafos de su currículum, porque además creo que en realidad la señora no necesita más presentaciones.

Ella es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó el posgrado en Política Social y Administración en el University College Swansea en Gran Bretaña. Es doctora Honoris Causa por la Universidad Autónoma de Morelos, la Universidad Autónoma de Nuevo León y por la Universidad Interamericana de Morelos.

La Ministra Sánchez Cordero ha tenido una intensa carrera profesional, académica, docente y judicial. En el ámbito académico-administrativo fue Secretaria de Asuntos Escolares de la Facultad de Derecho de la UNAM, 1976 a 79. En el ámbito profesional fue titular de la Notaría 182 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmuebles del Distrito Federal. Es la primera mujer notaria en la historia del Distrito Federal, actualmente con licencia.

De marzo de 1993 a enero de 1995 fue Magistrada Numeraria del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Desde 1995 es Ministra de la Suprema Corte, adscrita a la Primera Sala, Materia Civil y Penal.

Y qué más podemos decir, una carrera brillante en la Suprema Corte, de más de 20 años, que estamos a pocos días de concluir.

Nuestro reconocimiento otra vez, señora Ministra.

**Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero:** Muchas gracias a todos. Muchas, muchas gracias.

Esta será una de mis últimas, sino es que la última participación en un foro tan importante como éste en mi calidad de Ministra de la Suprema Corte de Justicia ya que, como todos saben y ya es algo que se conoce, el día 30 de noviembre, este 30 de noviembre yo me retiraré ya como Ministra del más alto Tribunal de mi país.

Por eso es que estoy verdaderamente honrada y muy agradecida por la invitación que me han hecho en este maravilloso panel sobre Transparencia y concretamente en esta mesa de Justicia Abierta, con estos panelistas, mi



amigo Rafael Estrada, con este joven que ya es la renovación generacional de los jóvenes que están ya tomando las decisiones en nuestro país y yo soy absolutamente una convencida de que esta juventud tiene mucho más herramientas que las que tuvo en su momento la mía y que va para adelante.

Y qué decir del Presidente del Tribunal de Murcia, a quien conozco y así me lo recordaba hace unos momentos, desde hace ya más de una década que estuvo él aquí en México, con el Presidente del Supremo Tribunal de España y que compartimos varias experiencias.

Desde luego, las experiencias que nos ha compartido él son muy interesantes, este acercamiento de la justicia y de los tribunales a la sociedad no necesariamente a través de las causas y de los casos que se le presentan, sino básicamente un activismo que va desde los tribunales hacia la sociedad civil para involucrarse en los problemas que tiene esta sociedad y en las causas que originan los conflictos que se presentan ante los tribunales no deja de ser algo muy interesante, muy importante y sobre todo, bueno, como dice él y me encantó la frase, si no queremos estar en la irrelevancia social tenemos que construir confianza, que es nuestro único activo, señor Presidente, y a través de esta construcción de confianza es porque estamos precisamente en este panel.

Hace unos días, porque tengo solamente 12 minutos, el tiempo es muy corto, hace unos días en una mesa de café alguien nos preguntaba al Ministro Silva Meza y a mí cuál había sido una de las decisiones más importantes que consolidaron al Tribunal mexicano, a la Suprema Corte como un auténtico Tribunal Constitucional con una autonomía e independencia nunca antes vista en la historia de este Tribunal. Y los dos contestamos con una sola palabra: Aguas Blancas.

Aguas Blancas, esa fue en el año de 1996 el parteaguas más importante en la historia reciente de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Y, ¿de qué se trataba Aguas Blancas y qué se le imputaban a las autoridades gubernamentales del estado de Guerrero?

En principio, tanto al gobernador como a las autoridades, al secretario general de Gobierno, en fin, no se le imputó que hubiese habido esta masacre de los mandos inferiores de la policía ni quién había dado o no esta orden que seguramente no fue ni el Gobernador ni el Secretario General, sino fueron los mandos medios o los mandos inferiores de la policía.



Lo que se le dijo al Gobernador fue: “ocultaste la verdad, no transparentaste las acciones, manipulaste la información, no diste una información oportuna, transparente”. Y se empezó a construir en varias tesis de la Suprema Corte lo que era la cultura de la verdad.

Fíjense ustedes, en el año de 1977, como dijo Amparito, Amparo, que me encanta que nos haya moderado esta mesa, nos dice: Este movimiento de apertura de transparencia del acceso a la información pública gubernamental que surge precisamente en Inglaterra y que México no podía ser ajeno a ello y entonces modifica la Constitución el 6 de diciembre del 77 y establece: El derecho a la información será garantizado por el Estado, Punto, se acabó. Eso fue todo lo que decía este artículo.

Y la interpretación constitucional de la Corte en ese tiempo y obviamente a falta de una ley que desarrollara esta garantía, en ese tiempo constitucional, pues simplemente la Corte decía que era una garantía social correlativa a la libertad de expresión y que consistía en que el Estado permitiera a través de los diversos medios de comunicación que se manifestara de una manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos, sólo de los partidos políticos, que se manifestara de una manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos y que la definición del derecho a la información correspondía a la legislación secundaria y que dicho derecho no era una garantía individual exigible al Estado.

Eso lo dijeron los precedentes interpretando esta primera reforma constitucional, sin embargo, por supuesto a raíz de Aguas Blancas el alto Tribunal abandonó esta concepción, reconoció como un derecho de carácter fundamental y además señaló que cualquier derecho a la información permite que cualquier ciudadano, como regla general en ese tiempo, después de 1996 y de esta interpretación que hace la Corte, tenga acceso a la información pública gubernamental con independencia de que tenga o no interés jurídico para ello.

Ustedes saben que en ese momento la Ley de Amparo era otra, era la anterior Ley de Amparo, que había un interés jurídico para cualquier promoción de cualquier particular ante las autoridades o ante los poderes judiciales, con independencia de que tenga o no interés jurídico para ello, nuestro alto Tribunal abandona esa concepción a raíz del caso de Aguas Blancas.

Desde luego, tardaron 30 años, 30 años, de 1977 al 2007 en reformar el artículo 6° Constitucional, encaminado sí a buscar una garantía del ejercicio



de que todo derecho de la persona tendrá acceso a la información pública de comunicar por cualquier medio de sus ideas y sus opiniones, pero también bajo la responsabilidad de proteger y de respetar el ámbito de los datos personales así como la privacidad.

Pero la Suprema Corte, obviamente a través de sí el sistema de jurisprudencia ha estado caminando una y otra vez, en una y otra resolución para consolidar esta interpretación constitucional muy importante y muy interesante, y por supuesto, ya después de la Reforma del 2011, de la llamada Reforma paradigmática parteaguas en la historia de nuestros derechos de 10 de junio de 2011, nosotros ya la llamamos muy emotivamente la Reforma del Verano del 2011.

Se adquirió una dimensión especial en los derechos fundamentales contenidos, no solamente en nuestra Constitución, sino en los instrumentos internacionales.

Desde luego, yo quería también mencionar y mi exposición, porque es muy corto el tiempo, yo quería dividirla en tres partes: la primera parte, qué hemos hecho hacia el interior de la Suprema Corte y hacia el interior de los Tribunales para transparentar nuestra actuación.

Lo primero que decidimos y todos lo conocen, es que todas las sesiones de nuestro Tribunal Constitucional, están siendo televisadas, en vivo y en tiempo real.

Esto no sucede normalmente, o básicamente hasta donde yo conozco no hay un Tribunal en el mundo que en tiempo real transmita sus sesiones y sus discusiones a través de la televisión. Esto, por una parte.

Por otra parte también, avanzando mucho en los acuerdos generales y en nuestro propio Reglamento del acceso a la información pública, prácticamente le damos acceso a la información, obviamente a cualquier persona, sin interés de ningún tipo, a cualquier persona anónima que quiera acceder al Sistema de Información del más alto Tribunal.

Pero adicionalmente, yo quiero decirles que más o menos resolvemos el 99.9 por ciento de todas las solicitudes de acceso a la información y tenemos un Comité del que yo he formado parte desde hace muchísimos años, un Comité de Transparencia, en el cual nosotros resolvemos algunos de los recursos que se interponen en contra de estas mínimas denegaciones de información que tiene nuestro órgano especializado en la Suprema Corte.



Pero adicionalmente, les iba yo a comentar que, aparte de esta situación de transparentar nuestras sesiones públicas, a partir de la nueva Ley de Amparo y en acatamiento a ella, estamos publicando nuestros proyectos de sentencia antes de ser sesionados, sobre todo cuando estos proyectos se traten de la revisión de la constitucionalidad de las leyes que, como Tribunal Constitucional, es uno de nuestros mayores rubros de control, la constitucionalidad de leyes.

Y entonces, en este sentido, hace ya en mandato expreso por la Ley de Amparo, estamos publicando y los justiciables están teniendo acceso a los proyectos de sentencia mucho antes y con la debida anticipación de que estos sean discutidos en las sesiones.

Lo cual, obviamente va precisamente en el camino de la transparencia con deber, definitivamente la protección de los datos personales, inclusive en las propias sesiones, se omiten datos sensibles, precisamente para también cumplir con el mandato constitucional de la protección de los datos personales, que son dos valores que normalmente están siempre en juego.

Por otra parte también, y esto nos ha quedado claro, si tenemos que avanzar en este sistema democrático, participativo.

Por otra parte también, pues tenemos la transición de los juicios orales. La oralidad, que va a ser una realidad el año próximo, en donde los juicios se van a dar con la máxima publicidad, y ya no solamente van a ser juicios orales, por supuesto, penales, sino también ya hay un gran avance en la oralidad mercantil, en la oralidad civil, y vamos a una tendencia generalizada de oralidad en el sistema de justicia de nuestro país.

El Sistema Penal, como ustedes saben, tendrá que o el plazo constitucional para que se implemente en todos los estados de la República termina en junio del 2016.

Para junio del 2016 tendremos esta oralidad, estos procesos penales y, por supuesto, la publicidad es uno de los principios que regulan a estos juicios penales acusatorios, este proceso penal acusatorio.

Me da mucho gusto lo que nos está diciendo nuestro compañero de la Procuraduría General de la República, porque tanto la Procuraduría en sus averiguaciones previas, y me dio mucho gusto que subieran también a su portal las investigaciones del caso Ayotzinapa, y que todos pudiéramos tener la oportunidad de analizar lo que se había hecho y el camino que se ha andado en la propia Procuraduría, que se ha caminado en la propia Procuraduría de



Justicia, y adicionalmente, y esto sí es, qué bueno que lo hacen, porque si no la Corte les estuviera revocando y reponiendo procedimientos.

Así que qué bueno que desde el principio están ustedes muy pendientes de la defensoría de los acusados y, por supuesto, del debido proceso desde el principio, si no ya saben que el Poder Judicial Federal les va a reponer todo el procedimiento desde el principio.

Por otra parte, también a mí me gustaría decirles que en aras también de la transparencia no solamente es algo que es una política al interior del Poder Judicial, sino lo más importante, nuestras resoluciones. El contenido de nuestras resoluciones, las contradicciones de tesis que resolvemos en aras de la mayor transparencia. Una de ellas, que me voy a permitir comentarles a ustedes:

Primero, Mexicanos Primero, una asociación civil que ustedes saben que se dedica precisamente a la educación y a ver cómo está la educación en nuestro país, como una asociación civil, interpone un amparo para conocer, y el primer problema es el interés legítimo, si tenía o no interés legítimo, precisamente ¿por qué?, pues porque tenía este interés de conocer -ojo- qué documentos tenía la Auditoría Superior de la Federación en materia de recursos asignados a la educación en México, y el gasto que se había dado de los recursos que se habían asignado a la educación, a los sindicatos, etcétera, etcétera.

La Suprema Corte, la Primera Sala, en una sentencia que me da muchísimo gusto que ustedes accedan a ella en nuestro portal, está a su disposición, la Suprema Corte dijo: “Entréguese –entréguese– a Mexicanos Primero la documentación correspondiente por parte de la Auditoría Superior de la Federación, para que pudiera tener acceso a los recursos públicos que se le habían asignado al Sector Educativo de nuestro país, con las consecuencias que ustedes pueden imaginarse en relación a todas estas personas y trabajadores de la educación que en muchas ocasiones tenían las supuestas comisiones dentro de los sindicatos y que no realmente ejercían su oficio o su profesión de maestros.

Y por último, también comentarles que en una contradicción de tesis, si es que me da tiempo todavía porque ya creo que se me acabó, pero una contradicción de tesis que me gustaría comentársela, que acaba de resolverse y que fue una contradicción de tesis si bien del año pasado, 121/2014, sí se acaba de resolver en el año del 2015 y que se analizó si la información contenida en el informe justificado era considerada como



clasificada –¡Ojo! Clasificada– o como información confidencial, se le podía permitir a las partes en el juicio de amparo.

Estoy hablando de información clasificada y de información confidencial, si debía o no ponerse a disposición de las partes en el juicio de amparo.

Para aquellos que nos escuchan, que no están familiarizados con lo que es el informe justificado, el informe justificado, en él las autoridades responsables exponen las razones y los fundamentos que estiman pertinentes, ya sea para sostener la improcedencia del juicio, o bien, para sostener la legalidad del acto reclamado que dicen que están siendo, obviamente, o que el quejoso obviamente está impugnando como un acto que viola sus garantías individuales.

Entonces, en este informe justificado no solamente las autoridades responsables sostienen esta legalidad, sino además acompañan copias y constancias necesarias para apoyar su informe justificado.

Como es una información clasificada, como es una información confidencial, la Suprema Corte estableció en esta contradicción de tesis algo muy importante que me gustaría compartirlo con ustedes. Dijo la Corte en esta contradicción de tesis que en interpretación o de acuerdo con el artículo 6º de nuestra Constitución y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consideró que por regla general la facultad para revisar directamente la Constitución y la legalidad de la clasificación de la información como reservada o confidencial, en principio correspondía, por supuesto, a los organismos garantes dispuestos en estos ordenamientos, en la Constitución y en la Ley General.

No obstante esto, determinó, y esto es lo importante, que en atención a la obligación que tienen los órganos jurisdiccionales de dar vista a las partes con los informes justificados que rindan las autoridades y que están establecidas en el artículo 117 de la Ley de Amparo en vigor ó 149 de la Ley de Amparo derogada, cuando se remite esta información clasificada o reservada o confidencial, esto va también para obviamente las averiguaciones previas y las constancias que puede remitir la Procuraduría General de la República o las procuradurías del Estado como autoridades responsables.

En dichos informes, y existía razón fundada para que alguna de las partes, o ambas, más bien yo creo que ambas, porque tiene que haber un equilibrio procesal, por supuesto, conozcan. Tiene que hacerse previo análisis que los jueces hagan de estos informes justificados, clasificados y los jueces



constitucionales podrán permitir el acceso total o parcial bajo su más estricta responsabilidad.

Lo anterior se decidió con el fin de que las partes pudieran exponer sus pretensiones y hacer valer en el juicio lo que a su derecho e interés convenga, siempre y cuando el órgano jurisdiccional considere que para efectos del juicio de amparo dicha información clasificada puede darse a conocer en atención al importantísimo derecho de una defensa adecuada, porque ahí están dos valores siendo ponderados por el juzgador de amparo. Por una parte es dar a conocer esta información clasificada y por otra parte el derecho de las partes a una defensa adecuada.

Lo anterior, dice la tesis de la Corte, tiene relación con la garantía de audiencia o del derecho del debido proceso que previene el artículo 14 en la Constitución, que debe entenderse como la oportunidad que debe tener el gobernado de una defensa previamente al acto privativo de la vida, de la libertad, de la propiedad, de las posesiones o derechos aunado a que para su debido respeto, entre otras obligaciones, en juicio se tiene que cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento consistentes, esencialmente, en la notificación del inicio del procedimiento, sus consecuencias, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa y la oportunidad de alegar y, por último, el dictar una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Así el derecho a la prueba, que es un presupuesto del debido proceso, garantía de audiencia y cuyo cumplimiento es una condición necesaria para el respeto al artículo 14 de la Constitución, y al derecho a una tutela efectiva.

Con este marco constitucional, con este marco legal, para que se revise la clasificación de la información realizada por el sujeto obligado, y en su caso, acceder a ella, es necesario obviamente seguir el procedimiento; pero en el juicio de amparo, y con el objeto de no dejar en estado de indefensión a las partes, el juez constitucional previo análisis de la información considerada reservada o confidencial en el informe justificado rendido por la autoridad responsable, puede permitir el acceso a aquella que considere esencial para la defensa de las partes, pero que sea bajo su más estricta responsabilidad.

Es decir, cuando a juicio de este órgano jurisdiccional sea objetivamente notorio y evidente que toda o parte de la información remitida por la autoridad con el carácter de reservada o confidencial, es indispensable para la defensa, la adecuada defensa de las partes en el juicio.



Así entonces, con nuestra responsabilidad, de manera debidamente fundada y motivada, puede permitir el acceso únicamente de aquella información que haga viable la defensa efectiva de las partes, a fin de que obviamente tenga conocimiento y exponga lo que a su derecho convenga.

Pero desde luego es obligación del juez constitucional, adoptar todas las medidas de seguridad con el objeto de evitar que la información reservada o confidencial sea conocida previamente por las partes, se use de manera incorrecta, como puede ser por ejemplo, resguardar dicha información en el seguro del juzgado, en tanto se realice el análisis para determinar si se da o no a conocer la información, y asimismo, deberá ponderar los derechos implicados en el asunto, valorar las características del acto reclamado y la especificidad del caso concreto para decidir si es indispensable o relevante el acceso de una o de todas las partes de esa información considerada clasificada o reservada o confidencial, con miras a resolver el problema constitucional planteado.

Esta es una tesis, una contradicción de tesis, que quería yo el día de hoy compartírselas por lo importante que es. Primero, se trata de una información reservada o clasificada, que en principio serán los órganos, el órgano constitucional y los órganos que tienen a su cargo las atribuciones y las facultades para decidir si es o no posible acceder a esta información clasificada o reservada, y bien, en su caso, el juez de amparo, en esta contradicción de tesis, podrá determinar bajo su más estricta responsabilidad y ponderando los derechos en juego, si pueden o no tener acceso a este informe justificado que contiene una información clasificada o reservada o confidencial.

Ya se me acabó el tiempo, creo que hasta me excedí, eran los aspectos que yo quería comentar esta tarde con ustedes.

**Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy:** Muchísimas gracias, por su intervención, señora Ministra, por compartírnos tantas experiencias de interpretaciones del Artículo 6°, desde los primeros casos de la Novena Época hasta el más reciente de la Decima Época, de la cual estamos todavía en construcción.

Su evocación al caso Aguas Blancas me traía a la mente lo que hemos estado insistiendo en este panel de que la transparencia no tiene como objeto ser un fin en sí mismo sino instrumental, pero en ciertos contextos, recordando aquella época, hay contextos en que el solo hecho de transparentar es ya en sí mismo un muy importante mensaje. Así fue en los 90's.



Su evocación al más reciente caso resuelto por la Suprema Corte nos revela algo que también hemos estado reiterando en las distintas intervenciones de este panel. Transparentar implica muchas ponderaciones que hacen que no sean de resolución fácil congeniar el dar acceso a la información al tiempo de proteger toda la información que también estamos obligados a proteger.

**Dr. Rafael Estrada Michel:** Los procesos obviamente deben ser abiertos al público, incluyendo contenidos, información en los archivos judiciales, audiencias públicas. Digo obviamente en mecanismos de procesamiento, como el acusatorio adversarial, que han funcionado en tradiciones jurídicas durante siglos, pero que son tradiciones jurídicas diversas a las nuestras.

No queda muy claro cómo podemos todavía estar con esta obligación de transparencia, como muy bien ha dicho el Magistrado Miguel Pascual del Riquelme con tradiciones, que como las europeas continentales, iberoamericanas, pues basan mucho de la protección de los justiciables, precisamente en el secreto del sumario.

El gran reto está en la ponderación. El caso que nos ha explicado la Ministra Sánchez Cordero me parece es sumamente ejemplificativo.

Si para la defensa de quienes participan, la defensa adecuada, que hoy por hoy entre nosotros es derecho fundamental y un principio que debe mantenerse en todos los encauzamientos, yo diría que no solamente en los del orden criminal, pero marcadamente en los del orden criminal que se llevan a cabo en nuestro país, si la defensa adecuada se puede ver vulnerada, si la igualdad de las partes se puede ver vulnerada con una mal entendida transparencia o con la revelación de ciertos datos que obran en los expedientes, pues es evidente que hay que ponderar cuál de los principios constitucionales prevalece y qué es lo mejor, pro persona y pro dignitate, para los intervinientes en los propios juicios.

Y como ha quedado muy bien dicho por Dante Preisser, también en las etapas prejudiciales.

Pero está del otro lado, obviamente, el derecho a la memoria y el derecho a la verdad, que además es un derecho que va adquiriendo cada vez más entre nosotros, un carácter de perteneciente al bloque de constitucionalidad, incluso se habla de él con toda claridad en una ley general que está en vigor, por lo tanto en toda la República, que es la Ley General de Víctimas, de víctimas del delito, también de víctimas de violaciones de los derechos humanos.



En ese sentido, también tiene toda la razón la Ministra y creo que el precedente que nos leyó tiene mucho que ver con esto.

Esa ponderación del derecho a la verdad con la igualdad de armas en un procesamiento de carácter penal, pues no es sencillo en absoluto. No es sencillo en absoluto, creo que la solución a la que se llegó de justicia constitucional es la adecuada, a veces incluso información clasificada reservada vale la pena ponerla en juego y en conocimiento público, precisamente para asegurar debido procesamiento y una garantía efectiva de los derechos fundamentales, entre otros, los derechos de las víctimas, pero no siempre.

La ponderación, por eso es casuística y necesariamente casuística.

Y por último, quisiera simplemente profundizar en lo que anuncié en mi primera participación, si como ocurre con cualquier dato que hoy por hoy ponemos, bueno, piensen en cosas tan elementales en las llamadas ciudades inteligentes como aquello que desechamos, lo que contienen los contenedores de basura habla mucho de nosotros y mucho de nuestras actividades cotidianas.

Si eso lo trasladamos al ámbito judicial o al ámbito ministerial, si se pueden obtener o no, de forma completamente transparente y en algunas ocasiones de manera ilícita datos inculpatórios, pruebas que pueden poner en entre dicho la propia igualdad de armas en los procesos judiciales, debemos replantearnos con mucha seriedad de lo que estamos hablando cuando se habla de protección de datos personales en un ámbito de justicia abierta y en un ámbito, como ya decía, pensando quizá no tan utópicamente o no tan alejadamente de ciudades de la justicia que sean a la vez ciudades inteligentes y que recopilen de nosotros datos y datos a una velocidad francamente impresionante gracias a las nuevas tecnologías.

Muchas gracias.

**Lic. Dante Preisser Rentería:** A mí me gustaría concluir con dos ideas fusionando y aprovechando la mención que hace la Ministra del tema de la versión pública de la averiguación previa del caso Ayotzinapa, señalar que justamente el gobierno abierto, ahora entendido al menos en este panel y en este nuevo contexto como justicia abierta, lo que importa es que equivalga a solucionar problemas públicos y el tema de la versión pública de Ayotzinapa, independientemente de que podamos o no estar de acuerdo con la resolución



en ese entonces todavía federal, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, independientemente de que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación todavía sigue pendiente una resolución respecto de los alcances de las resoluciones del Instituto sobre la apertura de averiguaciones previas, es un debate que todavía no está acabado.

El tema de la averiguación previa de Ayotzinapa fue el primer asunto que yo vi cuando llegué a mi escritorio en la Procuraduría General de la República, era un asunto que ya estaba perdido por parte de la PGR.

Hicimos un análisis muy exhaustivo de esa resolución del INAI y platicándolo con la Procuradora, a pesar de que teníamos muy serias dudas jurídicas respecto de esa resolución, porque la principal omisión de esa resolución es que los comisionados renunciaron al derecho que tienen a acceder a la averiguación previa. O sea, la resolución se hace sin que los comisionados hayan entrado directamente a ver los 85 tomos que en ese momento tenía la averiguación previa y la resolución se da con una cantidad impresionante de argumentos jurídicos y de otro tipo que no atienden a la naturaleza de la información que incluye la averiguación previa.

Independientemente de que teníamos esas consideraciones jurídicas sobre ese asunto, la Procuradora me dijo algo que es lo que ha marcado la política de transparencia y acceso a la información en la Procuraduría.

Me dijo: “Si yo apoyé como senadora la autonomía del Instituto, es impensable que como Procuradora en este momento no demos acceso a ese expediente, atendiendo la resolución del INAI”.

Se hizo la versión pública que implicó un trabajo impresionante de más de 100 servidores públicos, una cantidad impresionante de recursos materiales que se gastaron para la elaboración de la versión pública, porque implica testar información, atendiendo, como les comenta el doctor Estrada Michel, y lo mencionó la Ministra Olga Sánchez, a la confidencialidad de cierta información que más allá de que se abra la averiguación previa hay información que es confidencial que nunca puede ser abierta, cuando ya teníamos el resultado de esa versión pública, y se puso a disposición de los solicitantes, ya habíamos cumplido con el derecho de acceso a la información.

Y empezamos a recibir solicitudes, a dar acceso, y fue algo que hizo que se superaran las capacidades institucionales de la PGR para recibir a los solicitantes.

Y ahí es cuando entra el tema de justicia abierta o de la política de gobierno abierto.

Cuando vimos esta circunstancia, la Procuradora dijo: “Bueno, si tenemos un problema de espacios, pues subámosla a *Internet*”.

Eso ya no era una obligación legal y el INAI no nos pidió que lo hiciéramos o que se publicara en *Internet*, pero es justamente la implementación de la política, es decir, transparencia y acceso a la información, escuchar a la sociedad que exigía que esa averiguación previa estuviera en un medio accesible a toda la sociedad, y rendición de cuentas, porque a final de cuentas, la versión pública de la averiguación previa del caso Ayotzinapa, lo que busca es que la Procuraduría General de la República rinda cuentas de su actuar en un caso tan relevante, como es ese.

Entonces, con eso terminaría, justamente agradeciendo muchísimo al Poder Judicial de la Federación, a todos los que nos ayudaron, a invitarnos a este tema, de parte de la Procuradora, un saludo especial a todos los participantes en esta mesa y en general al público que nos acompaña y pues únicamente reiterar el principal objetivo de la justicia abierta, es la protección de los derechos humanos.

Muchas gracias.

**Magistrado Miguel Pascual del Riquelme Herrero:** Con toda brevedad. También para remachar con dos ideas.

Mi anterior intervención les hablaba con una confesada intención provocadora de la dimensión o del trabajo que podíamos hacer por fomentar la participación ciudadana, por así decirlo, en la gestión del sistema de justicia, incluso en la gestión de casos, y les ponía algunos ejemplos.

Ahora ya pasando de la provocación, casi a la extravagancia, me atrevo a insinuar algunas otras posibilidades de participación ciudadana, ya no sólo en la gestión de recursos y gestión del sistema, sino también en el momento jurisdiccional, es decir, en ese *sanctorum*, en ese núcleo duro de la jurisdicción que parece espacio infranqueable para alguien que no sea el juez constitucionalmente investido de la capacidad de resolver sobre un concreto asunto.

Ya les digo con riesgo de incurrir en la extravagancia afirmo ante ustedes que es un campo enorme de trabajo. Y basta que pensemos un poco en



cosas que ya teníamos para darnos cuenta de que la participación ciudadana en el momento jurisdiccional ya la tenemos, que es si no el jurado, en los procedimientos penales en donde está instalado y en los países donde está instalado.

¿Qué es?, ¿qué son los tribunales consuetudinarios o tradicionales? En España tenemos dos tribunales de aguas, que son instituciones medievales que tienen el monopolio para resolver determinados asuntos, y son los propios regantes quienes lo resuelven, o en otros ámbitos más de estas latitudes, los tribunales o las jurisdicciones indígenas, la acción popular, la capacidad que algunos países tienen reconocida que cualquier ciudadano ejerza la acción popular demandando, aunque no tenga interés o no sea parte ni víctima, el ejercicio de la jurisdicción y por último, y este es el campo de novedad, qué pasa con los medios alternos de resolución de conflictos.

Si son una respuesta posible, plausible y a veces correcta y más adecuada que la jurisdiccional, por qué los poderes judiciales debemos vivir de espaldas a los medios de resolución alterna o compositiva, autocompositiva de conflictos, y por qué no podemos invitar a las partes cuando el asunto lo amerite, cuando entendamos que la mejor respuesta la pueden dar ellos y no nosotros, como por cierto tantas veces ocurre y cualquier juez creo que confesará que esto es así, si es que la solución de este asunto debe correr con ellos. Hablo de asuntos de herencia, familiares, la mejor respuesta la deberían dar los propios interesados, porque siempre es en una respuesta corta, extravagante, hasta exótica la que muchas veces damos los tribunales.

Pues ahí hay campo para trabajar y a mí me enorgullece decir que en nuestro país se han incorporado recientemente a las leyes procesales la obligación que los jueces tienen de exhortar e invitar a las partes a acudir en asuntos ya judicializados a las vías de mediación.

Y la segunda idea, con la que acabo, es bien breve, y trata finalmente de responder al título del panel, que hablaba de las implicaciones de la justicia abierta en el fortalecimiento de la democracia.

Y sólo una idea, tengo para mí que la Justicia Abierta no sólo es buena para la sociedad, los poderes judiciales, los sistemas de justicia transparentes, participados, que rinden cuentas, que son bien gobernados, no sólo son buenos para nuestra sociedad, es que son buenos también para los propios poderes judiciales.



Y les apunto que creo que hemos encontrado casi sin quererlo una nueva fuente de legitimidad para los poderes judiciales.

Se nos había hablado de los poderes judiciales, se nos había hablado tradicionalmente de esa legitimidad de origen del Poder Judicial o del juez y una legitimidad de ejercicio.

Casi parece que el estado de cosas pide una tercera fuente de legitimidad del Poder Judicial, ese Poder Judicial que es capaz de generar valor social a través de su posicionamiento adecuado en la sociedad, en la línea de lo que antes les comentaba.

Y algo más, es que además y es la experiencia que hemos tenido, que estamos teniendo porque estamos construyendo creo que todos al tiempo en España y casi me gustaría saber, Ministra, si también en México tienen esa experiencia, es que la transparencia, la participación, la rendición de cuentas aun en los espacios todavía iniciales o de construcción en los que estamos ha mejorado el rendimiento institucional del Poder Judicial y se han convertido en agentes provocadores del cambio, que nos han permitido a quienes creemos en que hay otra manera de hacer las cosas en instrumentos para la gestión del cambio.

Yo soy optimista, creo que tenemos un enorme margen, creo que la siguiente generación de jueces va a vivir en esa otra dimensión que puede estar o no en las líneas que yo poco aventuradamente estoy tratando de pintarles o de provocarles, pero creo que ahí está el futuro.

Sé que hay muchos que resisten y que dicen que no, pero a mí me gusta decir que los pesimistas también se equivocan y además entre tanto lo pasan muchísimo peor.

Muchas gracias.

**Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero:** Miren, yo quiero dejarles sembradas simplemente algunas inquietudes, también yo, Miguel Pascual le ha puesto a una nueva generación de juzgadores en mi país, pienso que se ha caminado mucho no solamente en la manera de resolver los asuntos en buscar una justicia autentica material para legitimar al Poder Judicial y no una justicia meramente formal, este es un tema muy importante, no solamente el acceso a la información de lo que hacemos, sino las resoluciones que versen sobre el acceso a la información de otros órganos de gobierno y de otros particulares, inclusive.



Porque tenemos en materia de particulares una cantidad de asuntos impresionantes, secretos bancarios, fiduciarios, bueno, qué les puedo decir, el secreto fiscal que últimamente se revisó en la Suprema Corte también, el acceso a información del SAT para ver a quiénes les habían o no condonado los impuestos, en fin, todo esto que se ha caminado.

Yo quiero nada más comentarles, falta un largo camino y esa es la inquietud que quiero sembrar en ustedes, falta un largo camino en estos temas de justicia abierta, un largo camino para que se vayan construyendo decisiones y un futuro más promisorio y más legitimado de los propios poderes judiciales, no solamente en México, no solamente en España, en el mundo entero.

¿Por qué? Porque los poderes judiciales siempre tenían esa opacidad, esa cerrazón de que prácticamente eran infranqueables tanto en sus resoluciones como el acceso a los funcionarios judiciales, etcétera.

Yo de verdad le apuesto a esta nueva generación de jueces, le apuesto a una construcción cada día mejor en el tema que nos ocupa y, por supuesto también compartirles así, muy poquitito tiempo, hace muy, muy poco tiempo un panel como este, una discusión como esta, unas resoluciones de la Corte o de los tribunales como las que comentamos era impensable, impensable, creo que se ha caminado, pero obvio hay mucho para caminar.

Y decía algo muy interesante Rafael, decía: Y los medios tecnológicos al servicio de la justicia. En ese momento estaba yo pensando en la justicia en línea y en todos estos instrumentos tecnológicos que pueden ser muy importantes para los juzgadores.

En fin, esto es lo que yo quería compartir con ustedes. Enhorabuena y qué bueno que esto fue impensable hace muchos años, muy poquitos años, pero hoy en día es una realidad en estas discusiones.

Muchas gracias.

Seminario Internacional  
de **Transparencia Judicial**  
El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta **2015**

**MEMORIAS**

12 DE NOVIEMBRE DE 2015



## PANEL:

# “Correlaciones entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción”

### **DR. JAIME CÁRDENAS GRACIA**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

### **ÓSCAR GUERRA FORD**

COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,  
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

### **ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ**

SENADOR DE LA REPÚBLICA

#### **Dr. Jaime Cárdenas Gracia:**

Quiero plantear algunas ideas generales sobre los nuevos subsistemas que integran el Sistema Nacional Anticorrupción, desde una visión analítica y crítica.

Hay una famosa fórmula de anticorrupción de *Robert Klitgaard*, que dice lo siguiente: “Corrupción es igual a discrecionalidad en la decisión más monopolio en la decisión de la misma, menos rendición de cuentas”.

Durante mucho tiempo esta fórmula ha sido repetida en varios estudios, manuales, trabajos y ensayos de anticorrupción; o sea, la corrupción tenía que ver con un tema vinculado a la discrecionalidad en la toma de decisiones y a la ausencia de rendición de cuentas.

Esa fórmula ha sido cuestionada. En su momento tuvo un valor analítico importante, pero que hoy en día el tema corrupción y anticorrupción tiene que poder explicarse a través de una fórmula distinta y me parece que la que expone la doctora Irma Eréndira Sandoval, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene más elementos razonables. Dice que corrupción es igual al ejercicio del poder sin control, más impunidad, menos participación ciudadana.

*¿Qué diferencia existe entre la fórmula de Klitgaard con la que nos propone Irma Sandoval?* Desde mi punto de vista está muy claro, el tema anticorrupción solamente puede atenderse tomando en cuenta la revisión de lo que llamamos



el Estado de Derecho y el propio sistema democrático; es decir, no hay esfuerzo o no habrá esfuerzo consistente, duradero y efectivo en contra de la corrupción si no limitamos en serie el poder en México.

Y por poder, no me refiero solo al formal, sino al que los politólogos llaman “poderes fácticos”, al gran poder mediático, económico y al de los partidos políticos.

Habría que actualizar el viejo principio de la división de poderes de Montesquieu. No puede existir democracia ni Estado de derecho solamente con las reglas de acceso al poder, que son las reglas electorales o con las del respeto de los derechos humanos, sino que además están vinculados a un tercer, que es el control del poder.

No hay sistema democrático ni Estado de derecho sin un efectivo control al poder. Y por poder me refiero de nuevo al poder público y al fáctico. Creo que en México, el Sistema Nacional de Anticorrupción, que está en vías de construcción, tiene que ver sobre todo con el poder formal. Por ejemplo, ya son sujetos obligados en materia de transparencia los partidos políticos, los sindicatos y las instituciones, fideicomisos o figuras análogas que reciben recursos públicos; pero el gran poder que se ejerce en nuestro país, que es el trasnacional, el mediático o el de los organismos internacionales, que determinan el modelo económico de nuestro país, no forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Entonces, tenemos que reformular el poder para establecer límites y controles que sean democráticos y, desde luego, jurídicos, para que sean sujetos obligados en materia de corrupción y transparencia, no solamente partidos y sindicatos, sino también los poderes mediáticos. Asimismo, pensar en fórmulas para controlar el poder de los organismos financieros internacionales que condicionan y determinan la vida económica de nuestro país.

El segundo elemento de la fórmula tiene que ver con la impunidad, *¿cómo luchar contra la impunidad?* Desde luego, la nueva legislación en materia de transparencia y la reforma constitucional en materia anticorrupción nos dan algunas bases, pero debemos de llevar este tema a sus extremos, si queremos acabar con la corrupción en este país.

Muchas veces el propio sistema jurídico e institucional es el responsable de la existencia de la impunidad, como lo saben los señores jueces, magistrados y funcionarios judiciales que están presentes en esta sala.



Y voy a poner algunos ejemplos. Las principales reformas que se dan en el país, que son aprobadas por el poder revisor de la Constitución, no son susceptibles de ser controladas constitucional y convencionalmente, a través del juicio de amparo.

La Ley de Amparo, en el Artículo 61, fracción primera, impide que las reformas constitucionales puedan ser susceptibles de conocimiento a través de un juicio de amparo.

*¿Cómo es posible que la parte fundamental de un ordenamiento jurídico, como es el nuestro, no pueda ser susceptible de control constitucional?*

En el tema de las leyes de responsabilidad administrativa, en nuestro país permiten que cualquier ciudadano pueda promover una queja o una denuncia en contra de un servidor público, pero posteriormente esas leyes, no establecen un recurso a su favor, para que pueda impugnar la decisión de la contraloría.

Entonces, un contralor puede determinar el archivo del asunto, la improcedencia o el carácter infundado de la queja, y contra esa decisión no cabe un recurso por parte del ciudadano, que promovió esa denuncia o esa queja en contra de un servidor público.

Y si dicho ciudadano promueve juicio de amparo, los jueces de distrito y los tribunales colegiados de este país determinan que no se tiene interés jurídico ni legítimo para promoverlo en contra de determinaciones de contralorías internas que absuelven de responsabilidad a los servidores públicos.

Entonces, el sistema normativo es muy responsable de los niveles de impunidad que tenemos. En México uno de los déficits más importantes en el Estado de derecho y en la democracia es la debilidad para garantizar el acceso a la justicia.

No existen figuras para debatir jurídicamente y controlar la inconstitucionalidad de leyes, a cargo de los ciudadanos, pues no pueden promover una acción ciudadana o popular de inconstitucionalidad y para el juicio de amparo, tiene que demostrar el interés jurídico o legítimo.

Sólo algunas autoridades pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales y abstractas, y para el caso de la controversia constitucional, se encuentra también constreñida a algunas autoridades que poseen la legitimación procesal para activar esa figura.

Entonces, todo este tema relacionado con la impunidad es responsabilidad no solamente de nuestra ausencia de desarrollo socioeconómico o de razones culturales, como dice el señor Presidente de la República.

El tema de la impunidad en México tiene que ver con nuestro sistema institucional y nuestro sistema normativo, que no establece los mecanismos para sancionar efectivamente a las autoridades que violentan la ley con una finalidad de obtener un beneficio indebido.

Y finalmente tenemos la otra variable de la ecuación, que es el gran tema de la participación ciudadana. Yo sostengo, como muchos, que en este país la democracia que tenemos es electoral de baja intensidad, como ustedes saben, sí ha mejorado, se han creado algunos órganos más o menos independientes de los partidos, aunque algunos de ellos están cooptados, sobre todo a nivel estatal por los gobernadores.

Las condiciones de las elecciones son un poco más libres y equitativas, pero en el fondo nuestro sistema reside principalmente en la determinación electoral de las autoridades, sin que el sistema constitucional, ni el jurídico, promueva los mecanismos de democracia participativa y deliberativa.

Tímidamente en el dos mil doce entraron en vigor tres figuras de democracia participativa, que sistemáticamente las instituciones de este país han torpedeado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no admitió una sola de las consultas que fueron promovidas por más de un millón 600 mil ciudadanos.

Otra figura que ha sido torpedeada, con algún éxito en Nuevo León y en algunos otros distritos del país, es el de la candidatura independiente. Vemos cómo consistentemente los congresos locales establecen requisitos adicionales para limitar las posibilidades de las candidaturas independientes, y en cuanto a la iniciativa legislativa popular, tenemos también un gran problema, pues se requieren aproximadamente 100 mil firmas para que un grupo de ciudadanos promueva una iniciativa de ley ante el Congreso, y eso no augura, desde luego, que el dictamen sea favorable a la iniciativa.

En México hacen falta mecanismos de democracia participativa vigorosos. *¿Para qué hacen falta?* Para vigilar a las autoridades. Necesitamos que las principales decisiones jurídicas no solamente sean aprobadas por el poder revisor de la Constitución, sino mediante referendo. Las principales reformas constitucionales, la aprobación de los tratados internacionales, sobre todo



aquellos relacionados con la seguridad nacional, la economía o con el comercio, debieran ser susceptibles de aprobación mediante referendo.

No han querido los legisladores, porque ha faltado la presión social suficiente, incorporar en el derecho nacional la figura de revocación de mandato.

Y a nivel judicial, hace falta abrir el Poder Judicial a los ciudadanos, a través de figuras como la acción ciudadana o popular de inconstitucionalidad o la regulación de la figura de la *amicus curiae*.

Hace falta democratizar plenamente las instituciones del país.

El Sistema Anticorrupción, si se piensa exclusivamente desde subsistemas tales como el de Fiscalización, Transparencia o el de Contabilidad Gubernamental, no va a ser suficiente para enfrentar este cáncer que carcome la vida nacional y se llama corrupción.

El esfuerzo de todos nosotros debe estar dirigido a reformular las bases de nuestro Estado de Derecho, los fundamentos y a tener una democracia que sea de gran calidad, que sea intensa y no de baja calidad, como la que hoy en día tenemos.

Por su atención, muchas gracias.

### **Comisionado Óscar Guerra Ford:**

Forbes y el Banco de México calculan que lo que México entrega, por personas físicas en mordidas y trámites o las empresas para ganar una licitación, representa el 9 por ciento del Producto Interno Bruto. Esto quiere decir que es mayor que toda la producción del sector primario de este país, que es alrededor del 8 por ciento.

Por ejemplo, la minería del sector tradicional produce el 1.43 del PIB. Esto es un problema, pues es un impuesto adicional que pagamos todos los mexicanos pero afecta más a aquellas personas que tienen menos recursos.

Yo les recomiendo un libro que acaba de salir del IMCO esta semana, que el título lo dice todo: "Tranzamos y no avanzamos", porque antes la frase era "El que no tranza no avanza". Los niveles de confianza disminuyen y las expectativas de crecimiento económico disminuyen; la OCDE acaba de bajar esta semana nuevamente las expectativas de crecimiento. Tenemos un problema de confianza que nunca había llegado a estos niveles, las



personas están desencantadas de la vida política de este país, no creen en sus autoridades; la propia Secretaría de Gobernación hace estas mediciones, en donde los diputados, senadores, partidos políticos, policías e instituciones como el ejército, que antes tenían una calificación mejor en esta escala, ha disminuido por razones que todos sabemos, por el papel que hoy el ejército hace y que a lo mejor no debería estar haciendo.

Pero bueno, este es digamos, el problema que no podemos evadir. La otra cuestión, es que al hablar de corrupción en general, queremos tener soluciones en general, varitas mágicas, pero aunque pongamos un buen portero –hablando de fútbol– pues no va a bastar, pues se necesitan muchas otras cosas para poder combatir este mal que nos ha caracterizado durante mucho tiempo y que cada vez se agudiza más y tiene mayores costos económicos y sociales en el país.

Yo hablaría de tres tipos de corrupción, una que es la que está ligada al crimen organizado y el narcotráfico, que es una corrupción de alto nivel en términos de los recursos económicos que ahí se manejan, y que la autoridad no cumple cabalmente con su papel. Ahí tenemos una alta corrupción de gran significado y de gran impacto en el país.

La otra es aquella que no son actividades ilícitas, aunque la corrupción en sí es una actividad ilícita. Es la que se da en las dependencias, altos mandos de funcionarios públicos de cualquier nivel de gobierno, de cualquier órgano de gobierno y que está ligada a las grandes obras públicas, a los conflictos de intereses en la asignación de estas contrataciones, licitaciones, a los usos de suelo de grandes desarrollos.

Y muchas de estas son a veces de lógica, Ugalde calculaba cuánto le cuesta a un gobernador ser gobernador y cuánto le entregan para realizar su campaña. Si uno hace la diferencia ya sabe el déficit y el dinero adicional que por alguna forma va a tener que emparejar.

También dentro de esta corrupción de altos medios están los famosos moches para las obras, digamos, yo te apruebo el presupuesto para el municipio pero tú contratas a determinada empresa.

Y tenemos la tercera que es aquella que hacen los funcionarios de menos nivel o de menos rango, que son las que vivimos la mayoría de los ciudadanos y que tiene que ver con la policía, el agente de tránsito, ambulantes, la administración de justicia, los coyotes, entre otros. Bueno, hasta el “viene-viene” podría ser un acto de corrupción en este sentido.



*¿Por qué?* Porque no tenemos una política urbana de cómo solucionar el asunto de estacionamientos. Los parquímetros pueden ser una solución.

Entonces, ante esta problemática, *¿qué es lo que el país ha reflexionado?* Creo que el Congreso y las fuerzas políticas han reflexionado en base a los resultados de los índices de confianza, del bajo crecimiento económico, de la presión social, por la gran pobreza que sigue existiendo en este país y que finalmente lleva a los políticos a preocuparse y ocuparse, porque si no, el negocio se va a acabar.

En el país existe el tema de la Transparencia desde el dos mil dos, está la Función Pública, los Órganos Internos de Control, la Auditoría Superior de la Federación; pero algo que en la Red de Rendición de Cuentas hemos detectado, es la evidente fragmentación de todas estas instituciones encargadas de disminuir o atenuar el problema de la corrupción.

Los resultados son evidentes, no funcionan esos sistemas tal y como están establecidos hasta el día de hoy, incluido el de Transparencia.

Entonces, si hay fragmentación, de lo que se trata es de hacer un esquema más integral, una cuestión más sistemática, donde estos sistemas se interconecten entre sí, pero lo más importante, para ofrecer resultados.

Y es así que se hace en el dos mil catorce la Reforma Constitucional en materia de Transparencia y se genera este Sistema Nacional de Transparencia que va a homologar el funcionamiento de los órganos garantes en todo el país, haciéndolos autónomos, y ojalá que esa autonomía no se presuma, sino se ejerza por cada uno de los órganos, pues es una condición muy importante.

Después, una serie de mecanismos, como incrementar mucho las obligaciones que tienen que publicar los sujetos obligados de todo el país, en formatos comunes comparables, que permita a la gente detectar y, en su caso, poder denunciar actos de malversación de fondos y de corrupción.

Pero lo que tiene la transparencia es un efecto inhibitorio. La gente sabe que tiene que publicar todos sus contratos con una serie de características, aún con la política de contrataciones abiertas, transmisiones en vivo, con subastas inversas y ese tipo de cuestiones.

Simplemente, hoy que los funcionarios tienen que publicar los viáticos y facturas de sus giras al extranjero o nacionales en los portales de transparencia, gastan menos que cuando esta información no era pública.



Como esto, la transparencia es algo que puede ayudar a inhibir los actos de corrupción. Pero si la transparencia se diera en su máximo esplendor, no pasaría nada si supiéramos que alguien se gastó una cantidad mayor a la que tiene asignada para realizar una comisión. Está bien, simplemente estamos transparentando los actos de corrupción, se evidencian, se hacen públicos que ahí están. Y la otra es que ya no documentan muchas cosas para que no se evidencien.

Por lo cual habría que complementar este Sistema Nacional de Transparencia. Tenemos el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional de Armonización Contable, que van avanzando. Ayer tuvimos una solicitud en un recurso, donde la Secretaría de Hacienda no quiso informar el grado de avance que lleva. Creo que va como el apagón analógico. *¿Quién sabe si va a llegar a estar en la fecha comprometida?*

Se generan estos sistemas y se genera, como yo diría, la cereza del pastel de estos subsistemas, que es el Sistema Nacional Anticorrupción, donde está el auditor, está el INAI, o sea el Sistema Nacional de Transparencia, está la gente de Contabilidad Gubernamental.

Faltan muchas cosas, estamos iniciando. *¿Tenemos la reforma en materia de transparencia? Sí. ¿Tenemos una Ley General? Sí,* aunque que se cumplió después de la fecha. Tenemos una ley federal que tuvo que haber estado lista y todavía no está. Parece que el próximo miércoles la van a dictaminar. Nos falta la Ley de Datos Personales, la Ley de Archivos, y estoy hablando de las de transparencia que empezaron un año antes que las de anticorrupción.

En anticorrupción nos falta la Ley General, y es una ley que pega a otras leyes, por ejemplo, a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos que tenemos que actualizar en este país, y que la tenemos que hacer armónica.

Si nos quedamos en estas grandes reformas, en estas grandes leyes, como se dice, en este país ahora es más fácil cambiar la Constitución que cambiar el reglamento de compras del municipio equis.

Tenemos que hacer toda esta *estructura*. Si sabemos dónde están los actos de corrupción y cómo se dan. La idea es cambiar las formas, los procedimientos, para evitar estos actos de corrupción, estimular a los funcionarios que no los realizan, porque hoy es al revés, el que no está metido en círculos de corrupción es como el esquírol, es el funcionario raro, por decirlo de alguna forma.



Entonces tenemos que cambiar esa política de incentivos. No se trata de estar sancionando. Finalmente la sanción tiene que existir y algo que la transparencia puede colaborar es que ahora los actos de corrupción y las investigaciones de estos actos, están en la Ley General y en el proyecto de Ley Federal, y podrán ser información pública aunque no hayan causado Estado.

*¿De qué se trata?* Se trata de ver cómo se hacen los procedimientos, desde que se solventan los documentos, las pruebas, ya sea para el Órgano Interno de Control, para la auditoría o para los Ministerios Públicos.

Y la otra, cómo actúan los jueces, o en el caso, el Ministerio Público o los auditores, para cuando tienen un caso en este sentido.

No queremos saber los nombres de los funcionarios en versiones públicas, lo que queremos saber es si existe el debido proceso cuidando siempre la presunción de inocencia.

Y ahora que hablamos de justicia abierta, la Suprema Corte tiene la ventaja que al ser la última instancia puede hacer todas sus deliberaciones o todas sus resoluciones públicas de forma casi inmediata y lo hace muy bien y lo hace con lenguaje ciudadano, el Tribunal Electoral lo está haciendo también. *¿Pero qué pasa con los otros juzgados de instancias menores donde los ciudadanos tienen la posibilidad de recurrir a una segunda instancia?*

En muchos países no tiene que causar estado la primera instancia, terminada la deliberación del juez se hace una versión pública para ver su actuación, que eso es lo importante, el debido o no debido proceso que se llevó en ese sentido. Eso sería parte de la justicia abierta.

Hoy las obligaciones de oficio se han aumentado, y eso es muy importante, porque nos van a permitir tener mayor oferta informativa de todos los Órganos de Gobierno del país, de todos los niveles y de forma homogénea. El INAI envió las 48 obligaciones comunes que le tocan a todos los sujetos obligados del país, no importa de qué nivel y orden de gobierno sean, así como los 1,400 criterios con los que vamos a decidir que esa información realmente está completa y cumplida.

Ahora va a haber criterios que la Ley General nos mandata, pero también hay criterios específicos que ya estamos enviando al Poder Judicial, que son alrededor –si mal no recuerdo– siete obligaciones que se vuelven 55 criterios de publicación y que tienen que ver con las actuaciones de los diversos jueces



de todos los niveles de gobierno, lo cual sí nos puede llevar a una transparencia o a una justicia abierta en esta concepción del Estado abierto.

Finalmente yo terminaría diciendo que el reto que tiene el país y que creo que cada vez es más urgente, es que no podemos echar las campanas a volar diciendo: "Ya está el Sistema Nacional de Transparencia". Ese está en construcción, apenas acabamos de constituirlo, todavía nos faltan las leyes en transparencia, la de datos personales, la de archivo, la federal de transparencia, la de los estados, que se tienen que armonizar para mayo, hasta ahorita sólo van cinco, Chihuahua, Coahuila, Querétaro y Jalisco, perdón, cuatro, a ver si no tenemos otra vez otro incumplimiento.

Y luego tiene que recorrerse ese mismo camino en lo que es el Sistema Nacional Anticorrupción que aparte repercute en más leyes que en las que repercutió el Sistema Nacional de Transparencia.

El tiempo apremia y yo a veces veo que vamos un poco lentos en ese sentido, vamos muy rápidos en el discurso, pero con pasos muy poco a poco y a veces no tan firmes en los hechos, y lo que la gente va a esperar son los resultados que aporte, y no se van a dar el día que se apruebe el Sistema Nacional Anticorrupción y las leyes específicas, se va a dar en dos o tres años, cuando estos sistemas estén realmente en funciones de forma integral y se haya revisado y actualizado toda la normatividad para que los procesos de contrataciones, licitaciones, trámites, servicios, tengan todos los incentivos para combatir la corrupción. Hoy los incentivos de esos trámites, de esas normas, es para que se dé la corrupción.

Tenemos que cambiar, los niveles de confianza ahí están, la gente ya no cree, está decepcionada y si no trabajamos en esta correlación y en esta integración rompiendo la fermentación pero siempre con la mira de dar resultados para los ciudadanos de a pie de todos los días que sufren de actos de corrupción que inhiben el crecimiento económico, pues no vamos a avanzar en el sentido que todos quisiéramos y que este gran país se merece.

Muchas gracias.

### **Senador Alejandro Encinas Rodríguez:**

Voy a compartir con ustedes fundamentalmente lo que ha sido la experiencia en la construcción de lo que ha sido una reforma o de varias reformas de carácter constitucional que han tenido un debate inusual en el Congreso mexicano.



Si bien han tenido mayor resonancia las llamadas reformas estructurales en materia energética, de telecomunicaciones, en materia laboral y otras, lo cierto es que independientemente de que en algunas de ellas tuvimos profundas diferencias, creo que no se ha valorado y dimensionado en su justa realidad el alcance y las implicaciones que la Reforma en materia de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción van a tener en nuestra vida institucional, en el ejercicio del poder público, en la relación con los poderes fácticos y la construcción de una nueva cultura en el ejercicio de la administración pública y nuestro desarrollo institucional.

Y una de las implicaciones más importantes, además de la rendición de cuentas, tendrá que ver en cómo los ciudadanos se vinculan y van asumiendo como parte del ejercicio pleno de sus derechos, la relación con la autoridad y la instrumentación de estas reformas para que el ciudadano garantice la ejercibilidad de los derechos que le otorga la Constitución.

Por ahí quiero empezar, porque en este debate que ha causado el consenso e incluso la unanimidad en las reformas en el Congreso de la Unión, un Congreso prácticamente constituyente en la legislación anterior, no derivaron solamente del diagnóstico al haber identificado la enorme discrecionalidad con la que muchos de los gobiernos estatales y distintas autoridades federales interpretaban la ley en la materia. O la gran diversidad y contradicción que teníamos en las legislaciones locales o en la instrumentación de los órganos garantes, que lo mismo teníamos órganos garantes con autonomía en los estados, que lo mismo teníamos órganos que dependían directamente de la autoridad. Y que era tal el nivel de discrecionalidad y de limitación en el marco legislativo que conculcaba el derecho a la información de los ciudadanos.

Qué bueno que le otorgamos autonomía al INAI y a todos los órganos garantes en los estados. Qué bueno que tenemos hoy una Ley General que permite y obliga a la armonización de la legislación en todos los estados para que no haya este margen de discrecionalidad o se minimice desde la ley la posibilidad de ejercer el derecho de los ciudadanos.

Estas fueron las primeras iniciativas que se presentaron en septiembre de dos mil doce para la Reforma Constitucional en Materia de Acceso a la Información Pública, partimos del principio fundamental de que el derecho a la información establecido en nuestra Constitución desde los años 70, y del cual no se había establecido una ley reglamentaria, debería de ser el eje articulador de las reformas para garantizar los derechos humanos y que después de la reforma constitucional de dos mil once se establecieron en nuestra Carta



Magna, y el derecho a la información no solamente está vinculado al derecho a acceder a la información pública donde, por cierto, el acceder a la información no se reduce a conocer del uso, el destino, el manejo, la administración de los recursos públicos, sino incluye también la rendición de cuentas sobre los actos que la autoridad realice en el ejercicio de sus funciones, y además había que atender otros derechos.

El derecho a la protección de los datos personales, que nos va a obligar a profundizar en la legislación en materia del derecho al respecto a la intimidad y la privacidad de las personas, el derecho a la memoria y la verdad, no se trata de hacer una Ley General de Archivos solamente para garantizar los aspectos técnicos de la administración, la generación y la disponibilidad de la información que deben generar todos los entes públicos, y ahora también entes sociales y privados que son sujetos obligados por la ley, sino que el aspecto fundamental de la reforma en materia de archivos es garantizar el derecho a la memoria y a la verdad para todos los ciudadanos.

Como también hay que garantizar el derecho a los ciudadanos que el desempeño y ejercicio de la función pública se apegue a la ética y la buena y diligente administración de los recursos del erario público.

Por eso creo que en esta discusión siempre debe estar como el eje articulador el ciudadano, y el que el Estado está obligado a garantizar el ejercicio pleno de estos derechos. Y de ahí la importancia de que dentro de los aspectos más relevantes que hemos incluido en materia de transparencia, por ejemplo, está no sólo dar una actualización a la legislación que data básicamente de hace ya casi 15 años, sino fundamentalmente establecer con precisión a los sujetos obligados y cuáles son las obligaciones comunes y genéricas en materia de rendición de cuentas que éstos deben de cumplir, como parte del ejercicio en su función pública.

Y después de muchas discusiones llegamos a la conclusión de que los sujetos obligados, y lo define así la reforma constitucional y la ley general, es todo aquel ente público o privado que administre, maneje o reciba cualquier tipo de recurso público, desde dinero en efectivo hasta un bien inmueble, un permiso administrativo temporal renovable, cualquier asunto que involucre parte del erario en el patrimonio público, el patrimonio que es de todos.

Dentro de esta discusión, y en el marco de la ley, estos sujetos obligados incluyen a los tres poderes de la Unión, a los tres órdenes de gobierno, pero incluyen a los partidos políticos, a los sindicatos, a las organizaciones



no gubernamentales o instituciones de asistencia privada que reciben o administran recursos públicos y todos hoy tienen que rendir cuenta del manejo de esos recursos y de los actos de autoridad o de los actos que deriven del ejercicio o administración de estos recursos.

Y, por supuesto, un paso significativo es la creación del Sistema Nacional de Transparencia donde concurre el órgano garante nacional y los órganos garantes de los Estados, el INEGI y otras instituciones; que tendremos que hacer converger hoy con el Sistema Nacional Anticorrupción en donde corremos varios riesgos.

Aquí tenemos que definir con mucha precisión el régimen de facultades, competencias y concurrencias entre ambos sistemas, pero también entre estos sistemas que se han venido construyendo en nuestra legislación o que están en la víspera de su integración.

Ya se ha hablado del Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental, pero habremos de crear el Sistema Nacional de Archivos y ahora que estamos discutiendo una reforma profunda a la ley en materia de lavado de dinero habrá que construir un sistema que nos permite identificar entre la autoridad federal, no solamente la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, sino también con los órganos de inteligencia del Estado mexicano y con las autoridades locales, municipales y estatales, todo un sistema que nos permita detectar realmente dónde está el problema de lavado de dinero.

Y el gran riesgo en este caso es incurrir en la fragmentación o en la sobreposición de facultades y competencias que generen tal nivel de contradicción que hagan inoperables, ineficaces o que prácticamente anulen la posibilidad de instrumentación real del sistema en su conjunto.

Y al margen de ello yo creo que lo más importante en esta reunión con el Poder Judicial es insistir en que la pieza clave para que todos estos sistemas funcionen adecuadamente y se integren sin contradicción, es que el Poder Judicial cumpla amplia y plenamente con sus funciones y sus responsabilidades.

Yo no quiero ser descortés, aunque por lo general siempre me equivoco, pero yo creo que si algún poder no ha sido objeto de una profunda reforma es el Poder Judicial, y si queremos que todos estos sistemas funcionen, se estructuren, articulen, tenemos que avanzar en la reforma del Poder Judicial, porque yo estoy convencido de que si bien la corrupción es un gravísimo problema en nuestro país representa casi el 10 por ciento del Producto



Interno Bruto y es la piedra angular del desencanto de nuestra sociedad con la democracia y la crítica fundamental que ha llevado a esta crisis de credibilidad en las instituciones públicas, pues lo cierto es que la fuente de la que abreva a la corrupción es la impunidad, porque en nuestro país contamos con instrumentos que han permitido identificar actos de corrupción profundos que se han demostrado, como un gobernador en un Estado que falsificó documentos a nombre del congreso local para contratar deuda, que asumió y que ejerció sin ningún control, incluso con beneficio personal, perfectamente acreditado y no hay una sola sanción.

O podemos demostrar cómo un Secretario de Acuerdos de un Juzgado Penal ante la ausencia del juez otorga autos de libertad a delinquentes, o vemos cómo algunos jueces en contra de las disposición normativa lo mismo permiten la apertura de un giro negro o la construcción de un desarrollo inmobiliario que toleran actos de corrupción plenamente acreditados que quedan sin sanción; y mientras no se sancionen los actos de corrupción en este país, la corrupción no solamente se incrementará, sino profundizará la grave crisis institucional, una crisis ética y moral de las instituciones públicas, incluidos los partidos.

Podemos poner ejemplos muy duros, el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Iguala de Ayotzinapa, donde el presidente municipal que había estado detenido ya desde hace varios meses, apenas hace un par de días se le dictó el auto de formal prisión no por la desaparición de los 43 estudiantes normalistas, sino por delincuencia organizada.

*¿Sabían ustedes por qué estaba detenido en un principio?* Por el homicidio de un militante del Partido de la Revolución Democrática del cual intervino directamente, que se denunció oportunamente con dos años de anticipación y que nunca fue investigado, ya que la propia dirección de ese partido no continuó con las investigaciones, sino que recibió beneficios económicos que han sido acreditados por la Procuraduría General de la República, que tiene los datos de cómo canalizaba recursos el señor Abarca, el Gobernador del estado y el Procurador del estado a autoridades federales y a dirigentes de ese partido y ahora no solamente gozan de impunidad, sino ocupan cargos de elección popular.

En tanto no se sancionen estos actos de corrupción, cualquier instrumento, por mejor que sea en el marco legislativo, no va a funcionar y no es un acto de voluntad política, es un acto de decisión política para que la autoridad ejerza sus facultades y no incurra en lo peor, en lo que ha sucedido en nuestro país



que es utilizar con fines políticos o con fines para solapar complicidades el sistema de justicia en nuestro país.

Yo quisiera convocarlos a que iniciemos una discusión a fondo de la revisión del Poder Judicial, donde tenemos que acabar desde con el anonimato de los jueces, porque el Juez 3° de Distrito en Materia Penal del Reclusorio Norte o el Juez 4° de Distrito en Materia Civil, nadie sabe quién es. Y puede incurrir en violaciones gravísimas a la ley y no asumir ninguna responsabilidad. Y adoptar medidas que fortalezcan la autonomía del propio Poder Judicial.

Desde mi punto de vista, es el momento de replantear asuntos estructurales de fondo, como por ejemplo, que los ministros de la Corte no sean propuestos por el Ejecutivo Federal y que diseñemos un sistema de selección, de evaluación, en donde sea pública ésta y sea el Senado de la República quien por mayoría calificada haga esos nombramientos.

Estimo que si queremos una autonomía real del Consejo de la Judicatura Federal, el Presidente de la Corte no puede ser al mismo tiempo el presidente del órgano vigilante del ejercicio de la propia autoridad.

Como también creo, y ya sé que a algunos no les va a gustar, que todos los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberían de estar limitados para aspirar a ocupar un cargo en la Corte. Para ir garantizando autonomía real.

Estamos aquí, en el Salón Independencia, junto a la Columna de la Independencia. Yo creo que en tanto no logremos consolidar un Poder Judicial autónomo, independiente, profesional y que ponga en el centro de su preocupación como su prioridad fundamental el del restablecimiento del Estado de derecho que hemos perdido, cualquier acción legislativa que salga por consenso, por unanimidad, que tenga el apoyo de las organizaciones sociales, va a ser en vano. Esperemos que de este seminario internacional podamos iniciar una reflexión para fortalecer al Poder Judicial y éste garantice a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

Muchas gracias.

### **Senador Alejandro Encinas Rodríguez:**

Creo que efectivamente nuestro país, nuestro régimen constitucional parte de un principio de separación de Poderes, en donde cada uno tenemos funciones y facultades específicas.



Sin embargo, independientemente del marco legislativo que nos rige, este sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes no se ha venido resolviendo de la mejor manera. Si bien se han quitado el dinero de facultades extraordinarias, metaconstitucionales que tenía el Ejecutivo Federal, como era la partida secreta dentro del presupuesto y se ha ido fortaleciendo de manera significativa la pluralidad y la composición del Congreso mexicano, lo cierto es que todavía las funciones y facultades que ejerce el Ejecutivo tiene un gran margen de discrecionalidad, incluso cayendo en los excesos.

A mí siempre me gusta poner ejemplos, hay que ver la declaración del Secretario de Gobernación el día de antier, cuando se instaló el mando único en el estado de Michoacán y cuando señaló de que aquellas entidades que no suscriban el convenio de mando único y policía única no iban a recibir los apoyos y la colaboración del Gobierno Federal.

Bueno, pues no es a contentillo del Secretario de Gobernación, en primer lugar porque los recursos derivados para el combate a la inseguridad de los Estados no son propiedad del Gobierno Federal, son recursos de la Federación que se canalizan a las entidades de la República que tienen la facultad de ejercerlos; pero además lo que es peor aún, él debe de combatir los delitos del orden federal y la delincuencia organizada, el narcotráfico, el tráfico de armas y estos delitos que se suceden en el caso de Michoacán y lamentablemente en muchas otras regiones del país son de su competencia, y nadie dijo nada.

Y creo que hemos tomado, si bien algunas decisiones acertadas, un camino incorrecto para tratar de disminuir esas facultades discrecionales del Ejecutivo, y si queremos que el Ejecutivo no sea quien le entregue las concesiones a los medios públicos de comunicación, pues creamos un Instituto Federal de Telecomunicaciones que a final de cuentas queda subordinado al Ejecutivo Federal porque él los propone y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene los instrumentos que rigen fundamentalmente el manejo de las telecomunicaciones en el país; o creamos una autonomía a la Comisión Federal de Competencia Económica para regular los mercados.

Y vamos generando aparatos a veces absurdos como darle autonomía a CONEVAL cuando venía funcionando perfectamente bien con un margen de autonomía suficiente.

Pensar que la creación de órganos con la autonomía constitucional va a acotar o hacer contrapesos necesariamente al Ejecutivo, yo creo que incurrimos en un error.



Por supuesto que hay muy buenas experiencias, que la política monetaria la ejerce el Banco de México con plena autonomía, que tengamos un Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Informática, que tenga autonomía del gobierno federal, el Instituto Nacional de Acceso a la Información o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siempre que no se utilice la presidencia de la Comisión para buscar la reelección o para buscar un cargo público, como sucedió recientemente y qué bueno que no prosperó esa intención.

Entonces, en este esquema de contrapesos y en la creación de los sistemas vamos a encontrar evidentemente muchas resistencias, no solamente de los sindicatos a quienes no les vamos a fiscalizar lo que son las cuotas de sus agremiados, sino los recursos públicos que reciban, de los partidos políticos para conocer la nómina, los gastos de representación, los viáticos, los pasajes o el financiamiento a los grupos internos de los partidos de manera nítida en el ejercicio de su gasto ordinario, pero tenemos que encontrar resistencias, por ejemplo, pongo el de casa, el del Poder Legislativo, donde hemos llegado al extremo de otorgarnos una excepción en la Ley General en un artículo 9° transitorio, 13 transitorio, donde nos dimos un plazo para que la ley aplicara al Poder Legislativo hasta el 1° de septiembre pasado, ya se venció, para armonizar nuestros sistemas de contabilidad, administración y rendición de cuentas y hacer todo un plan.

Y hoy que estamos discutiendo la Ley Federal que será aprobada el jueves de la semana próxima, y espero que salga, si no va a salir un mazacote más complejo, no se quiere incorporar a los grupos parlamentarios dentro de los sujetos obligados del Poder Legislativo para rendir cuentas, ¿por qué? porque esa es una de las principales fuentes de opacidad en el manejo de los recursos, aunque hay que también decirlo, no es la principal fuente de opacidad en el manejo de recursos del Poder Legislativo, ese está en la Secretaría General de Asuntos Legislativos, que es en donde se maneja realmente el dinero.

Pero donde vamos a encontrar, y ya lo hemos visto en otras áreas, la principal resistencia es este asunto de rendir cuentas de cada uno de los poderes pero también de lo que son los bienes de los servidores públicos; y esta idea de que no solamente la declaración patrimonial se entregue al Órgano Interno de Control o a la Auditoría Superior de la Federación, sino que ésta sea pública, y cuando decimos sea pública, sea en una versión pública, evidentemente entendiendo las implicaciones que esto significa, así como hacer público desde nuestros ingresos, en qué utilizamos los recursos que se



nos destinan para el trabajo legislativo y hacer pública nuestra declaración fiscal, encuentra resistencia, en primer lugar, en los propios legisladores.

Y una fundamental que es la declaración de interés, más ahora que ya no solo vamos a tener telebancada, sino tenemos petrobancada, minerobancada, cuando ya lamentablemente aquella vieja composición de los sectores de los partidos representados en el Congreso o de las corrientes de los partidos representadas en los congresos se ha ido sustituyendo por prácticas desde los partidos, en estos grupos de la partidocracia territorial, que se apropia de los órganos de dirección y el espacio de representación popular, pero también de los grupos de interés que van formando bancadas para defender sus intereses particulares, sin que haya ninguna restricción ni ninguna condicionante al legislador, que debería excusarse en estos temas.

Son muchos los temas que quedan pendientes. El reto fundamental es la implementación de la ley, es implementar, implementar, implementar, a pesar de las resistencias en donde debemos empezar, en el caso del Poder Legislativo, en la propia casa.

Muchas gracias.

**Dr. Jaime Cárdenas Gracia:**

Hay una pregunta que tiene que ver con la primera variable de la fórmula que les decía, *¿corrupción es igual a ausencia de control democrático y jurídico al poder?*

Un abogado me pregunta sobre la forma de nombrar a los ministros de la Suprema Corte, hace la crítica al método actual en donde, como sabemos, es el Presidente el que propone una terna, el Senado, por mayoría calificada, escoge a alguien de esa terna; si no es en una primera instancia se puede presentar otra terna, en fin. Y si al final, dice la Constitución, no se nombra por mayoría calificada a ninguno de los integrantes de la terna, en un tercer momento, será el que haya designado o el que designe el Presidente de la República.

Eso es lo que dice nuestra Constitución y, desde luego, es un método inaceptable.

Yo creo que convendría en este tema recordar un poco la historia de nuestro país. A veces se nos olvida la historia constitucional.

Por ejemplo, en la Constitución de 1857, los ministros de la Suprema Corte eran electos por los ciudadanos mediante el método que en esa época estaba



en vigor, que era la elección indirecta. Todas las autoridades en México, hasta el *madererismo*, la época de don Francisco I. Madero, eran electas, el Presidente de la República, los gobernadores, los ministros de la Suprema Corte, por un método indirecto de elección.

El método directo de elección se inaugura con este siglo y se inaugura con la Revolución Mexicana.

*¿Cómo era el método previsto, por ejemplo, en el texto original de la Constitución del 17?* Eran las legislaturas de los estados, no el Presidente, el que proponía los candidatos a la Suprema Corte, cada legislatura, cada Congreso local.

*¿Quién es el que inventa el método de que sea el Presidente el que proponga el nombre del ministro de la Suprema Corte?* El método que estuvo en vigor hasta el 94. Este método se establece en el 27-28 y es obra de Álvaro Obregón. El Presidente Álvaro Obregón es el que determina que sea el Presidente quien debe proponer al Ministro y el Senado aprobarlo con una mayoría de votos.

Este es el método presidencialista y creo que ha demostrado la realidad con los últimos nombramientos de ministros de la Suprema Corte, sobre todo con el último que tuvimos, y ahora con el intento para designar a dos nuevos ministros o ministras, de cómo este método produce desconfianza en la sociedad y carece, en términos políticos, de legitimidad democrática.

Hay que pensar en un nuevo método para la elección de los ministros. Puede ser a través de una fórmula, un método meritocrático, puede ser a través de un método de elección, y hay países del mundo en donde los ministros de la Suprema Corte y de la Corte Constitucional son electos por el pueblo, es el caso de Bolivia. La Constitución boliviana establece la elección directa de ministros de la Corte Constitucional y de los magistrados de la Corte Suprema.

No digo que ese método sea mejor, pero tenemos que buscar uno nuevo que dé mayor legitimidad a la Suprema Corte y al Poder Judicial en su conjunto, legitimidad democrática.

Pero este mismo asunto relacionado con la Corte lo podemos trasladar a todos los órganos de control del poder, para eso en México inventamos, en los años 90, primero con el Banco de México, en 1993 y hasta la fecha, los llamados órganos constitucionales autónomos.

No sé si ustedes llevan la cuenta de cuántos órganos constitucionales autónomos prevé ya nuestro sistema constitucional. Son aproximadamente



diez y estos obedecen más, en la designación de sus titulares, al reparto de cuotas entre los partidos políticos.

Se los reparten por cuotas, tantos comisionados o tantos consejeros para el PRI, tantos para el PAN, tantos para el PRD. Este sistema también de los órganos constitucionales autónomos, que se supone están ahí para controlar no solamente a la Ejecutivo, sino controlar a los partidos y a los poderes facticos, pues carecen de independencia.

Los órganos constitucionales autónomos en México deben gozar de independencia, deben estar despartidocratizados para que actúen con la autonomía debida, y algunos que no son autónomos, como la Auditoría Superior de la Federación debieran serlo. *¿Cómo es posible que la Auditoría Superior de la Federación tenga dependencia de la Cámara de Diputados y se realicen auditorías no solamente por razones técnicas sino también por razones de tipo político, porque los grupos parlamentarios exigen una fiscalización política a determinados rubros del presupuesto?*

Hay, como ésta, muchas preguntas muy interesantes. Hay una donde me preguntan por qué no funciona el esquema de contrapesos. ¿Qué tenemos que hacer? Creo que el tema conceptualmente tiene que ver con lo que llamamos los juristas la Constitución normativa. Como ustedes saben *Karl Loewenstein*, jurista alemán de mediados de siglo XX, estableció varias clasificaciones y tipologías de las constituciones. Y una de las tipologías que a mí me llama más la atención y que parece que es totalmente aplicable a nuestro país es la de la Constitución normativa, la nominal y la semántica.

*¿Qué significa esto?* El vínculo entre realidad y constitución. La constitución nominal es una constitución de papel, existe un texto pero lo que dice el texto normativo no se verifica en la realidad.

Existe, por otro lado, creo que es la que tenemos en México, una constitución semántica donde un grupo de poder o ciertos grupos de poder se hacen de la constitución para manipularla, reformarla, interpretarla, aplicarla o argumentarla en beneficio de sus intereses.

Las últimas reformas constitucionales en México, las llamadas reformas estructurales son reformas de este tipo, a favor de grupos económicos transnacionales y nacionales muy poderosos, de carácter neoliberal, que no van a beneficiar a la mayoría de la población de México.

Y finalmente tenemos el gran ideal, el de la constitución normativa, donde la realidad más o menos coincide con el texto normativo de la constitución.



En México requerimos una constitución normativa. *¿Qué tenemos que hacer para que la Constitución sea normativa?* No es solamente una cuestión de desarrollo socioeconómico o de educación o de cultura, desde luego que esas variables o factores son importantes; ese tema tiene que ver, sobre todo, con los mecanismos jurídicos que no están previstos en la constitución para que la constitución sea normativa.

*¿Por qué tenemos los niveles de pobreza que hay en México?* Porque hay unos derechos previstos en la constitución, que son los económicos, sociales y culturales que no tienen los mismos niveles de garantía jurídica que los derechos de libertad.

Díganme ustedes si yo puedo promover un juicio de amparo para exigir la construcción de una escuela o de un hospital o para exigir que me restablezcan o me reincorporen a la UNAM, a la universidad pública, porque soy uno de los rechazados.

*¿Qué significa?* Que en México tenemos derechos de primera y derechos de segunda, y los derechos de segunda son los económicos, sociales y culturales, que no son directamente exigibles ni garantizados por los tribunales de este país.

Otra pregunta y con esto termino. Uno de los miembros del público me dice: "Oiga, don Jaime, se le olvidó hablar de la variable honestidad, usted dijo que la fórmula anticorrupción era ejercicio indebido del poder sin controles, más impunidad, menos participación ciudadana".

*¿Y dónde está la honestidad?* Pues la honestidad está vinculada a esto que llamaba Alejandro Encinas, la lucha contra la impunidad.

En México queremos que los servidores públicos y que los mexicanos actuemos con honestidad, eso no nos va a llegar del cielo, no va a consistir en aprendernos un catecismo o un decálogo donde aprendamos valores morales o valores jurídicos, eso lo vamos a aprender con incentivos.

En la medida en que un servidor público, voy a hablar del más importante de este país, que es impune constitucionalmente.

El Artículo 108 de la Constitución dice que el Presidente durante su encargo solamente puede ser procesado o encausado por delitos graves del orden común o por traición a la patria, es casi un servidor público impune. Esto no puede ser posible en un sistema constitucional, en un estado de derecho.



Bueno, en este momento el señor Presidente de la República, Peña Nieto, ha cometido un acto de responsabilidad constitucional, ha permitido la salida de tropas del país para realizar misiones de paz en Naciones Unidas y ha incumplido con el artículo 76, fracción III, de la Constitución, ese artículo determina que para la salida de tropas del país el Presidente de la República debe contar con la autorización del Senado, y no la tiene. Las tropas están fuera del país, en misiones de paz en cascos azules de Naciones Unidas.

*¿Cuál es la responsabilidad del señor Presidente?* Es impune. Y desde el Presidente de la República al último de los gobernadores que viola derechos humanos o alcaldes o autoridades, existe la impunidad. Mientras no combatamos la impunidad no podemos hablar de honestidad. Para tener honestidad es necesario que exista tanto la zanahoria como el garrote, que haya estímulos para ser honestos y desincentivos para ser deshonestos.

Yo creo que hay que repensar mucho la fórmula de la que les hablé. Una fórmula anticorrupción con controles independientes y autónomos que limiten el poder, no solamente el formal sino el fáctico, y que existan también mecanismos estrictos para combatir la impunidad y, desde luego, que tengamos mecanismos de participación ciudadana.

Desde luego, la clase política no quiere los mecanismos de democracia participativa y deliberativa, *¿qué tenemos que hacer para que los tratados los aprobemos mediante referéndum, qué tenemos que hacer para que exista revocación de mandato, qué tenemos que hacer para que haya acciones ciudadanas de inconstitucionalidad?* Pues lo único que nos toca hacer es organizarnos como sociedad, trabajar políticamente y exigir.

Cuando la sociedad se organiza y protesta, el poder lo piensa dos veces. Tengo dos ejemplos para ello, uno era la pretensión del Poder Ejecutivo para que el Senador Raúl Cervantes fuese propuesto por el Presidente de la República dentro de una terna como Ministro de la Suprema Corte, hubo una reacción social en contra de esa posibilidad y el señor Raúl Cervantes tuvo que regresar a su curul como senador de la república.

El otro ejemplo es muy reciente, es de la Universidad Nacional Autónoma de México. El gobierno de Enrique Peña Nieto quería imponer como Rector de la Universidad a Sergio Alcocer, que había sido Subsecretario en Relaciones Exteriores; sectores de la comunidad universitaria se pronunciaron en contra de que el Rector de la Universidad fuese una imposición del Gobierno Federal y, desde luego, se tuvo que buscar a una candidatura intermedia y el nuevo



Rector, como ustedes saben, se llama Enrique Graue, no se llama Bolívar Zapata y no se llama Sergio Alcocer, que eran las imposiciones del Gobierno Federal en la rectoría de la UNAM.

Entonces, para tener un país distinto, para tener una Constitución normativa o un Estado de derecho, una democracia de calidad y no de baja intensidad, lo que necesitamos es organizarnos socialmente y trabajar políticamente por la transformación de México.

Muchas gracias.



## CONFERENCIA MAGISTRAL:

### “Prácticas Internacionales en Materia de Transparencia Judicial”

**DOCTOR SERGIO MURO<sup>1</sup>**

INVESTIGADOR Y DOCENTE

Mi presentación va a tener los siguientes ejes. Voy a iniciar haciendo unas referencias a aspectos que definen a la transparencia judicial, a ciertos enfoques distintos, esto me va a permitir dar un contexto a las experiencias en el mundo. Continuaré haciendo una relación entre algunas mediciones de aspectos relativos a la transparencia, que nos puedan permitir entender un poco mejor la normatividad y los desafíos de implementación. Por último, haré unas breves conclusiones para no extenderme en el tiempo.

La transparencia judicial puede ser entendida de muy diversas maneras. Estoy seguro que a lo largo de este seminario han discurrecido acerca de distintas definiciones, de todas formas conviene mencionar algunas posibles formas de encarar el problema.

Por un lado, se puede pensar en la transparencia judicial como una tendencia del Estado hacia la apertura; que se haga visible por parte de los ciudadanos, aquello que ocurre dentro del ejido del Estado.

Podría ser una tendencia hacia el control por parte de los propios ciudadanos, acerca de qué es lo que se está llevando adelante en los distintos ámbitos del Estado.

---

<sup>1</sup> De nacionalidad argentina, el doctor Sergio Muro es profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella.

Cursó estudios en la Universidad Nacional del Rosario, donde recibió el título de abogado. Realizó también la maestría en Derecho y Economía, y en *Cornell University*.

Fue Director de la maestría en Derecho y Economía de la Universidad Torcuato di Tella, y profesor de distintos cursos en la misma institución, destacando las relacionadas con el análisis económico del derecho y gobernanza corporativa.

Ha sido profesor visitante de diferentes universidades, como *Cornell IUC* de Turín, en Italia. Así como asistente de investigación en las universidades de Texas en Austin, y la Universidad Nacional del Rosario.

Sus áreas principales de investigación y docencia son el derecho de sociedades y de insolvencia, áreas en las que ha publicado varios artículos en Latinoamérica y Europa.

En la misma área es autor del trabajo de investigación titulado “Nuevos desarrollos en insolvencia argentina”, agregando alternativas heterogéneas de resolución, en el que analizan las nuevas opciones de salida para una firma dentro del sistema de insolvencia argentino, y sus efectos para la negociación entre partes.

Fue Director Adjunto de la maestría en Derecho y Economía, y es profesor visitante de la IUC; se ha desempeñado también como consultor externo del Instituto Coreano de Investigación Legislativa, y como consultor en el área de sector público dentro del grupo del Banco Mundial.



Asimismo, la transparencia puede concebirse con base en distintas dimensiones; como una política pública del gobierno para abrir su administración en los distintos ámbitos y, como el esfuerzo mismo para garantizar una correcta gestión de la administración.

Estos aspectos generales involucran a todos los ámbitos del Estado, de la función pública; en el judicial, se requieren algunos correlatos del ejercicio efectivo de prácticas democráticas, a través de la participación social e incluso mediática, en los distintos procesos de los órganos judiciales y de administración, con el objetivo de tratar de limitar, entre otras cosas, el ejercicio de prácticas corruptas.

Y también relacionado a aspectos tales como la independencia, la transparencia y los esfuerzos que se hacen en ese ámbito, los cuales tienen un efecto inmediato en la confianza de los ciudadanos y la sociedad civil en general, respecto de la justicia en sí misma; y, en función de eso, la posibilidad de legitimar al órgano juzgador y su actuar.

Estos aspectos de la transparencia judicial, afectan de una manera distinta a cada uno de los diversos participantes de la transparencia judicial.

Lo cierto es que, por un lado, estamos hablando del interés de la población civil de obtener una mayor información, que les permita tener una buena percepción del sistema y, en función de eso, también un respeto; y, muy importante en ese sentido, el acceso y la garantía del debido proceso que obtiene la población, a través de conocer distintos aspectos del ámbito jurisdiccional.

Desde el punto de vista del sector público, es muy importante la claridad en los distintos ámbitos de la administración, de la justicia en el aspecto jurisdiccional, en el cual está involucrado el Poder Judicial.

En el sector privado, tanto empresarios nacionales como internacionales, definitivamente tienen un interés en utilizar el sistema judicial para solucionar conflictos y todas las ventajas que ofrece en términos de transparencia; las cuales afectan la confianza respecto a las inversiones y la participación en cada uno de los estados, para llevar adelante sus actividades.

Como mencioné anteriormente, hay distintos enfoques que uno puede tomar a la hora de pensar el problema de transparencia judicial, algunos relacionados a la administración y a la gestión propia del Poder Judicial, en todas las tareas internas; y, también se entrelazarían aspectos relacionados a los



procesos contractuales e internos de decisión, aquellos que pueden llevarse en cada uno de los juzgados; aspectos relacionados con la participación y control por parte de los propios ciudadanos.

En el ámbito jurisdiccional hay muchos esfuerzos que se han realizado para dar a conocer y publicitar las sentencias; los trámites intermedios y demás; lo que también favorece a las partes para que puedan conocer el sistema; pero también, la publicidad de la hoja de vida de jueces y los magistrados, etcétera.

Con este marco general lo que quiero hacer en el resto de la presentación son dos cosas, inicialmente mencionar las buenas prácticas que podemos destacar y pueden favorecer los aspectos de publicidad dentro del ámbito del Poder Judicial; y, por otro lado, mencionar algunas mediciones relacionadas con ámbitos de transparencia, que nos puedan permitir entender un poco más cómo se vinculan los efectos de la normatividad y la implementación.

Una primera práctica que podemos mencionar está relacionada con el proceso de selección de jueces. Como muchos de ustedes deben saber, en Argentina hubo una crisis económica muy importante a fines del 2001, a principios del 2002, y esta crisis generó problemas de legitimidad muy importantes, incluso dentro de la Corte Suprema.

Dicha institución había aumentado su número durante la década de los 90 con una estrategia de *pasquines de curp*, eligiendo básicamente a una mayoría de jueces por parte del Poder Ejecutivo, en ese momento, y haciendo una Corte adicta; por lo que había generado niveles muy importantes de desprestigio para esta.

Luego de un proceso de juicio político, iniciado en 2003 dentro de la institución, el entonces nuevo presidente Néstor Kirchner decidió realizar un decreto en el cual estableció algunos aspectos sobre cómo elegir a los jueces del Supremo Tribunal.

Con esto se autoimpuso una menor discrecionalidad a la hora de la elección de estos jueces, de definir criterios, pues se tuvo en cuenta la región de la que provenían, el género, la especialidad de la materia que tenían en Derecho, entre otros. También hubo requisitos importantes de postulación, en los cuales había plazos máximos para designar o proponer a los jueces, y la publicidad de los antecedentes en distintos ámbitos impositivos y de trabajo.

Quizá lo más importante relacionado con esto fue la participación ciudadana, pues se hizo un espacio específico para que una vez que estuvieran



propuestos los jueces por parte del Poder Ejecutivo, la sociedad civil, las ONG y demás, pudieran hacer presentaciones y referencias acerca de las características de los magistrados propuestos.

En el mismo sentido, el Senado de la Nación Argentina hizo modificaciones similares para permitir dentro de sus audiencias la participación de las ONG, y de distintos ciudadanos para que hicieran propuestas y consideraciones específicas acerca de cada una de esas elecciones.

Otra experiencia interesante puede considerarse la experiencia de Perú, donde se creó el portal de transparencia estándar en el cual se brinda información completa, veraz y actualizada, acerca de distintos aspectos de gestión dentro de la administración, pero incluso dentro del Poder Judicial; existen datos generales de los distintos funcionarios, así como la publicación de leyes, de reglamentos y más disposiciones legales que se van emitiendo.

Hay aspectos relacionados a la publicación sobre la planeación, organización, políticas, información presupuestal detallada, de personal, de contrataciones; y, al mismo tiempo, la creación de Mesas de Trabajo Descentralizadas de Transparencia Judicial en cada una de las distintas regiones de Perú, lo que se hizo dentro de la Oficina de Control de la Magistratura Peruana; para acercar a los ciudadanos al conocimiento sobre sus derechos a la hora de litigar, y también, a través de foros, de seminarios, de talleres, y de otros medios de difusión.

Otra experiencia interesante es la experiencia de Chile, el cual es uno de los países de la región con mejores estándares de transparencia, y el cual, después de generar la Ley en la materia, creó un Consejo de Transparencia; un Consejo que es un entidad de derecho público, autónomo, con su propia personalidad jurídica, presupuesto, y cuyo propósito es velar por la correcta aplicación de esta ley, la cual cobra vigencia tanto en el ámbito judicial, como el resto de los ámbitos del Estado. Asimismo, dicho Consejo tiene la preocupación especial de generar información pública, acerca de los distintos aspectos de la gestión del Estado.

Esto le ha permitido a Chile ser uno de los países referentes en la región, tanto en los aspectos jurisdiccionales que mencioné antes, como en los aspectos administrativos. Una de las cosas interesantes de Chile, es la existencia del portal Chile Compra, en el cual se publicitan todos los aspectos de licitaciones, incluyendo al Poder Judicial, lo que permite conocer cómo los aspectos de gestión interna, definición de contrataciones y de recursos, pueden acercarse al público en un momento posterior para



su control, o bien, como en un momento previo, para que participe y sepa cómo son las asignaciones de recursos.

Saliendo de la región podemos mencionar algunas otras prácticas que han sido interesantes. Por ejemplo, en el caso de Tailandia tenemos la existencia de un Código de Ética, el cual puede conceptualizarse con un mayor control respecto de los jueces, pero al mismo tiempo, funciona de una manera inversa, es decir, que los propios jueces tomen conocimiento sobre la función que tienen que llevar adelante y cómo realizarla, no solamente respecto al conocimiento del derecho y de los distintos códigos, sino también una visión integral, incorporando distintos elementos de ética.

En ese sentido es un código muy interesante, porque es un código de actualización permanente que permite a los jueces conocer, aún en el contexto propio en el que están ellos, cuáles son las condiciones de ética que requiere el Estado.

Otro punto interesante para destacar es el de Malasia, donde la Corte Suprema se ha preocupado por tratar de acercar a los ciudadanos de una manera más importante, a los distintos derechos que ellos tienen.

Hay dos aspectos de este acercamiento, que creo que son relevantes para tener en cuenta. Uno, es una utilización muy profunda de herramientas de redes sociales.

Con esa capacidad de las redes sociales de acceder a muchísimos usuarios, la Corte Suprema publica sus sentencias en las redes sociales, los acuerdos, reglamentos y demás información al respecto.

Adicionalmente, en Malasia hay lugares de difícil acceso, pues están alejados, y la Corte lo que ha hecho es designar "cortes móviles" que puedan acercar la justicia a los ciudadanos, pero no solamente al justiciable, sino también la participación del resto de la sociedad; y, de esa manera, generar transparencia para ellos y que lo puedan conocer.

Dos referencias más acerca de experiencias exitosas en materia de transparencia, pueden ser mencionadas en el caso de España, con el Consejo Nacional de Judicial, en el cual se publica trimestralmente la información que está relacionada a las actividades de los distintos estamentos judiciales, sobre todo en temas relacionados a la carga de cada uno de los juzgados; con lo cual hay un conocimiento por parte de los ciudadanos importante acerca de lo que está ocurriendo dentro del Poder Judicial.



Más interesante en este aspecto, es la Comisión para la Modernización del Lenguaje Judicial. Como muchos de ustedes saben tenemos un estilo bastante barroco los abogados a la hora de expresarnos, y muchas veces las sentencias carecen de este lenguaje franco que puede ser acercado a la sociedad en general, sin que fuera mediado por un abogado. La Comisión tiene como objetivo tratar de modernizar el lenguaje y hacerlo también más cercano a cada uno de los ciudadanos.

Como mencioné, además de las buenas prácticas en términos de transparencia judicial, un aspecto interesante es tratar de ver cómo se consideran estos aspectos por parte de los ciudadanos y los elementos de hecho, en cada uno de los Estados.

En ese sentido, no hay en el mundo, al menos en lo que yo conozco, ningún índice global específico de transparencia judicial. Sin embargo, hay algunos índices como los que voy a presentar a continuación, que tienen componentes y factores específicos sobre transparencia.

El índice de competitividad global del Foro Económico Mundial, el cual está centrado en el desarrollo económico de los países y, en particular, en relación a la perspectiva de las empresas privadas.

Por otro lado, el *Rule of Law Index*, del *World Justice Project*, tiene una perspectiva más enfocada en la sociedad en general, de hecho los que responden este cuestionario en gran medida son ciudadanos y, por tanto, tiene un efecto sobre la sociedad civil.

Y, por último, un índice novedoso es el *Global Right Information Rating*, del Centro para el Derecho y la Democracia, el cual lo que busca es analizar la normatividad en transparencia en distintos Estados; y, por tanto, el funcionamiento de las entidades públicas.

El primer índice sobre el que voy a hablar, entonces es el índice propio del Foro Económico Mundial, como les mencionaba, es amplio, involucra distintas cosas y, si ustedes ven en la sección izquierda de mi presentación, de mi diapositiva, hay ciertos pilares: educación, salubridad, entorno macroeconómico, infraestructura y un aspecto de instituciones, que es el que a nosotros nos interesa. Este tiene dos componentes, por un lado un aspecto propio de los privados, como es la eficiencia de los directorios en sociedades, protección de accionistas minoritarios, lo que no es tan relevante para nosotros.

Es más relevante, en cambio, el aspecto del componente público de las instituciones, y específicamente, aquel relacionado con la influencia indebida



tanto en el aspecto interno de independencia judicial como de favoritismo indebido. Si nosotros miramos algunos resultados de este ranking, por la parte izquierda, hablando de independencia judicial, y en la parte derecha, hablando de favoritismo en decisiones; lo que vemos es que el conjunto de países latinoamericanos suele centrarse en el aspecto intermedio.

Conviene mencionar que este es un reporte, el cual está basado en encuestas a más de 13 mil empresarios, más de 100 empresarios por país de promedio, los cuales hacen un ranking o una referencia acerca de cuánto creen que es el nivel de independencia judicial, es decir, el nivel de las decisiones.

Entonces, podemos ver que en Latinoamérica tenemos un liderazgo muy pronunciado por el lado de Chile; el resto de los países latinoamericanos suelen estar en la zona media, aunque en algunos casos tenemos alguna excepción, como pueden ver.

Si miramos la relación de este ranking de independencia judicial, en el aspecto del eje vertical, lo podemos ver con el *per cápita* de cada uno de los estados; se aprecia una correlación bastante importante entre el puntaje que se obtiene en el índice de independencia judicial, que es el que ustedes ven en la parte horizontal, y claramente los países latinoamericanos estamos un poco atrás en este término de independencia judicial; mientras que los países de la OCDE, que ustedes ven en celeste, tienden a mejores resultados.

El mismo caso sucede para el favoritismo en las decisiones, vemos aspectos similares otra vez con Chile, como el más destacado respecto de los países latinoamericanos.

Un segundo índice sobre el cual quiero hacer referencia es acerca del índice del "*Rule of Law*", es un índice que incorpora otras dimensiones y no necesariamente únicamente las relacionadas a transparencia judicial; tiene principios básicos relacionados a la responsabilidad frente a la ley: leyes claras, públicas y estables; procesos exequibles; y, justicia independiente; que son los principios desde los cuales se crea el índice general y estos ocho factores que vemos más abajo.

Los tres factores que nos interesan más a nosotros están relacionados a gobierno abierto, pero también hay algunos componentes individuales desde los aspectos de justicia civil y justicia criminal, que sirven para destacar.

Este índice tiene menor cantidad de Estados participantes, hay 102 participantes respecto a los 144 que había antes, pero es un índice muy bueno



porque tiene una fuente primaria excelente; hay más de mil encuestas en cada una de las tres ciudades más grandes, de cada uno de los países donde se obtiene la información; y además, existe un correlato con expertos abogados en cada uno de estos Estados. Vemos que en términos de gobierno abierto, una vez más los países latinoamericanos estamos generalmente en una situación media, y respecto a Chile, una vez más liderando el ranking.

La relación entre el Producto Interno Bruto *per cápita*; y el factor de gobierno abierto, vemos una correlación muy alta también entre esto, nuestros países latinoamericanos están un poquito más rezagados de lo que nos gustaría ver.

Similarmente, ocurre con el tema de derecho a la información dentro del factor de gobierno abierto.

Algunos aspectos específicos del componente de justicia civil que pueden ser de nuestro interés; podemos ver la concepción de los ciudadanos acerca de las decisiones de la justicia civil, si son libres de corrupción o no. En el último resultado, Chile es el país que tiene una percepción mejor dentro de Latinoamérica, y otra vez una diferencia importante con relación a países, con un PBI *per cápita* y un nivel de desarrollo un poco más importante.

En términos de influencia inapropiada vemos situaciones similares, con la capacidad de Chile de destacarse en este sentido, aún más respecto de sus pares latinoamericanos.

En cuanto a justicia criminal, por ejemplo en un sistema libre de discriminación, los países latinoamericanos tendemos a estar más hacia la izquierda. Así, en la idea de un sistema criminal libre de corrupción, tendemos a estar bastante más rezagados. Existe una correlación bien importante entre el PBI *per cápita* y estos puntajes que tiene el índice.

Por último, en este índice la idea de un sistema libre de influencia del gobierno, respecto de la justicia criminal, puede observarse una situación muy buena de Chile, con un México que está quizá, en circunstancias un poco mejores de las que tenía respecto de los otros índices.

El último índice sobre el cual quiero referirme, es el índice del Derecho Global a la Información. Este es un índice bien distinto respecto de los demás. Los otros índices estaban construidos a través de encuestas, el primer índice realiza encuestas a empresarios. El segundo índice encuesta fundamentalmente a ciudadanos, pero también a abogados expertos. Y este índice básicamente lo que demuestra o la fuente de información que tiene, es una fuente de información reglamentaria, normativa.



Entonces es un índice que va de cero a 150, y ustedes ahí ven en los recuadros, el peso que tiene dentro de los 150 cada uno de estos factores.

Estamos hablando de derecho del acceso a la información, el alcance que tiene este derecho, los procedimientos para generar solicitudes, de exposiciones y rechazo, las sanciones y protecciones; el tipo de apelaciones, etcétera.

En este índice lo que nosotros vemos sobre el eje vertical, tenemos otra vez el PIB *per cápita*, y en el eje horizontal, tenemos el puntaje que va creciendo de izquierda a derecha; lo interesante, aunque con una correlación un poco más baja, es que los países de Latinoamérica tienden a estar mucho mejor. Uno se podría preguntar: qué podemos nosotros entender de estos dos tipos de relaciones.

Una posible interpretación de esto es que tanto empresarios como ciudadanos cejen su respuesta, en vez de estar hablando acerca de temas de transparencia judicial o de acceso a la información en general, o de cuán posible es que la justicia sea influenciada por distintos sectores, el gobierno u otros, estén hablando simplemente de sus satisfacción en términos de PBI.

Una segunda interpretación que nosotros podríamos hacer de esto, es que la diferencia fundamental está relacionada con aspectos propios de implementación, y que por más que la normatividad termine siendo excelente, en algunos de los países latinoamericanos, la capacidad real de generar transparencia y acceso es muy inferior.

Y creo que en este sentido, aun cuando se necesita mucho más investigación para tratar de separar estos dos tipos de interpretaciones, lo que determina es que hay un espacio muy importante de oportunidad para trabajar en términos de mejoras, de implementación y de innovación en prácticas de transparencia judicial.

Entonces rápidamente mis conclusiones: Transparencia Judicial es un aspecto fundamental para el desarrollo de los países, está relacionado, tratado y asociado a aspectos del desarrollo en términos de PBI, pero también al desarrollo social.

El alcance de la estrategia de transparencia judicial va a depender del foco que se haga en términos de la parte administrativa y la parte jurisdiccional, dentro de los poderes judiciales; y, de manera muy importante, tenemos que darnos cuenta de la capacidad de esa transparencia para generar confianza



por parte de los ciudadanos, y que, a su vez, esta eventualmente se transforme en legitimidad; y que ese capital social que tenga, se genere a través de la confianza en los propios Poderes Judiciales, de su independencia. Aun cuando los poderes judiciales sepan que están frente a la posibilidad de presiones por parte de organismos externos o de quizás de organismos políticos, puedan tener a través de esa generación de confianza, producto de su propia transparencia, la legitimidad suficiente como para poder soportar esos embates de los poderes políticos.

Y de esa manera, concebir en la transparencia judicial como un aspecto para garantizar el cumplimiento de los principios básicos del estado social de derecho; desarrollar una tendencia en la democratización; una visibilidad mayor del Poder Judicial; y, un mayor nivel de independencia de la justicia.

Muchas gracias.



**PANEL:**

**“Rol del Poder Judicial de la Federación ante Escenarios Impugnativos”**

**DR. JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ**

INVESTIGADOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

**DR. SANTIAGO NIETO CASTILLO**

TITULAR DE LA FISCALÍA ESPECIAL PARA DELITOS ELECTORALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**COMISIONADA ARELI CANO GUADIANA**

COMISIONADA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

**MAGISTRADO FRANCISCO JAVIER CÁRDENAS RAMÍREZ**

SECRETARIO EJECUTIVO DE VIGILANCIA, INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

**JUEZ FRANCISCO G. MIGONI GOSLINGA**

DIRECTOR GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

**Dr. José Antonio Caballero Juárez:**

La verdad es que esta mesa tiene varios ángulos para estudiar: el *ángulo procesal*, lo estuvimos comentando un poco, el *ángulo sustantivo* también creo que tiene algunas perspectivas, ciertamente hay preguntas desde en qué condiciones se establece la procedencia y después cómo se va a instruir eventualmente y qué va a ocurrir, cómo se va a ejercitar ese control.

Yo quiero aprovechar esta intervención para plantear un problema un poquito más hacia lo sustantivo, lo que quiero hacer es jugar con el problema del concepto de seguridad nacional, porque finalmente el concepto de seguridad nacional es el leitmotiv para la procedencia eventualmente del recurso y en qué condiciones.

Déjenme partir de un punto, los alcances de la seguridad nacional, básicamente lo que quiero hacer es un poco problematizar con esto, voy a hacer algunas alusiones a derecho comparado, después trataré de llegar a algunas conclusiones sobre cómo puede construirse o cómo puede, permítanme la expresión, operacionalizarse un concepto de seguridad nacional.



El artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, precisamente nos establece que seguridad nacional se entiende las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleva... Y ya nos lanzan algunas fracciones.

Pero yo me quisiera concentrar en dos palabras: inmediata y directa.

Pareciera que en la concepción de la Ley de Seguridad Nacional se entienden las acciones que son inmediatas y directas para lograr los fines de la seguridad nacional.

Y aquí la pregunta entonces pareciera que, ¿cuándo son acciones inmediatas y directas y cuándo no son inmediatas o cuándo no son directas?

¿Por qué es relevante esto? Vamos a plantear. Imaginen ustedes un continuo, un continuo que empieza con el concepto de Seguridad Pública, en uno de sus extremos, y en el otro extremo tienen ustedes el concepto de Seguridad Nacional.

Si tenemos este continuo, la pregunta simpática sería ¿dónde trazamos la frontera?

Podríamos decir, si queremos tener un concepto extensivo de seguridad nacional, que la frontera estaría muy cercana al inicio de seguridad pública.

Si queremos tener un concepto más restrictivo, estaría más cercana al concepto de seguridad nacional.

Y esta pregunta no es una pregunta teórica, no es un rollo teórico que me inventé mientras veníamos en el camino. En realidad, si ustedes se fijan, tenemos muchas dificultades para establecer correctamente cuándo estamos hablando de seguridad pública y cuándo estamos hablando de seguridad nacional, al margen simplemente de las diferencias.

Déjenme leerles una tesis. Esta tesis ya estuvo en una contradicción de tesis, era un problema procesal, pero lo que quiero resaltarles es cómo se caracteriza, seguridad nacional.

Se denomina: **“Procedimiento de adjudicación del Sistema y Centro de Control de Videovigilancia para la zona metropolitana de Guadalajara”**. Si la documentación que lo integra se clasificó como reserva, no puede legalmente ser requerida por un juez federal en el juicio de amparo, por tratarse de cuestiones atinentes a la seguridad pública. Eventualmente se tomó ese criterio en la contradicción.



Pero fíjense lo que dice: *“El derecho a la información previsto en la última parte del Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a limitaciones, excepciones que se sustentan, entre otras razones, en la protección de la seguridad nacional, y han dado origen a la figura jurídica del secreto de la información”*. Punto. Hasta aquí voy a citar la tesis.

Mi punto es que la tesis tiene su origen en acceso a la información en una cuestión o en un sistema de seguridad pública de Guadalajara. Pero en razonamiento, el Colegiado brinca de seguridad pública a seguridad nacional.

Entonces, tener acceso a los videos de vigilancia en las calles de Guadalajara, es conceptualizado como un problema de seguridad nacional.

Y aquí viene una pregunta dura: ¿y qué tan cierto es esto?

Ahora, este es un Colegiado. Revisen ustedes, por ejemplo, la ejecutoria del Pleno de la Corte en geolocalización. En geolocalización otra vez los argumentos de la Corte van a mezclar seguridad nacional con seguridad pública, con derechos de las víctimas, y aquí es donde pareciera que no tenemos claro cómo estamos estructurando una frontera operativa entre los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional.

Déjenme ser todavía más complejo en esto. Si bien es cierto que el concepto de delincuencia organizada aparece como uno de los conceptos que se entienden o se estiman dentro del concepto de seguridad nacional, la pregunta importante sería ¿cuándo estamos frente a delincuencia organizada?

Si le preguntamos a SEIDO, ¿y qué quiere decir preguntarle a SEIDO? Ver el tipo de asuntos que lleva la SEIDO pues pareciera que el concepto de delincuencia organizada es muy laxo, ¿sí? Aquí ni siquiera estoy jugando con la interpretación constitucional, olvídense de la definición del artículo 16, simplemente estoy viendo las averiguaciones previas, puras y duras que tiene SEIDO. No las conozco, pero no necesito conocerlas mucho como para saber que éstas integran un conjunto de averiguaciones previas que están sustentadas muy probablemente en una interpretación muy abierta del concepto de delincuencia organizada.

Si nosotros abrimos la definición de delincuencia organizada nos terminamos acercando al concepto de seguridad pública y nos terminamos probablemente alejando del concepto de seguridad nacional.



¿Es esta una buena idea? A mí me parece que no. Me parece que delincuencia organizada te da una serie de atribuciones para facilitar una serie de investigaciones por razones de delincuencia organizada que se pudieran atribuir en un momento dado como de seguridad nacional.

Pero entonces la pregunta es, y déjenme banalizarlo. El Chompiras y sus compadres que se dedican a asaltar, ¿son delincuencia organizada? ¿El Chompiras es un problema de seguridad nacional? Aquí es donde, entonces la comparación ya empieza a adquirir cierto sentido. ¿Hasta dónde utilizamos los conceptos y en qué condiciones utilizamos esos conceptos? ¿Cuáles son sus límites? Mi argumento sería que muy probablemente, y con esto les adelanto alguna conclusión. La idea de depurar el concepto o de tratar de identificar correctamente dónde podemos colocar los alcances de la seguridad nacional dentro del continuo de seguridad pública y seguridad nacional, nos permitirá hacer, incluso, mucho más efectivo en nuestras acciones para la protección de la seguridad nacional, cuando esto implique, por ejemplo, delincuencia organizada.

Es el punto al que quiero concluir, pero déjenme seguir problematizando esto. Déjenme ahora tratar de establecer, por qué es importante trazar esa perspectiva, y voy a utilizar algunos ejemplos comparados, detrás de la perspectiva de seguridad nacional cuando estamos hablando de acceso a la información pública, esto es una verdad de Perogrullo, pero hay que reiterarla, está básicamente un concepto de rendición de cuentas del Estado.

Y evidentemente la construcción de una ciudadanía informada que tiene capacidad para entender cuáles son las acciones de su gobierno. ¿Por qué es importante determinar esto? La respuesta nos la dio Edward Snowden hace unos años, porque en ocasiones también los organismos encargados de realizar funciones de seguridad nacional defraudan la confianza que le es otorgada en los niveles de secreto que se les da realizar sus funciones.

Si existe esta posibilidad, la pregunta necesaria es ¿en qué condiciones puede existir supervisión y un proceso razonable de rendición de cuentas para que esto ocurra? Y la pregunta está estrechamente ligada con solicitudes de acceso a la información y eventualmente con la impugnación de estas solicitudes de acceso a la información, argumentando el concepto de seguridad nacional. Este es el dilema que tenemos frente a nosotros.

¿Qué alternativas puede haber? Vamos a Europa, en Europa el concepto de seguridad nacional, por ejemplo, no está aterrizado completamente.



En los Estados Unidos lo que vamos a ver es una situación bastante pendular, digamos, lo que podríamos llamar del “patriot al freedom”, pero incluso en esas condiciones hay mucho material de dónde jugar y muchas resoluciones de dónde jugar.

En Europa el concepto mismo de seguridad nacional no existe con toda claridad. Aparece como una excepción en el Pacto de la Unión. Apareen algunos elementos, pero cuando uno va país por país va a encontrar distintas condiciones, y por ejemplo, una pregunta interesante, típicamente desde la perspectiva de impartición de justicia, cuándo el material de seguridad nacional es válido emplearse en términos de impartición de justicia, cómo incorporo como pruebas viables a un proceso penal material proveniente de seguridad nacional.

Es una pregunta interesante, con esa jugamos –por ejemplo– en el ámbito de testigos protegidos típicamente, pero bueno, qué balances tiene. Pero no me quiero meter con eso en este momento.

Regreso. Las preguntas importantes son: *¿quién puede clasificar la información? Esta la tenemos bastante clara aquí, ¿quién puede revisar esa información y qué alcances tiene?*

En Francia, por ejemplo, tienen un comité que puede emitir opiniones sobre las clasificaciones en materia de seguridad nacional que no son vinculantes.

Al final del día el Ejecutivo es el que va a decidir qué es seguridad nacional y qué no es seguridad nacional.

En Italia estuvo el caso de Abu Omar, un señor al que sustrajeron de Italia y lo fueron a torturar en alguna otra parte para no manchar las buenas conciencias del territorio italiano supongo y para no manchar las buenas conciencias del territorio de los Estados Unidos, porque finalmente esto fue un operativo de la CIA.

La pregunta que se hicieron los italianos es en qué condiciones se puede reclamar la responsabilidad, tanto de los operativos de la CIA como los operativos de Seguridad Nacional Italiana para realizar esta actividad.

Es un proceso básico de rendición de cuentas que necesariamente tendría que empezar con un mecanismo de acceso a la información.

El Constitucional italiano en ese caso fue muy restrictivo, el problema ahí es adicional. En intercambio de inteligencia, por ejemplo, para combatir el



terrorismo internacional, la colaboración entre las Agencias de Investigación o las Agencias de Seguridad Nacional en los distintos Estados es fundamental.

Si hay una fuga de información en una agencia determinada, esto compromete el intercambio de información de la comunidad de agencias que se encargan de la protección coordinada de la seguridad en caso de terrorismo internacional.

Entonces, fíjense cómo la situación puede ser mucho más compleja en el sentido de que no necesariamente las decisiones pueden tomarse exclusivamente atribuyéndolas digamos a criterios de decisión exclusivamente nacionales, sino que es necesario tener el contexto.

Déjenme cerrar aquí porque se me va a agotar el tiempo, con gusto puedo ampliar un poco a preguntas expresas y regresar al caso mexicano.

En el caso mexicano ciertamente primer tema, tenemos una crisis de seguridad pública, creo que eso sería básicamente miope, negarlo.

Dentro de esta crisis de seguridad pública efectivamente existe delincuencia organizada. ¿Cuál es ese margen y en qué condiciones entonces debiera proceder y hasta dónde esos alcances o en qué condiciones otras actividades del Estado pueden establecerse como seguridad nacional?

*¿Cuál es ese catálogo? ¿Cómo lo podemos establecer de una manera en donde el acceso a la información sea viable?*

Pero tenemos un punto adicional. México es parte de un pacto trinacional de seguridad estratégica con Canadá, con los Estados Unidos, y esto implica por ejemplo temas de migración, implica muchas otras cosas bastante más complejas y esto también implica intercambio de información de inteligencia.

La pregunta inmediata es, *¿esos mismos criterios se pueden utilizar intercambiables para uno u otro fenómeno?* Es una pregunta un poco más compleja que tendríamos que determinar en qué condiciones.

Pero entonces a la luz estos cuestionamientos, déjenme regresar a Guadalajara, la información de las cámaras de seguridad de Guadalajara y seguridad nacional en esas condiciones, puedo reservarla argumentando un tema de seguridad pública, si quieren ustedes, pero en qué condiciones debíamos tener entonces el esquema.

Mi conclusión tendría que ser tratar de sostener una interpretación restrictiva en términos de la propia Ley de Seguridad Nacional sobre este mismo concepto cuando se habla de solicitudes de acceso a la información.



### **Dr. Santiago Nieto Castillo:**

Muy buenas tardes a todas y a todos, muy agradecido con el Consejo de la Judicatura Federal, con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la Suprema Corte, el INAI, por supuesto, por la posibilidad de estar aquí esta tarde con ustedes.

Una mesa verdaderamente interesante, con una temática que se puede abordar desde muchos aspectos, el Rol del Poder Judicial de la Federación ante Escenarios Impugnativos, cómo tendríamos que abordar esta temática para poder plantear una primera premisa.

Lo que quisiera yo plantear en esta participación es la atención que puede existir entre dos elementos propios del Estado Constitucional de derecho, por un lado la transparencia, el acceso a la información pública gubernamental, y por otro lado la imparcialidad y la independencia de los órganos jurisdiccionales.

Esto es un tema de toda relevancia, los dos elementos son elementos constitutivos del Estado mexicano, de cualquier estado que se jacte de ser constitucional y democrático de derecho, por tanto uno no puede suplir al otro sin que, o destrozar al otro o desterrar al otro de forma permanente y total, debe ser un ejercicio de ponderación, un ejercicio casuístico y se tiene que revisar de manera sería a partir de los casos concretos que se lleven tanto en los órganos jurisdiccionales como del Poder Judicial de la Federación, como en el Instituto Nacional de Acceso a la información, a efecto de poder resolver esta atención.

Se ha convertido en un lugar común señalar que el Estado constitucional de derecho parte de la premisa: la protección de los derechos fundamentales. Y que implica que todas las autoridades tengan un compromiso fuerte con el cumplimiento de estos principios, de los derechos y, por supuesto, de la transparencia y la rendición de cuentas como elementos constitutivos del Estado democrático.

Sin embargo, también se ha dicho que el derecho de acceso a la información es un derecho que tiene ciertos límites y que esos límites tienen que ser acordes con las recepciones propias de un Estado constitucional.

Hay que decirlo, y esto también es relevante, que el Poder Judicial de la Federación en México ha desarrollado una línea jurisprudencial muy importante de protección al derecho a la información. Lejos han quedado aquellas primeras interpretaciones restrictivas posteriores a la Reforma Política de 1977, como la



resolución de los amparos en torno a la nacionalización bancaria en 1982, y ha sido a partir de los modelos interpretativos del Poder Judicial, en el caso de Aguas Blancas, por ejemplo, en donde se empezó a gestar esta transformación del modelo de acceso a la información y a reconceptualizar, antes incluso de la expedición de la ley y las sucesivas reformas constitucionales y legales, una corriente de entender al derecho de acceso a la información en su dimensión democrática.

Ahora, hay que también decirlo, los órganos de transparencia y acceso a la información son órganos producto de la transición democrática mexicana, órganos, si me permiten la expresión, de segunda generación.

La primera generación tuvo que ver con la construcción de comisiones de derechos humanos y, por supuesto, de los órganos electorales en la década de los 90's.

A partir de la década pasada, la construcción de las comisiones de acceso a la información generaron un modelo vinculado no con el acceso formal al ejercicio del poder, sino con el acceso sustantivo a una mejor calidad democrática.

Y por ello son tan importantes en el ejercicio de la consolidación democrática.

En ese rol, nuevamente vuelvo a la pregunta *¿cuál debe ser el rol del Poder Judicial en esa variable de democracia litigiosa en la que estamos viviendo?* Y voy al tema de los escenarios impugnativos.

En realidad vamos a tener o tenemos en el país un incremento del índice de litigiosidad. Hay nuevos instrumentos procesales, se ha modificado el sistema del derecho procesal constitucional, se ha ampliado el catálogo de derechos fundamentales, se ha construido un nuevo paradigma de interpretación constitucional, a partir de la resolución del **Asunto Varios 912/2010** de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos del 10 de junio, inclusive de las contradicciones de tesis, con todo lo cuestionada que fue la contradicción de **Tesis 293/2011**, y sumando, por supuesto, la contradicción de Tesis 21/2011.

En ese contexto, nuevos derechos, progresividad, estamos viviendo un proceso en el cual los escenarios impugnativos y litigiosos forman parte del ejercicio de otro derecho fundamental que es el derecho a la justicia.

El acceso a la justicia implica no solamente desde la perspectiva formal poder acudir a instancias competentes de resolver procedimientos de



naturaleza procesal, sino también un elemento que es indispensable: **el acceso a la justicia desde la perspectiva material, que se puedan cumplimentar esas sentencias y que, por supuesto, puedan protegerse los derechos de forma adecuada por las instancias garantes de los mismos.**

En ese tenor, la pregunta es ¿cómo cumplir de mejor forma con esta obligación en el contexto en el que estamos hablando?

Hago un paréntesis antes de regresar al Poder Judicial de la Federación para referirme un poco a la Procuraduría General de la República.

La actual administración, con la maestra Areli Gómez al frente, ha planteado una transformación y ha planteado como uno de los ejes temáticos de la Procuraduría, la transparencia y la rendición de cuentas.

El modelo cuantitativa y cualitativamente es muy superior a años y procesos anteriores.

En ese tenor, la agenda pública, el acceso a las averiguaciones previas y las versiones públicas de los expedientes, son elementos importantes a tomar en consideración, respecto a este nuevo modelo de transparencia que está desarrollando la Procuraduría General de la República.

De ser una de las instancias más impugnadas y con mayores resoluciones en contra en el ámbito del IFAI y del Instituto Nacional de Acceso de la Información, se ha mejorado de manera sustantiva este problema.

Vuelvo al tema del principio de transparencia judicial. Aquí podemos tener varias hipótesis, por un lado, por supuesto, el INAI por disposición podrá revisar las clasificaciones de la información que han determinado los jueces y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

Existe la posibilidad del consejero jurídico de recurrir las decisiones del INAI, en aquellos casos relacionados con la seguridad nacional. Existe también la posibilidad, por qué no, que el solicitante combata, habría que ver esta línea argumentativa las decisiones del INAI, no solamente a través de este recurso, sino podría darse a través de otros elementos cuando considere que se viola algún otro tipo de disposición de corte constitucional, el amparo indirecto, y lo cierto es que todo este proceso impugnativo de interpretación respecto a los límites del acceso a la información, las condiciones de ejercicio y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales pasa revista por la interpretación última que desarrolle el Poder Judicial de la Federación, y creo que esto es importante mantenerlo.



No se trata, y creo que esto es parte del proceso de la transformación del paradigma del derecho constitucional mexicano. No se trata de que solamente el Poder Judicial de la Federación interprete la Constitución, esto lo hemos dejado atrás desde hace muchos años. Se trata de que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias pueden ejercer un modelo de interpretación, incluso hay un debate que a mí me parece muy interesante entre la propia posición de la Suprema Corte, en donde establece que las autoridades administrativas tienen que realizar interpretación conforme a la Constitución y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha señalado que en el caso Gelman contra Uruguay, que las autoridades administrativas deben de ejercer también un control de convencionalidad, lo cual implicaría una desaplicación de normas por ser contrarias a un derecho fundamental establecido a nivel convencional.

Pero más allá de este debate teórico y este debate jurisdiccional, lo importante es que pensamos que la respuesta tiene que estar en la transparencia.

Los problemas de la democracia se resuelven con más democracia y los problemas de transparencia se resuelven con más transparencia. La autonomía de los órganos jurisdiccionales es uno de los elementos fundamentales para poder proteger un Estado democrático. El criterio de los órganos jurisdiccionales tiene que ser protegido y creo que es importante que el ejercicio de las nuevas competencias que tienen los órganos administrativos, los órganos que pueden recurrir, las decisiones sobre clasificación es importante que se puedan desarrollar con absoluta responsabilidad y prudencia para efecto de no vulnerar este otro elemento importante que implica el criterio de los órganos jurisdiccionales.

*¿Cuál es la mejor forma de que no sean recurridas las decisiones?* Creo que podemos ir trabajando en un modelo en donde la justicia abierta no genere dudas sobre la legitimidad de una sentencia.

Hace muchos años, y con esto termino por el tiempo. Hace muchos años los autores alemanes decían que las leyes eran como las salchichas, perdónenme la broma, que era mejor no saber cómo eran hechas.

Lo que necesitamos saber es cómo se hacen las leyes, cómo se fundamentan las resoluciones jurisdiccionales, cómo se debate en los órganos jurisdiccionales para efecto de dar mejores herramientas para proteger la transparencia y, por supuesto, proteger el modelo de Estado constitucional y democrático de derecho.



Por tanto, yo creo que habría que pensar, con esto termino, la Procuraduría General de la República en su ámbito de competencia ha ampliado los criterios para transparentar su actuación.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una tesis que a mí me parece muy interesante respecto a la inconstitucionalidad del Artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que establecía el sigilo de la averiguación previa de forma absoluta, la línea jurisprudencial ha sido que hay que ponderar en cada caso concreto para ver cuál es el beneficio que obtiene la sociedad respecto al acceso a la información o cuál es el perjuicio que puede tener la sociedad si esa información se hace pública.

Sin embargo, se trata de trasladarse a la función ministerial, a la función jurisdiccional a través de ejercicios de ponderación la mejor decisión en cada caso concreto, y a partir de ahí con nuestro sistema que terminará en el último intérprete de la Constitución, que es el Poder Judicial de la Federación, las decisiones definitivas en torno a estos elementos.

### **Comisionada Areli Cano Guadiana:**

Dado el título que tiene este panel yo creo que estamos convencidos que el papel ahora que juegan los medios impugnativos al Poder Judicial son relevantes, se han ampliado y coincido aquí con Santiago, como se van acrecentando o reconociendo el catálogo de derechos fundamentales se van acrecentando los medios de control constitucional para su tutela.

Y la presentación que yo comparto con ustedes es qué medios en materia de transparencia conoce el Poder Judicial de la Federación y en concreto la Suprema Corte de Justicia a través de las acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y por otra parte el juicio de amparo; y dentro del juicio de amparo vemos que hay medios previos que conoce el Instituto Nacional de Transparencia como el recurso de revisión, y algunos que se dan nuevos derivado de la Reforma Constitucional de febrero de 2014 como es la facultad de atracción y el recurso de inconformidad.

Estimo que estamos convencidos todos los que estamos aquí que tanto los derechos fundamentales como la parte de distribución de poder realmente son los que le dan soporte a la ley fundamental en el marco de un siempre anhelado estado de derecho.



Quizá en mi segunda intervención me voy a referir a estos dos mecanismos importantísimos, que es la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, y la parte del juicio de amparo.

Y quisiera referirme y dar continuidad a la exposición que hizo el doctor José Antonio Caballero, sobre el recurso de revisión en materia de seguridad nacional y compartirles, en principio o ponerlos en contexto un poco, este recurso está reconocido en la Constitución General a partir de la reforma constitucional en materia de acceso a la información de 2014, donde este recurso es excepcional al principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

Voy a poner en contexto este debate, porque coincido con Santiago, cómo se dan este tipo de recursos, es importante su incorporación a este tipo de mecanismos de control en nuestra norma fundamental y luego cómo se reglamentan.

Este recurso llegó a la Constitución por tres iniciativas de las fuerzas parlamentarias importantes, una del PAN, una del PRD y otra de PRI-Verde, y las tres iniciativas coincidían en que había que darle definitividad a las resoluciones del INAI como un órgano garante ya reconocido constitucionalmente.

Sin embargo, durante la discusión esta iniciativa del partido PRI-Verde decía que podían impugnarlos los titulares de los órganos autónomos y los presidentes de ambas cámaras. Durante la discusión lo único que se privilegio fue que se legitimara solamente al Consejero Jurídico del Ejecutivo, y así quedó establecido en nuestra Constitución.

Posteriormente, en mayo de este año se publica ya la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y da sustento a lo que ya constitucionalmente se había incorporado.

Y estos artículos que incorporan la Ley General, yo resumiría, son cinco artículos con cinco consideraciones. Se incorpora la hipótesis de procedencia cuando el Consejero considere que la resolución del INAI pone en peligro la seguridad nacional.

Se señala que el Consejero Jurídico debe fundar y motivar y aportar las pruebas que correspondan para presentar este recurso. Se establece la reserva de la información en expediente que integre la Suprema Corte de Justicia, se alude a que la Suprema Corte tiene plenitud de jurisdicción para resolver el asunto y se mencionan los posibles sentidos y efectos de la resolución del máximo tribunal.



Es así como se integra o se hace este recurso extraordinario, excepcional sobre la definitividad de las resoluciones del INAI. Y voy a dar continuidad, a poner más preocupaciones de las que comentó el doctor José Antonio Caballero, y a referirme a dos aspectos, a coincidir sobre el concepto de seguridad nacional en lo que atañe a la transparencia y acceso a la información y los aspectos procedimentales que regulan el ejercicio del recurso de revisión en esta materia ante el máximo tribunal.

En el primero de los temas se advierte que la definición de seguridad nacional contenido en la ley de la materia, en mi opinión carece de precisión necesaria para establecer límites claros en cuanto al ejercicio del derecho a saber, lo que hace posible una eventual interpretación discrecional de los sujetos obligados incompatible con los principios que enmarcan el acceso a la información en México.

Se debe recordar que desde 2004 tenemos una, existe la facultad para legislar en materia de seguridad nacional y fue cuando se reforma la Constitución, dando facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Y se instruyó para que el Ejecutivo Federal prevea o preserve la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva.

Esto fue en 2004, y en 2005 ya teníamos una Ley General de Seguridad Nacional, cuyo objeto es establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional en sus respectivos ámbitos de competencia, así como la forma y términos en que las autoridades de las entidades federativas y municipios colaboran con la federación en dicha tarea.

En la ley, ciertamente, en el Artículo 3º, que ya anotó Antonio Caballero, establece qué se entiende por seguridad. Y voy a rescatar también estas palabras, estos vocablos que aludió él:

“Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, las que son puntualizadas en seis fracciones del mismo artículo, y que resultan de carácter general y laxo en sus límites. Con el fin de desarrollar elementos que ayudan a definir de mejor manera los alcances del concepto, se debe de considerar que la alusión de manera inmediata, como limitantes de las



acciones de seguridad nacional, debe atender aquellas que enseguida y sin tardanzas se vinculen con los conceptos vertidos en el Artículo 3º.

De igual manera, al interpretar la alusión de manera directa, es dable entender que se refiere a aquellas acciones que se relacionan sin intermediaciones o desvíos con el mantenimiento de los objetivos mencionados en el propio dispositivo.

Ahora bien, dentro del conjunto de acciones referidas en la ley, es posible encontrar enunciados extensos y difusos como los que a continuación refiero. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes, o bien, la del mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

Ambos ejemplos reflejan espacios conceptualmente extensos, que pueden contener fácilmente cualquier tema o acto de gobierno. De esta manera, la redacción definitoria de seguridad nacional que la ley de la materia no establece en sí sus alcances, sino que prácticamente los elimina.

Es de reconocerse que la conceptualización de seguridad nacional puede resultar compleja y sumamente amplia. Históricamente se ha transitado por el ejemplo de definiciones acotadas a las amenazas externas, contextualizadas en el plano de la Guerra Fría hacia otras de mayor alcance”.

Yo creo que aquí es el punto donde hay que tomar atención, que incluye amenazas ambientales, económicas y sociales. Ese es el punto donde ahora hay que tomar preocupación sobre ello.

En el caso del Instituto, del INAI, que ha resuelto casos, yo quiero compartir algunos dos, y traje los más extremos en los que las autoridades han clasificado la información por considerar ellos que atenta con la seguridad nacional.

Preguntaron en una ocasión: conocer el número de quejas sobre una servidora pública de la Policía Federal. Querían saber el número de quejas presentadas ante una determinada servidora pública y clasificaron la información por seguridad nacional.

Otro ejemplo es que la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas pidió saber si un vehículo específico había ingresado a sus instalaciones y cuántas veces. Información clasificada por seguridad nacional.

Entonces pongo como ejemplos, porque tengo ejemplos extremos y hay otros que realmente sí ameritan un estudio sobre seguridad nacional, y me



refiero, como ejemplo, ubicaciones de gaseoducto de Petróleos Mexicanos, que han pedido; armamento, lugares de abastecimiento en que las Fuerzas Armadas hacen sus escalas en los trayectos hacia puntos en los que desarrollan sus operativos. Entonces son extremos importantes de que coincido en que hay que prever muy bien este tipo de alcances sobre la materia de seguridad nacional.

En este contexto, otro elemento referencial se tiene que la generalidad encontrada en la ley especial en cuanto a la definición de seguridad nacional se reitera en la Ley de Transparencia vigente, al establecer que consiste fundamentalmente en las acciones que preservan la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad y la seguridad exterior.

Quiere decir que tanto en la Ley Especial Sustantiva de Seguridad Nacional, como la Ley de Transparencia no nos dan un alcance claro sobre los alcances, y ahí tendríamos que ir caso por caso.

El otro aspecto muy breve que toco se refiere a los aspectos procedimentales. Se debe atender a la importancia que ellos tienen para la materialización del ejercicio de los derechos, dado que finalmente son los que hacen posible su ejercicio y garantía. Es decir, crean las condiciones para que se actualice la idea misma del derecho, y qué hay con este recurso. Ya comenté lo que establece la Constitución y lo que establece la Ley General.

No tenemos una reglamentación específica para tramitar este recurso de revisión. Ya hay un recurso presentado ante la Suprema Corte de Justicia, seguramente tendrá un reto importante la Suprema Corte de Justicia, porque no tiene procedimiento para sustanciarlo. Pero lo tiene que resolver y tiene que allegarse de la legislación supletoria.

Pero lo que hemos insistido por parte del INAI, ahora que se va a reformar la Ley Federal, que se va a reformar o a lo mejor derogar la actual para establecer otra, son las premisas fundamentales que debe tener este procedimiento.

Actualmente, se dice que es el Consejero Jurídico el que presenta. No se da voz al Instituto Nacional, quien emitió el acto para defender, por lo menos, la legalidad del acto. No se da pauta o no se reconoce en la ley, seguramente lo ha hecho la Corte y lo hizo en este recurso, dar pauta al tercero interesado, y estoy hablando de la persona que solicitó información y del sujeto obligado, quien emitió la respuesta. Es indispensable escuchar a las partes en este motivo.

¿Con qué termino esta parte? En el caso de la Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial de la Federación cuando atiende un juicio de



amparo tiene procedimiento para llevarlo a cabo. En materia de acciones e inconstitucionalidad y controversias constitucionales el término es muy claro, porque lo que se va a, la Corte va a estudiar, es el ámbito competencial, en el caso de controversias y en el caso de acción, pues que haya el principio que tiene que tutelar es la supremacía constitucional cuando una ley, un reglamento, un tratado contravenga la ley.

En el caso de seguridad nacional sería importante cómo se va articular o cómo se va a estudiar esa posible transgresión al marco constitucional ¿y por qué lo digo? Porque la Constitución, el tema de seguridad nacional está referido en siete ocasiones, dos de ellas para referirse a la causal de información, que es el medio que tiene el Consejero Jurídico para interponerlo.

Una como excepción al ejercicio de los derechos ARCO, a los derechos de acceso de rectificación de cancelación y de oposición.

Dos, respecto a la tutela, la facultad del Poder Legislativo para legislar en materia de seguridad nacional y la que acabo de mencionar, del Ejecutivo. Y las dos restantes en aspectos de impartición de justicia y participación política; es decir, que la Corte tendría que ponderar desde el punto de vista constitucional qué es lo que se violenta de la resolución del INAI que contraviene el texto constitucional.

La Corte conoce cuestiones de constitucionalidad por su naturaleza, entonces habría que tener y de veras que sí se genera una expectativa importante sobre este recurso porque este recurso es extraordinario y excepcional a la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI.

Entonces, creo que es un reto para la Suprema Corte cómo va a tramitar a través de una legislación reglamentaria que no existe y que yo estoy convencida que el Poder Judicial tiene que atender, interpretar la norma, pero no suplir las deficiencias y ausencias del Poder Legislativo ante la falta de una reglamentación.

### **Magistrado Francisco Javier Cárdenas Ramírez:**

La oportunidad que ahora me permite la experiencia de estos compañeros es reflexionar en mi papel de juzgador particularmente.

Cuando advertimos el papel del rol en el Poder Judicial de la Federación la única manera que me vino a la mente es pensar como juzgador en este panel y particularmente en expresarles en unas diapositivas, también en respeto del tiempo para si espero al final lograr la motivación para continuar en estos temas.



Debo de precisar que la tradicional forma de pensar del juzgador es el caso concreto.

En camino para este lugar platicaba con el doctor José Antonio Caballero Juárez, que iba intentar en esta mentalidad clásica del juzgador ver algunos escenarios que nos permite la Constitución y la Legislación vigente en esta materia de transparencia, y es por eso que me permito presentar estas diapositivas en este escenario de la forma de pensar de un juzgador; esto es, no con el caso concreto, sino invitar a la reflexión, a los académicos, al fiscal, a la comisionada y a todos ustedes para poder ir decantando estas interpretaciones a nivel, en primer lugar, de legalidad del INAI, y en segundo lugar de los órganos que tenemos la competencia constitucional para interpretar constitucionalmente los alcances de este choque eventual, como lo destacaba el fiscal Santiago Nieto, de esta eventualidad que se puede presentar en esquemas, que iré detenidamente y de manera muy breve, en estos escenarios.

Iniciamos con la primera lámina en donde en el esquema sencillo presenta esta petición el solicitante o peticionario, estamos eventualmente sin prejuzgar de mi parte, sino que necesariamente forcé el escenario para obtener provecho y sería de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal este órgano jurisdiccional o unidad administrativa que se haría con la calidad de determinación del sujeto obligado.

También la Unidad de Transparencia del Consejo y el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que eventualmente podría recibir ese tipo de peticiones.

El trámite se hará en esta unidad de transparencia y en seguida lo canaliza a nuestro Comité de Transparencia quien formula esta resolución en cuanto a la procedencia o no de la petición formulada ante estas unidades administrativas o bien órganos jurisdiccionales.

Este Comité de Transparencia tiene esas tres variables: confirmar, revocar o modificar; y vendrá para examinar el objeto de esta resolución la determinación de este sujeto obligado, que ya han sido precisadas al inicio.

Contra esta resolución viene en su contra este recurso de revisión, ya viene aquí a jugar con este tipo de tesis por parte del INAI. Y sí quiero ser muy puntual que en mi opinión individual de Magistrado Federal, es que no estoy aseverando que necesariamente tendrá que ser competente el



INAI en ese supuesto. Me parece que se podrán plantear en escenarios que más adelante dejaré puntualmente desde el punto de vista procesal, incluso procesal constitucional en este tema.

Pero solamente para jugar con este margen de probabilidades que se puedan presentar es que llego a esta conclusión en el punto ocho.

Imaginémonos que fuera procedente el recurso de revisión y entonces el INAI tendrá estas cinco posibilidades: desechar, sobreseer o bien confirmar, revocar y modificar; que es a lo que me ocuparé, que vendría a ser el fondo del planteamiento en este recurso de revisión.

Primer supuesto que les planteo es que sí resuelve esta instancia, que sí procede a otorgar la información solicitada o bien es improcedente.

En el primer escenario tenemos la hipótesis que pueden promover el juicio de amparo indirecto, ya el doctor Santiago Nieto puntualizaba esta vía en amparo indirecto, evidentemente no hay posibilidades que fueran amparo directo, y bien sería el titular de los datos que podrían ser proporcionados un escenario o bien solicitante de la información, como lo destacaba la Comisionada Areli Cano.

Esto es que podrían, eventualmente, si acaso fuera procedente el recurso del INAI, contra actos del Consejo de la Judicatura Federal, tendría, en esta instancia de interpretación, los órganos de interpretación constitucional con este alcance para análisis, de los alcances de este derecho humano, e incluso de una eventualidad que se planteara en los conceptos de violación de una controversia o de una eventualidad de antinomia en derechos humanos.

Ya lo ha destacado también el doctor José Antonio Caballero en su exposición, esto es evidente y esta es una explicación, que podríamos llegar el auditorio y los panelistas, porque es fácilmente de prever este escenario.

Entonces seguimos en esta hipótesis de la resolución del INAI, dice: "Sí, procede entregar la información solicitada".

Enseguida trataré de llevarlos a un escenario que evidentemente va a ir complicándose en cuanto a la interpretación de los alcances que ya hemos venido destacando los panelistas.

Si pone en peligro la seguridad nacional, está hablando este artículo, que procedería el recurso de revisión ante la Suprema Corte y solamente está legitimada para su interpretación el Consejero Jurídico del gobierno.



Esta precisión que destacó la Comisionada Areli Cano, de ser una resolución inatacada, evidentemente son para los sujetos obligados. Esa es una, hay que puntualizarlo claramente, entiendo que ese era el planteamiento de ella, sin embargo, esto no hace el carácter de inatacable esta resolución, porque estaría expedito el derecho de estos dos posibles sujetos, del que va a solicitar la información, o bien, del que es titular de los datos personales, que busca el que no se revelen.

Y entonces estaríamos en este escenario, en el punto 6 de esta característica que no sería de inatacabilidad, y sí sería, ya hemos tenido algunos precedentes en cuanto a que se manejó en una facultad de atracción, en la 370/2014, esa posibilidad de ver el alcance de la procedencia y también el alcance de esta hipótesis de amparo indirecto.

Seguimos con el planteamiento de que viene esta resolución al recurso de revisión, y entonces aquí es fácil de prever este escenario en técnica constitucional.

Por un lado, está la interposición del Consejero Jurídico, y que plantea su recurso ante la Suprema Corte, y de manera concomitante, esta resolución definitiva en amparo indirecto en revisión, que, en principio, resolvería el Tribunal Colegiado de Circuito; quiero dejar puntualizado que en esta segunda hipótesis deliberadamente no plantee que en el amparo indirecto se hubiera reclamado, como acto reclamado la inconstitucionalidad de la norma general, porque esto me limitaría el caso a donde los quiero llevar.

En ese supuesto entonces el que fuera competente o el que es competente es el tribunal colegiado de circuito, quien conocería de la revisión en este amparo indirecto.

Que esto también puede complicarse, qué sucedería si el juez de distrito concede el amparo y no hay la interposición del recurso de revisión.

Entonces entraríamos en un tema en que, por un lado, causaría ejecutoria en el escenario que les presento en una resolución de amparo indirecto por el juez de distrito, y por el otro lado está sub iudice, la resolución del INAI en este recurso de revisión.

Pero imaginémosnos que el caso, que son estos temas que evidentemente están ya cercanos al momento procesal. En la segunda hipótesis en donde sí habría la interposición de este recurso, conocería el tribunal colegiado correspondiente en la medida que, insisto, no se planteó en la demanda como acto reclamado la inconstitucionalidad de la norma general.



Y surgen dos preguntas que se nos ocurre formular, a este distinguido auditorio y panelistas, primero, cuál medio de impugnación debe ser resuelto en primer término. Y segundo, cómo se podrían evitar pronunciar sentencias contradictorias.

Hoy en día la legislación de naturaleza constitucional reglamentaria no aborda estos temas. A mí me parece que antes de que se llegue el escenario, y por eso este es el rol de este panel, insisto es invitar a la reflexión conjunta de ver hacia dónde se podría dirigir estas etapas legislativas para poder encontrar una solución.

En cualquier escenario si no hubiera toda la legislación, como nos acontece a los órganos jurisdiccionales, como ha sido la experiencia de un servidor, pues tenemos que proceder a la interpretación de estas deficiencias legislativas para pronunciarlos en una certeza jurídica.

De momento la propuesta que de manera respetuosa formulo a este auditorio es en principio como está la legislación, es tratar de que se ejerciera la facultad de atracción de la Suprema Corte, para que conociera tanto este recurso de revisión en esta instancia, como destacaba la Comisionada Areli Cano, en este recurso extraordinario, y también este recurso de revisión en amparo indirecto.

Esto, insisto, son temas que abordaré en este primer momento, para después continuar, al menos sí dejaría un avance, es en el sentido de agradecer esta oportunidad en la forma en que un juzgador ha experimentado los avances en este tema de transparencia.

Ya se anotaba al inicio por el doctor José Antonio Caballero Juárez, de que en la academia es fácilmente, por la trayectoria del fiscal, del doctor José Antonio Nieto, pues es evidente que se destacan los orígenes de cada uno de ellos por su gran y reconocida trayectoria académica.

Como juzgadores, los que hemos tenido esa experiencia también académica, también hemos experimentado y a lo mejor dejo también en un motivo de reflexión el que pudiéramos hacer estudios de cómo los juzgadores en México, no solamente los que hemos tenido la experiencia de ser intérpretes constitucionales, sino de todos los compañeros juzgadores en este país de ver cómo hemos experimentado este avance de transparencia.

Porque es muy fácil, y lo digo con toda la experiencia que me han formado mucha gente en mi carrera profesional de juzgador en México y también de



grandes maestros comunes con el doctor Santiago que tenemos de la escuela de Alicante, cómo nos han hecho reflexionar, pero me parece que un punto para los investigadores, con mucho respeto es que ojalá dejen un espacio en este tipo de transparencia en México, pero también desde la perspectiva de los juzgadores. Y en eso es donde está muy interesado y estamos muy comprometidos en el Consejo de la Judicatura Federal, convencido estoy de estar en esta gran experiencia como Secretario Ejecutivo después de varios años en una carrera judicial muy afortunada para mi parte, de estar interesados.

Y solamente traigo un dato muy sencillo que a lo mejor en aras del tiempo, con esto concluyo, de que sin duda aquí los integrantes de este panel dejaríamos –y eso lo platicaba con el doctor– dejáramos de dejar papeles muy protagónicos a rato y que estamos al menos en lo muy personal de no acercarnos a la transparencia que nos solicita realmente la sociedad.

Si como juzgadores no nos acercamos y por eso agradezco esta oportunidad, vean nada más ustedes, en el Consejo de la Judicatura Federal y, sin duda, son de los portales más reconocidos –curiosamente sucede– fuera de nuestra casa, fuera de nuestro país en donde nos tienen más, Santiago no me dejará mentir, hay un portal entre los maestros muy queridos de nuestra querida universidad de Alicante, que llevan un seguimiento y otros en Barcelona, llevan un puntual seguimiento en nuestras resoluciones, gracias al portal que está disponible para el público y que el Consejo ha invertido demasiada tecnología, demasiado esfuerzo de los compañeros aquí presentes y que aún no alcanza a dejar constancia en la sociedad.

Y nada más daré un dato para concluir. De enero de 2005 que iniciamos la consulta en este portal, es decir, 10 años, es un dato oficial, se llevan consultas al sistema, insisto, público de 691 mil 289 consultas a este portal.

Con esto quiero concluir mi primera participación, agradecerles su tiempo para escuchar a un juzgador que está comprometido con ustedes, con nuestra Constitución, pero particularmente con la sociedad.

Gracias.

### **Juez Francisco G. Migoni Goslinga:**

Muchas gracias, señor Magistrado Francisco Javier Cárdenas Ramírez, que nos presenta en forma muy esquemática las vías procesales, el problema que puede generarse vía amparo indirecto y recurso de revisión en cuanto pudieran darse sentencias contradictorias y la probable solución que se vislumbra en el



panorama que nos plantea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiese ejercer la facultad de atracción para evitar que se dicten este tipo de sentencias que pudieran ser contradictorias.

Aunado a ello, nos da espacio también para tener una visión de juzgador, una visión judicial sobre el tema de transparencia que nos permite poder, y empleo aquí el término del doctor Caballero, problematizar un poco para que se dé un diálogo entre todos ustedes.

Y es lo que me gustaría plantearles, doctor Caballero, usted inició con los conceptos de seguridad pública y los conceptos directo, elementos directo e inmediato, cuándo se dan, cuestionaba, cuándo se actualizan.

Ante un concepto de seguridad nacional que es amplio, decía la Comisionada Areli Cano, un concepto amplio y hasta cierto punto indeterminado y ella introdujo posteriormente el elemento inmediato como una figura que puede restringir el concepto general de seguridad pública.

Y este concepto amplio de seguridad pública indeterminado, nos lleva a esta reflexión que es la que les quiero plantear, a la tentación de decir que todo está relacionado con la seguridad pública, y perdón el término tentación, pero seguramente se dará en la práctica, incluso cuando la información que se solicita a instancias que no tienen esa vocación de seguridad pública, con independencia de lo que pueda creer el solicitante o incluso la institución, esto tendría que verse por la Suprema Corte y entonces incluso serán temas hasta de procedencia.

Esta tentación que genera este concepto amplio cómo podría reducirse ese ámbito, doctor Caballero, por favor.

### **Dr. José Antonio Caballero Juárez:**

Desde luego se puede empezar por atacar el tema legislativo, ciertamente la Consejera Cano ya nos hacía algunos comentarios sobre esto, pero incluso el ataque por vía legislativa tiene, muchas limitaciones, al final del día la construcción de este tipo de conceptos tiene que ser una construcción efectivamente casuística.

El duelo que yo identifico es que en el casuismo jurisprudencial lo que no estoy encontrando es una delimitación conceptual de los conceptos, valga la redundancia.



El ejemplo que hacía era, colocamos seguridad nacional junto a seguridad pública, junto a intereses de las víctimas. Entonces pareciera que todo esto, aquí, por ejemplo, estoy hablando en el ámbito de la decisión del Pleno en geolocalización.

Tomamos todo como un manajo y lo colocamos junto, como si todo valiera lo mismo y tuviera el mismo significado constitucional.

Mi argumento es en favor de la distinción. Distingamos cuándo tenemos seguridad nacional y qué alcances tiene y qué implicaciones tiene para la perspectiva de reserva. Cuándo tenemos seguridad pública,

Y dentro de estos, los subconceptos. *¿Cuándo tenemos un problema de seguridad nacional derivado de delincuencia organizada, que va a tener una serie de consecuencias?*

¿Cuándo tenemos un problema de seguridad nacional, derivado de transferencia de inteligencia internacional?, que va a tener otra manera de ser atacado. Y ¿cuándo tenemos problemas de seguridad nacional que implica, por ejemplo, temas como el agua?, como ya lo decía la Consejera Cano.

Esto, estrictamente hablando, no lo hemos evolucionado desde el punto de vista de doctrina constitucional vía jurisprudencial, para no irme, digamos, al ámbito académico en ese sentido.

Son preguntas que tenemos muy abiertas y que a veces hemos dejado pasar con pocos niveles de análisis. No estoy diciendo que las decisiones en el fondo sean correctas o incorrectas, pero sí es como una especie de voto concurrente de alguna manera, en donde el duelo está más en la construcción de los argumentos que llevan al resultado, y la necesidad de aclarar estos puntos.

Creo que sí se puede. La técnica casuística es la técnica correcta, aquí sí no iría a una técnica como la que se empleó en la 293, de tratar de generar una solución para todos los casos, creo que eso es problemático, aquí ya me estoy metiendo por otro lado, sino ir construyendo un concepto de seguridad nacional que se amolde a las necesidades particulares de lo que se tenga ya.

**Juez Francisco G. Migoni Goslinga:** Muchas gracias, doctor Caballero.

Sobre este tema, doctor Santiago Nieto, entendemos que la crítica inicial podría ir o abordar la cuestión legislativa, sin embargo, esa es la materia prima con la que contamos ahorita y hay que ir bordando ya en la práctica y en la interpretación.



Desde su punto de vista, como fiscal, ¿cómo ir limitando esta tentación? ¿Cómo ir restringiendo estos conceptos tan amplios?

**Dr. Santiago Nieto Castillo:**

Hay que pensar que en el modelo del Estado Constitucional de Derecho existe la posibilidad de tener criterios contradictorios, eso es normal.

A partir de ahí, creo que el acercar o acotar algunos conceptos jurídicos indeterminados, como podría ser Seguridad Nacional, Seguridad Pública, la propia transparencia, límites al derecho al honor, límites al derecho a la intimidad, asuntos relacionados con los criterios para poder abrir o no una determinada información; creo que la forma en donde se puede ir gestando una homologación sería evidentemente a través de la interpretación judicial. Por eso es tan importante, creo que, uno, se respete el criterio de los órganos jurisdiccionales como pauta interpretativa, y dos, que se permita que sean los últimos tribunales, las más altas instancias jurisdiccionales las que resuelvan, el más alto Tribunal de la República, que termine resolviendo sobre el significado de estos conceptos, y a partir de ahí, generar un modelo de cultura jurídica conceptual en esta naturaleza.

Ahora, la verdad es que el órgano jurisdiccional en un Estado constitucional y democrático es un órgano que tiene que desarrollar una pauta interpretativa, a diferencia de la función ministerial, que tiene que ser una admisión más estrecha para el cumplimiento de los mandatos en el ámbito legislativo, en el ámbito de la legalidad.

El órgano jurisdiccional puede tener una amplitud interpretativa para efecto de maximizar el ejercicio de los derechos fundamentales.

A mi juicio que la parte central está en cuando estamos en casos de colisión, por ejemplo, el derecho al honor contra el derecho a la información, qué es lo que tiene que prevalecer, y a partir de ahí creo que es importante gestar algún tipo de líneas argumentativas, pongo nada más un ejemplo.

Me tocó ver un caso, no voy a plantear en dónde, en qué estado fue. Y el asunto fue un tema, a mí me pareció muy interesante respecto a la grabación que tiene una serie de servidores públicos manipulando programas sociales para efecto de comprar el voto en las elecciones del año 2013, resulta que se hace la investigación, se consigna, hay un tema de interpretación judicial al respecto. Sin embargo, a mí el tema que me parece importante es el planteamiento del juez de distrito, el juez de distrito plantea un tema muy



relevante respecto a los límites del derecho a la intimidad que tienen los servidores públicos. Y por tanto en los límites, déjenme plantearlo así, desde la perspectiva de la transparencia.

Mi punto de vista era muy sencillo. A mí me parece que no puede oponerse el derecho al honor, a la intimidad cuando se está ante presuntos hechos constitutivos de delito, y eso forma parte de una apelación que tendrá que resolver un tribunal unitario pronto. Pero me parece que este tipo de decisiones es lo más importante, dejar la libertad criterial, la autonomía. Que sean los órganos jurisdiccionales los que empiecen a resolver este tipo de asuntos, a efecto de darle contenido material a las disposiciones constitucionales, tal como lo plantea un paradigma como el que estamos viviendo en el Estado constitucional de derecho.

**Juez Francisco G. Migoni Goslinga:** Muchas gracias, doctor.

Sobre este punto, Comisionada Areli Cano Guadiana, nos dice el doctor Santiago Nieto que probablemente la clave, además de resolver el caso por caso, el ser casuístico como nos planteaba el doctor Caballero, está la cuestión de sostener criterios que en un Estado democrático es normal que puedan ser contradictorios.

Usted en su exposición aludió a esto porque retomó el tema de definitividad y judicialización, y al aludir la judicialización manifestó que desde el punto de vista del instituto podría ser un defecto el hecho de que ya no se le dé mayor intervención, sino que todo deba estar en su resolución porque no se da intervención, decía usted, al Instituto como parte interesada en el recurso.

De modo que en la resolución que ustedes dicten deberán estar todos sus criterios y eso los lleva a ustedes a tratar de agotar o de maximizar la sustentación de sus criterios.

*¿Cómo lo ve desde este punto de vista usted?*

**Comisionada Areli Cano Guadiana:**

Lo que hay que prever o consideramos, y esa es una propuesta del propio Instituto, es cómo logramos poner a detalle o establecer en la norma reglamentaria, específica las mayores consideraciones normativas para que desde el punto de vista procedimental este recurso tenga éxito.

Y en cuanto a la resolución del Instituto evidentemente se funda, se motiva.



Lo que nosotros consideramos es que si este recurso se ventila, el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, podría ser deseable que se escuchara al INAI en una situación de plantear los elementos de legalidad que expuso en su resolución.

¿Y por qué lo digo? Porque cuando existe una solicitud de información el sujeto obligado adolece en muchas ocasiones de hacer una prueba de daño en forma correcta, es decir, que funde y motive del por qué considera reservada determinada información.

De aquí que los solicitantes recurran al Instituto en primera instancia para revisar esa respuesta.

Y hay ocasiones y eso se ha complicado un poco por parte de la tarea del INAI, de que no se permite revisar los expedientes o la información reservada o confidencial.

Si el Instituto pudiese tener acceso a esa información seguramente tendríamos resoluciones y que las debemos de tener, es una obligación tenerlas sólidas, con una argumentación sólida, jurídica de considerar por qué sí efectivamente el sujeto obligado tuvo razón en clasificar la información, o bien, se permite el acceso público a la misma.

Entonces, sería recomendable, reglas procedimentales para que el Instituto pudiera argumentar a través, como se hace el amparo, de un informe, etcétera, un informe justificado. Esa es la preocupación que tendríamos.

Y efectivamente y aquí denme la oportunidad de aclarar al Magistrado. Sí, efectivamente, cuando se habla de la definitividad se habla para los sujetos obligados, no así para la persona, porque la persona tiene el medio jurídico, el juicio de amparo a su alcance para combatir las resoluciones del INAI, lo cual nos parece sumamente correcto y no solamente vía recurso de revisión en términos de acceso, no me refiero al recurso de revisión ante la Suprema Corte, sino vía el recurso de revisión que tramita el INAI, contra esas resoluciones, la solicitante de información puede acudir vía amparo a que se revise la legalidad por el Poder Judicial, por amparo indirecto y también puede ser revisado a su vez por los órganos colegiados.

Y con esto quiero tratar de armonizar todos estos mecanismos de control que obran en el Poder Judicial. Yo creo que si se armoniza para un caso específico, que ahí sí coincido evidentemente, tiene que resolverse caso por caso, porque tiene sus propias especificidades, pero hay casos que pueden ser combatidos por diversos medios; y se puso aquí otro tema: geolocalización.



Este tema de geolocalización pudiese haber sido combatido vía acción de inconstitucionalidad, que de hecho hay una acción que todavía no se resuelve, no lo resuelve todavía el Poder Judicial de la Federación, la Corte tiene este recurso, no se ha resuelto, el INAI tuvo una oportunidad de hacerlo el año pasado, tampoco se lograron los consensos necesarios para ir a la Suprema Corte por la ley de telecomunicaciones, pero también está la otra vía que es el juicio de amparo y creo que aquí también José Antonio Tiene esa propuesta a través de un amparo colectivo, ojalá llegue a la Corte este asunto, ojalá se resuelva, ¿por qué? Porque nos va a dar certidumbre a todas las autoridades, a las personas, a los ciudadanos que recurren ante la autoridad.

Y sí creo que los criterios que emite el Poder Judicial de la Federación a través de sus juzgados, de sus órganos colegiados, de la propia Suprema Corte de Justicia, sin duda nos crean criterios para que nosotros, la autoridad administrativa tenga bajo su tutela la garantía de derechos desde el punto de vista como órgano administrativo pero que realice una función jurisdiccional, pues tenga ese referente.

En el caso de transparencia, para el Instituto Nacional de Transparencia ha habido durante esta administración, que hablo de 2014 a la fecha, hemos tenido sí un número importante de amparos, cerca de 70 amparos de los cuales ya han resuelto, digamos, 15 y 5 se han concedido la razón a los quejosos.

¿Y cuáles han sido estas consideraciones? Que yo esperarí criterios de fondo para entonces normar nosotros en aplicación de nuestra Ley de Transparencia criterios específicos de cómo vislumbramos y garantizamos el derecho.

Los amparos que hemos conocido esta administración tienen que ver por cuestiones procedimentales, de que no se llamó al tercero interesado, de que no se hizo una valoración específica de pruebas, y solamente alguno, donde a consideración del Poder Judicial no se atendió a cabalidad la solicitud de información. Y otro de copias certificadas, me parece.

Pero creo que lo relevante es que sí se entre a fondo de la garantía del derecho de acceso a la información, porque este derecho es instrumental con el ejercicio de otros derechos, electorales, de salud, educativo.

Entonces, a la relevancia de que el Poder Judicial marque pauta en este derecho, es fundamental.

Yo comparto con mis colegas comisionados el hecho de que se impugnen resoluciones nuestras. No lo veamos tampoco tan negativo, al contrario,



porque marcan referentes para la aplicación adecuada y normativa de nuestro quehacer institucional.

Entonces, hago eco de estas reflexiones que nos invita el Magistrado Francisco Javier.

Muy amable.

**Juez Francisco G. Migoni Goslinga:** Muchas gracias, Comisionada.

Sobre este tema, señor Magistrado Francisco Javier Cárdenas Ramírez, nos dice la Comisionada que los criterios jurisdiccionales son para el Instituto, un Instituto especializado, criterios modelos, rectores.

*¿Cómo debe entonces proceder un juzgador federal para sustentar criterios que por lo menos socialmente se espera que se maximice el acceso a la información y que, como dice la comisionada, sean criterios que tiendan a dirimir cuestiones de fondo para que realmente sean reglas sustantivas, criterios sustantivos?*

**Dr. Francisco Javier Cárdenas Ramírez:**

Sí, es una pregunta que nos invita siempre a la reflexión. Agradezco.

*¿Cómo podríamos como juzgadores, intérpretes de la Constitución en las diferentes instancias? Sin duda es la mayor responsabilidad que tenemos de mejores argumentos.*

Me hacía reflexionar el doctor José Antonio Caballero en los temas en que ponían el ejemplo. Y en ocasiones, ese es a título también personal de reflexión, es que venimos de una cultura en México de reflexión en la interpretación, sujeto mucho a la controversia.

Es decir, que en la medida en que no tendríamos posibilidades en todos los casos de una suplencia de la disidencia de la queja, estos criterios que invita la Comisionada y el señor juez, es a que estemos comprometidos todos. Es decir, no esperemos necesariamente que toda esta interpretación novedosa, si se me permite calificarla así, por parte de los juzgadores federales y nuestro máximo tribunal, es también invitar a la reflexión de las partes en estos procesos a que nos lleven como juzgadores a tocar esos temas.

Ponía interés en lo que nos destacaba el doctor Nieto, en el caso de una adscripción, pero me llamó la atención, lo cual le reconozco y me agrada, es el que refería que ya se había el juez pronunciado en temas, y eso casi no se toca. Es decir, de la gran evolución, en mi opinión, insisto, muy personal, de esa



transparencia de tocar temas con mayor frecuencia, antes de que lleguen al máximo tribunal, es decir, hay varios que tenemos muchas resoluciones, y que invitamos a esta consulta, que ya no sean estos cerca de 700 mil consultas y que terminemos este año, y el año siguiente y ojalá las dupliquemos. Tenemos la capacidad tecnológica para recibir las peticiones.

Y entonces sería muy afortunado que si pudiéramos coincidir en un seminario el año entrante, se viera la participación ya más directa de la sociedad y nos exijan a los órganos jurisdiccionales vía argumentos, vía estas críticas en la academia o en el INAI a través de estos recursos de comprometernos a una mejor calidad argumentativa en las resoluciones.

Pongo otro caso de reflexión, cuando estábamos como juzgadores hace años, ajenos a las audiencias públicas, empezamos a tener una diferente mentalidad en los órganos colegiados en México, cuando ya tenemos estas audiencias públicas que pueda acceder cualquiera de las partes e incluso no partes en el procedimiento, y que además se graban.

Ahí es un mayor compromiso en base a la pregunta que nos fórmula el señor juez Francisco Migoni Goslinga, y entonces me parece que tenemos diferentes frentes de mayor compromiso para poder al final en esta transparencia, me parece que un punto que nos llama a todos y podríamos ser coincidentes, es en que el producto final de esta transparencia es obtener, en casos de resoluciones del Poder Judicial de la Federación mejores sentencias.

Si la transparencia queda solamente en un derecho humano de naturaleza adjetiva me parece que es de reconocer, pero donde nos tiene que motivar es a este derecho de información, pero hacia el fondo, esto es, a la calidad de mejor entidad argumentativa y gran parte es a través de esta transparencia que nos compromete porque tenemos nuestros nombres, tenemos nuestras resoluciones y que se pueden consultar sin mayor problema; es decir, estos compromisos los hemos vivido desde antes y con esta nueva etapa continuamos con el compromiso en el Poder Judicial de la Federación, y en particular, en el Consejo de la Judicatura Federal con esta apertura de transparencia.

Y pongo un ejemplo más.

En los procedimientos de responsabilidad administrativa que llevamos diferentes autoridades administrativas en el Consejo a través de recursos, las partes que pueden ser no solamente los titulares, sino también secretarios, actuarios, oficiales y todos los integrantes de un órgano jurisdiccional estamos sujetos a eventualmente un procedimiento claro con la participación



de transparencia de los que son parte, pero ajenos a esto sí existe esta confidencialidad en los datos de esos procedimientos.

Hoy en día tenemos un amplio panorama en el consejo de continuar estos procedimientos y que hay una mayor transparencia, incluso en casa.

Gracias.

**Juez Francisco G. Migoni Goslinga:**

Doctor Santiago Nieto Castillo, Andrés Vite García le formula la siguiente pregunta:

En las averiguaciones previas de la FEPADE se agregan los formatos únicos de actualización en los que obran los datos personales de los ciudadanos, ¿qué medios concretos ha implementado la FEPADE para la protección de datos personales de los ciudadanos?

**Dr. Santiago Nieto Castillo:**

Muy buen punto, déjenme plantear algo sobre esto previo para conceptualizar a las personas que no estén familiarizadas con los vocablos propios del Registro Federal de Electores y de Derecho Penal Electoral.

El FUAR es un instrumento que tiene el Registro Federal de Electores, en el cual las personas cuando van a solicitar un cambio de domicilio, una expedición de la credencial para votar con fotografía deben de llenar sus datos personales.

Este FUAR es el que da origen en caso de negativa a la solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía, que vía JDC va ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral, si estamos en presencia de violación de derechos político-electorales.

En el caso de la FEPADE tenemos básicamente dos variables que serían el domicilio irregular, lo que conocemos como turismo electoral, que son aquellos casos en donde una persona o grupo de personas se trasladan de un municipio a otro, de una entidad a otra, son instigados o transportados, a efecto de votar en las elecciones para beneficiar a un determinado partido político.

En el caso, en realidad tenemos casos, seis mil 061 de 2007 a la fecha, relacionados con este tema de turismo electoral, y hay unos tres mil 600 asuntos que se han desarrollado relacionados con la dinámica de robo de identidad, en la cual se roban o se cambian la identidad de una persona, emitiéndose dos



credenciales para votar para el mismo individuo, con datos diferenciados para cometer otro tipo de conductas delictivas, incluyendo, tristemente, los temas de trata de personas.

En este contexto, el FUAR es un instrumento que contiene datos personales, y la idea es, en las versiones públicas no pueden estar contenidos los datos personales de identificación de las personas.

Lo que sí hemos hecho es, cuando hemos sido requeridos por algún tipo de autoridad de corte jurisdiccional, se ha entregado la información, señalando el sigilo propio de la averiguación previa, para el efecto de no alertar a los sujetos activos de la comisión del delito, las personas que están siendo investigadas, respecto a que existe una averiguación previa desarrollada en su contra.

Pero sí es para nosotros relevante que en estos asuntos en donde están en juego datos personales de las personas físicas, nosotros tengamos una posición de protección a su vida privada.

Hay otros casos, desafortunadamente, bueno, que hemos tenido que desarrollar con el Instituto Nacional Electoral, por ejemplo, en temas de identificación de cadáveres. Ahí, a pesar de que el Registro Federal de Electores tiene de manera expresa cuáles son los usos que tiene que darse al propio registro, lo cierto es que consideramos que hay un derecho de corte convencional, del derecho a la identidad, el derecho a la personalidad, y esto implica que en aquellos casos en donde el cuerpo no tenga identificación, y sea solicitado por una instancia ministerial, la FEPADE ha convenido con el Instituto Nacional Electoral a efecto de poder cotejar con sus sistemas de identificación decadactilar y bidactilar las huellas digitales de la persona, a fin de identificar el cuerpo con un nombre propio establecido en el Registro Federal de Electores.

Esto lo consideramos el cumplimiento de un derecho humano fundamental que tiene que ver con la personalidad de los individuos.

Ahora, lo cierto es que la política actual de la Procuradora, como mencionaba hace un momento, es un tema de transparencia, es tratar de hacer públicos, como lo ha hecho el Poder Judicial de la Federación en su momento a través del Canal Judicial, a través de las audiencias públicas, a través de la argumentación jurídica de sus sentencias, a través de los observatorios nacional de sus resoluciones tanto en sede del Consejo como en la Suprema Corte, como del Tribunal Electoral y, por supuesto, los alegatos públicos que han tenido los magistrados electorales, me tocó ese gran honor en alguna época de mi vida



y sí le puedo decir que la idea de la PGR, la idea de la FEPADE es ir caminando en un espacio de mayor transparencia, protegiendo, por supuesto, los datos personales de las personas físicas que se encuentran involucradas con la comisión de conductas delictivas.

Pero si usted solicita la información, podemos proporcionar información siempre y cuando esto no afecte el sigilo de la averiguación previa y no afecte algo que es muy importante el objetivo final que implica la sanción a los objetos activos de la comisión del ilícito para disminuir o incidir, por lo menos, en la incidencia delictiva que tenemos en la materia electoral.

### **Juez Francisco G. Migoni Goslinga:**

**Doctor José Antonio Caballero Juárez**, son diversas las preguntas que le quieren formular, y entonces me permito construirlas para integrarlas por cuestión de tiempo.

Raúl Arámbula García, Roberto Roa Luna, Giovanni Tapia le preguntan **¿cuál sería la definición ideal de seguridad nacional?** Pero no como una pregunta para que usted dé el concepto, sino que **¿considera que la construcción de ese concepto de la frontera entre seguridad pública y la seguridad nacional corresponde más al legislador ante la crítica inicial que hacía o corresponde más a la Suprema Corte de Justicia de manera casuística, todo esto dentro de un Estado democrático?**

### **Dr. José Antonio Caballero Juárez:**

El legislador puede plantear algunos pasos adicionales, pero en el fondo me parece que la Corte es el sitio adecuado en una democracia constitucional para terminar de hacer los puntos finos, por llamarlo de alguna manera dentro de este tipo de conceptualizaciones.

Y la razón es muy simple, evidentemente los criterios del INAI van a ser una primera marca. Pero los criterios del INAI también tienen que impulsar esto que decía el magistrado Cárdenas, creo que tiene mucha razón, a veces le aventamos la pelota a los tribunales y la pelota no viene bien inflada en cuanto al debate, y entonces los jueces se ven también con el problema de tener que pensar aquí procede una suplencia o no procede una suplencia. Entonces desde afuera hay que hacerse mucho cargo de esto.

Pero el resultado duro me parece que es sí, empezar a impulsar una construcción de doctrina jurisprudencial que nos permita distinguir y establecer



lugares de excepción y entonces ya por analogía poder jalar algunos criterios.

Dudo mucho que podamos tener una definición legislativa satisfactoria en este caso que nos pueda liberar de cualquier cosa.

Y aprovecho para hacer un comentario sobre averiguaciones previas y acceso a la averiguación previa.

Aquí me quedo un poco con eso porque yo coincido con los criterios que están, pero tengo incluso una aproximación un poquito más restrictiva a la averiguación previa.

¿En qué sentido? Que la averiguación previa idealmente sí surge a partir del sigilo. ¿Pero cuándo se voltean los papeles? Los papeles se voltean cuando se consigna la averiguación previa, ahí mi visión es mucho más hacia la publicidad del proceso penal.

Entonces, lo que invertimos en guardar el sigilo de la averiguación previa probablemente se tendría que abrir mucho más, pero ya en la consignación, porque la consignación es un acto público.

Cuando el MP, el fiscal consigna se vuelve público por su propia especial naturaleza. Entonces, el debate hay que llevarlo me parece más hacia allá que hacia la construcción de la averiguación previa. Nada más.

**Magistrado Francisco Javier Cárdenas Ramírez:** Gracias por las preguntas.

Y, bueno, la experiencia nos ha dicho que en estos conceptos abiertos, si me permiten la terminología, en donde la doctrina muchas veces nos empieza a llenar sus espacios y como juzgadores nos hace reflexionar antes que tengamos el caso.

Entonces, me parece que el hablar en abstracto que el juzgador espere el caso y hasta ahí imponerse de la obligación para definir el concepto me parece que es muy difícil en la práctica.

Como juzgadores lo que nos motiva es estar cerca de la academia en donde ellos por la misma metodología que utilizan nos invitan a conceptos en abstracto, esto para mí como juzgador no me excluye en el siguiente paso, que es el caso concreto; es decir, que no van a ser excluyentes los conceptos en abstracto al caso concreto.

Si yo tengo elementos en un concepto académico, doctrinario de una reflexión antes de que llegue a la etapa de la resolución, bienvenida. Si acaso no llegase a tener ese concepto en abstracto, entonces no tengo de otra.



Un gran maestro, y perdón que insista, de la academia me decía, en una ocasión me dijo: es que tú tienes el caso más difícil como juzgador, yo como académico yo puedo elaborar mi libro, le puedo dar diferentes velocidades, lo puedo terminar hoy, mañana, dentro de un año y no pasa nada, a lo mejor algún problema en la beca, pero fuera de ahí no hay problema.

Pero el juzgador no tenemos esos tiempos y es necesario, es una experiencia de irnos adelantando constantemente y de ahí la fortaleza del argumento es en qué, si tenemos casos concretos en donde ya no nos dio la oportunidad de mayor reflexión del concepto en abstracto, tengo que entrar al caso concreto.

Y retomo la insistencia del doctor José Antonio Caballero cuando habla de esta doctrina a partir de los criterios jurisprudenciales, pero a mí sí me gustaría a lo mejor hacer un paréntesis, no solamente de los órganos que tienen la competencia para emitir jurisprudencia, ya destacaba el doctor Santiago Nieto de varias resoluciones que también tenemos un portal en el Consejo, en que a pesar de que no son órganos terminales, esto es un juez de distrito, sin embargo, tenemos ahí una gran oportunidad para tener esa experiencia de ir enriqueciendo el concepto o los conceptos de seguridad nacional y, en su caso, de una seguridad pública.

Es decir, el mundo de la transparencia, si se me permite, está más cerca de lo que creemos, eso sí, si tenemos esta conjunción, y me parece que es uno de los objetivos del seminario, esta conjunción de diferentes entidades públicas, seguramente que el juzgador, tendremos ese camino para el caso concreto, de definir, y también a través de la doctrina.

Es decir, estaríamos abiertos o estamos abiertos en la práctica para esas diferentes hipótesis, porque es nuestra obligación además.

Gracias.

### **Dr. Santiago Nieto Castillo:**

Debo decir que por alusiones personales, José Antonio, plantearía lo siguiente: ¿la averiguación previa debe ser pública? Depende, como todo en el Derecho. Si hay un requerimiento de autoridad jurisdiccional, mi punto de vista es que sí, es un órgano jurisdiccional, yo tengo que dar la información.

Segundo, si es una solicitud de acceso a la información, mi punto de vista es que depende qué es lo que estén solicitando. Depende también de un elemento, no es lo mismo delincuencia organizada que delitos electorales,



donde un servidor público o un funcionario partidista, alto funcionario partidista violenta la normatividad penal electoral.

Y me parece que por su propia voluntad, al haberse puesto en un espacio público, digamos, su umbral de protección al derecho a la intimidad tiene que ser más reducido. Es mi punto de vista, por supuesto, y yo lo sostengo, aunque alguien me haya acusado ya de garantista y de haberme cambiado.

El tercer punto son los límites del artículo 16. Creo que sí habría que pensar que se plantea la reserva de la averiguación previa. Se plantea la reserva del no ejercicio de la acción penal hasta que haya pasado el plazo de prescripción, lo cual me parece a todas luces incompatible con un modelo de Estado democrático que, por supuesto, los datos personales, creo que ese es un tema importante, aun cuando la establecería este límite, por lo menos o matiz en los casos de los servidores públicos y el tema de la reserva de los documentos.

Creo que en la medida en que no se afecte la averiguación y que no se afecte al hacerse público la información de la averiguación previa para efecto de lograr el objetivo final, que evidentemente es la consignación y más allá de la consignación la orden de aprehensión y más allá de la orden de aprehensión, el auto de formal prisión y más allá la sentencia condenatoria creo que en esa medida se puede abrir la información.

Ahora, no se trata de hacerlo público, creo que la seriedad de esta función implica la mayor reserva, sigilo y creo que ese es el ejercicio que se espera de un órgano ministerial, que no sea un órgano que se encuentre en los espacios públicos, haciendo públicas sus asuntos, sino que se pueda debatir, en todo caso en el espacio académico, como es éste, para efecto de reflexionar de cómo se puede reflexionar el diseño.

Pero entiendo que es un tema que da para mucho, es un tema que además se necesita proceso penal acusatorio nos va abrir otras posibilidades de debate y que creo que sería importante que cuando Consejo de Judicatura Federal organice algo me apunto para cualquier discusión sobre este tema.

Muchas gracias.

#### **Dr. José Antonio Caballero Juárez:**

Simplemente para añadir al punto que hacia Santiago. Efectivamente los no ejercicios son importantes, en qué momento se puede controlar precisamente el problema del no ejercicio. Había una pregunta también sobre tiempos



de la averiguación previa, averiguaciones previas que se eternizan y en qué condiciones esa rendición de cuentas en eso.

Pero sí, efectivamente el punto clave dentro de la rendición de cuentas es yo pensaría que es la calidad de la consignación, porque ahí es donde se empieza a ver efectivamente hasta dónde hubo un ejercicio razonable. Pero sí, completamente de acuerdo.



## CONFERENCIA MAGISTRAL:

### “Justicia Eficaz para una Economía y una Sociedad Incluyentes”

**DOCTOR ROLF ALTER<sup>1</sup>**

*DIRECTOR DE GOBERNANZA PÚBLICA  
Y DESARROLLO TERRITORIAL  
DE LA OECD EN PARÍS*

Creo que tal vez es uno de los factores más influyentes, por lo menos desde mi perspectiva, para poder cambiar a las sociedades y para poder cambiar las economías.

La transparencia es como una nueva manera, no nada más de ver lo que ocurre, sino también para participar en lo que está ocurriendo; contribuir y aportar a los resultados.

Es muy interesante también ver que la transparencia en estos días es mucho más importante en todo el mundo, más de lo que había sido antes y mucho de esto tiene que ver con el hecho de que la tecnología ha cambiado las condiciones para estar informados, porque ahora se tiene acceso a la información, ahora se puede compartir información a través de las tecnologías. Sin embargo, al mismo tiempo, me parece que es muy cierto el hecho de que la transparencia no es nada más un derecho a saber, también se trata de una obligación.

Es una obligación el ser un buen escucha, es una obligación entender qué es lo que es accesible en la actualidad.

La transparencia y la justicia tal vez es algo todavía más complicado, es una relación más complicada.

Yo vengo de una organización, la OCDE, que se conoce como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, y yo sí les puedo decir que para los economistas, para mis colegas, la mayoría de ellos son economistas, pues para nosotros, como economistas, la transparencia es parte de los mercados funcionales.

---

<sup>1</sup> Director de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OECD en París.

El doctor Alter lidera un equipo de 150 personas que apoyan a los gobiernos en la mejora de desempeño del sector público para bienestar de los ciudadanos y la competitividad de sus economías.

Los temas asociados a su cargo son reformas institucionales, innovación, transparencia e integridad en el sector público, presupuesto orientado a resultados, reforma regulatoria y la economía de las regiones y ciudades.



Los compradores y los vendedores; los productores y los inversionistas, los inversores, deben de tener cierta transparencia para la toma de decisiones.

Para poder hablar de transparencia y justicia, pues vemos que es algo relativamente nuevo para nosotros, es incipiente. Pero yo quiero compartir con ustedes el día de hoy algunos conceptos, algunas nociones, ideas, de las que están ya muy familiarizados, como la parte de la justicia, con el componente de justicia en esta ecuación.

Pero hoy quiero compartir con ustedes las ideas que hemos desarrollado en la OCDE y que estamos desarrollando actualmente para lograr que la gente realmente entienda el hecho de que la justicia es simplemente parte de una buena gobernanza, parte de un buen gobierno, y la justicia también tiene que incorporar el componente de la transparencia.

Mi mensaje para todos ustedes es simplemente decirles: **trabajemos juntos**. Trabajemos juntos en todas estas relaciones tan importantes entre la **transparencia y la justicia**.

Pero antes de que yo me introduzca de lleno a hablar sobre los hallazgos que hemos tenido, quisiera hacer dos comentarios importantes.

El primero, la justicia es un servicio público, *dar justicia es un servicio público*. A lo mejor parece algo cotidiano, algo muy normal. A lo mejor para muchos de ustedes, por supuesto, es simplemente un hecho sencillo, pero no puedo decir que siempre se vea como un servicio público. Un servicio público como, no sé, los servicios de salud o un servicio público como la educación.

Con mucha frecuencia el Sistema Judicial, los jueces, los magistrados, el sistema de tribunales, se considera y con mucho derecho, como una entidad independiente por sí misma, porque son el tercer poder en las democracias.

Sin embargo, a mí me parece de suma importancia que veamos este tema desde la perspectiva de los ciudadanos, quienes tienen un derecho, tienen el derecho de que les sirva, de que el sector público les dé servicios, incluyendo los tribunales. Así que ese es el primer punto que yo les quiero hacer, porque es muy importante que podamos darnos cuenta que el Sistema Judicial da un servicio a los ciudadanos.

El segundo punto es que muchos de ustedes se habrán dado cuenta que solamente hace unos dos, bueno, tres meses atrás las Naciones Unidas tomaron una decisión sobre unas nuevas metas, metas globales, o sea, las metas para el desarrollo sustentable. Son 17 metas. Una de ellas, la número 16,



habla precisamente sobre el acceso a la justicia para todos, y me parece que esto es una continuación del primer comentario que les acabo de hacer.

Ahora, desde este verano las Naciones Unidas y sus 193 países signatarios han acordado que éste es uno de los elementos para un desarrollo sustentable.

Por supuesto podría asumir que esto no es nada nuevo para ustedes; sin embargo, yo sí creo que es muy importante que cuando estamos hablando de este tema podamos ver el desarrollo dinámico que se está dando a nivel global, porque ya no hay, ya no es una cuestión de que estas son las metas para el mundo desarrollado y estas son las metas para el mundo emergente, para los países en vías de desarrollo. No, señor, son para todos.

En la OCDE contamos con 34 países miembros, uno de ellos es México. Como usted ya lo dijo, nuestro Secretario General es mexicano, el señor Gurría, quien ha dejado claro que la OCDE tiene que ser una organización internacional abierta, abierta a la discusión, abierta a los países aun cuando no sean miembros, de hecho esto ya no es ningún tema, más bien el tema ahora es, vas a participar para buscar buenas soluciones a diferentes políticas públicas y sus retos, y el desarrollo sustentable es uno de los retos más importantes que las políticas públicas enfrentan en todo el mundo en estos días.

La OCDE se ha comprometido en este proceso para buscar la justicia y verla como un servicio público. Esto ya desde hace tiempo y de hecho me gustaría informarles que empezamos desde hace mucho tiempo atrás, porque en la OCDE tenemos dos principios:

El primero, la economía de mercados; si tú quieres ser miembro de la OCDE necesitas tener mercados como un principio fundamental para tu economía.

El segundo es el estado de derecho. Por lo tanto, ¿podríamos decir que no sería lo natural decir que hemos trabajado en la justicia como un servicio público durante un buen tiempo ya? Pues no y yo creo que esto se debe a que lo dimos por hecho, dimos por un hecho que hay estado de derecho en todos nuestros países.

Estoy seguro que ustedes saben que la OCDE tiene mucho que ver con los datos, la OCDE tiene mucho que ver con las cifras, con los números, las mediciones; y cuando llevamos a cabo estas mediciones y las iniciamos para el Sistema Judicial, nos dimos cuenta que hay muchas deficiencias en nuestros países para poder dar de manera rápida, oportuna justicia, dar una justicia que se perciba como tal, como una justicia justa.



También sobreestimamos de hecho, qué importante es el estado de derecho para las economías y las inversiones; por ejemplo, si buscan inversores ahora, a nivel interno, en la lista de criterios que ellos revisan siempre van en busca de saber si ese país donde yo estoy considerando invertir mi dinero, está caracterizado como un país que tiene el estado de derecho bien, o, no puedo confiar en ese sistema.

Pero también es cierto y muy importante garantizar que los derechos indicados se apliquen, es importante para una persona que tenga un argumento con su cliente o con su superior, sepa que tiene un sistema judicial, que tiene las obligaciones y los derechos muy claros, y no solamente que los tenga claros, sino la garantía que realmente se aplica.

Es por todo esto que nosotros hemos puesto a disposición muchos datos estadístico que demuestran que el desempeño de estos sistemas de justicia no son lo que deberían de ser.

Hay una cuarta dimensión, estoy hablando en el sentido de la percepción, la percepción que tienen los ciudadanos sobre sus sistemas de justicia.

Quisiera mostrarles un trabajo que acabamos de terminar, está recién hecho, lo lanzamos hace cuatro semanas en Guadalajara, se llama “La Medición del Bienestar en los Estados Mexicanos”, no estamos viendo única y exclusivamente lo que está ocurriendo en el campo de la justicia a nivel nacional, nos estamos metiendo en cada uno de los estados de México, este documento es muy interesante, porque es un trabajo pionero el que estamos haciendo, es la primera ocasión que se lleva a cabo este tipo de trabajo en algún país de OCDE, y quedamos sorprendidos con el gran departamento de estadísticas que tienen ustedes, y déjenme decirles que sí fue sorprendente ver que cuando estuvimos analizando qué es lo que piensan los ciudadanos sobre el sistema de justicia, en algunas partes esto es demasiado desilusionante.

Por ejemplo, hicimos una pregunta, a ver, cuál es la percepción de la ausencia de corrupción en el sistema judicial, qué percepción tienen, hay ausencia de corrupción en el sistema judicial, de hecho muy mal, muy mal. Estoy diciendo que estamos hablando de percepciones, la percepción de los ciudadanos, no estoy diciendo que están describiendo hechos, pero necesitamos estar conscientes del impacto que tienen las percepciones de los ciudadanos, especialmente cuando se trata de la confiabilidad en el sistema judicial y de justicia.



Y permítanme hacerles otro comentario. No es nada más una cuestión de la percepción en el Sistema Judicial. Hemos vinculado estos resultados con lo que la gente piensa sobre la confianza en su gobierno y ahí nuevamente salta a la vista, es muy obvio que para poder confiar en un gobierno se necesita tener un muy buen Sistema Judicial, sano, que funcione.

Y ya les dije, no les quiero molestar aquí con las cifras el día de hoy, pero lo que sí quiero es que realmente se pongan a ver en esa gran responsabilidad que tienen los sistemas de justicia, para los ciudadanos, para los empresarios, para el desempeño nacional, para la confianza en el gobierno.

Estamos hablando de una parte muy importante de la transparencia, la transparencia del sistema judicial.

Ahora permítanme ir un paso más allá y hacer un par de comentarios sobre el tema de acceso a la justicia, acceso a los sistemas de justicia. Cuando empezamos a trabajar en este tema en la OCDE había mucha plática sobre la ayuda legal. ¿Qué es lo que hacen los gobiernos de la OCDE para ayudar a sus ciudadanos a que puedan llegar al Sistema Legal?

Y resulta que fue una buena pregunta de inicio pero, por supuesto, siguieron una serie de preguntas después de eso. Porque el acceso a la justicia no es nada más llegar a la puerta del tribunal y poder llamar la atención del tribunal a sus casos, sino que también se define como un proceso transparente, oportuno y apropiado para darle curso a una demanda.

Es una cuestión también de, si el juez se percibe como justo o no, de si ejecutó el caso y no dio pie a la impunidad, así que cuando vemos este tema, acceso a la justicia en este campo tan completo, tan basto, fácilmente me pueden seguir y darse cuenta que el acceso, de hecho, es tan fundamental para los ciudadanos, para asegurarse que los sistemas de justicia funcionan bien, esa es una parte muy importante para ellos.

Y quiero dejar algo muy claro. Aquí, ahorita yo no estoy hablando sobre la independencia de la justicia ¡eh! Por supuesto que sí, no queda duda de eso.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva fue muy relevante este hecho, ver si los ciudadanos tenían o no acceso a un sistema funcional y transparente.

La respuesta varía considerablemente de un país a otro. Les puedo decir que los resultados mexicanos no son muy impresionantes. Vimos otra cuestión. ¿Qué significa cuando uno habla sobre un sistema funcional?



Aquí hay tres elementos que me gustaría subrayar, primero, simplemente decirles, por supuesto sí tiene que ser accesible, que lo puedan pagar, tiene que ser oportuno y tiene que estar listo para dar respuesta en un tiempo breve, porque no te ayuda para nada si la decisión de tu caso se da ocho años después, ni tampoco a un empresario le va a gustar presentar un caso o alguien en el sistema civil, si hay un caso contencioso por la renta de una casa. Hay que tener un inicio oportuno y un final oportuno.

Y está la cuestión de la apertura, de la transparencia. La transparencia puede significar muchas cosas. Por ejemplo, todo mundo puede ver las evidencias, las pruebas. Podemos ver en el internet cuál es el estado que lleva un caso, por ejemplo, podríamos decir qué parte del Sistema Judicial en este momento se está encargando de mi solicitud.

¿Cuál es el siguiente paso? ¿En qué momento llegará al otro paso? La transparencia es sumamente importante para asegurarnos que los ciudadanos entienden realmente qué es lo que ellos quieren hacer y que lo vean en el sistema de justicia.

También vimos otra cuestión muy importante a la que nosotros nos referimos como qué es realmente el conocimiento que tienen los ciudadanos cuando están hablando del sistema de justicia.

El resultado es muy interesante, nada más vean esta idea. Si vemos el costo de los procedimientos, qué hacer si necesitan ir ante el tribunal, y cuando vemos el derecho a la ayuda legal, el conocimiento de la mayoría de los ciudadanos en el mundo es muy bajo, extremadamente bajo.

Lo que sí conocen muy bien es que van a un abogado. Pero realmente esa es la percepción de un sistema de justicia que funciona, el abogado.

Muy pocas personas, contadas personas saben que realmente hay un conjunto de maneras para llegar a un acuerdo. Por ejemplo, el ombudsman o lo que nosotros llamamos: resoluciones de disputas alternativas, mecanismos alternativos para la resolución de disputas o de querellas.

Con esta pregunta podemos concluir. Cómo van a saber lo que es el acceso a la justicia si ni siquiera saben de qué se trata o qué hacer al respecto. Las cifras son sumamente bajas.

Lo único que yo les puedo decir, es que desde la participación de los Estados Unidos fue muy interesante ver que es un país sobrepoblado de



abogados. El promedio de tarifas son 280 dólares por hora, muy caro para que una familia lo pueda pagar, una familia que gana 600 dólares a la semana.

¿Qué tipo de acceso es este? Díganme, si tú tienes que gastar la mitad de tu gasto para poder tener acceso a pagar una hora de abogado y que él te escuche.

Y quiero subrayar nuevamente esto, se trata en algunas maneras de lo básico, pero yo creo que lo básico es muy relevante para que un sistema funcione para la gente para la que realmente se hizo.

No hay información, no hay concientización, no hay manera de saber hacia dónde ir, excepto a que yo tengo que ir a un abogado. Yo no creo que eso sea un resultado satisfactorio para hablar de un sistema de justicia sano o que funciona.

Voy a hacer mi último comentario.

Mencioné el tema de la corrupción, dije que era un factor muy importante para la percepción de los ciudadanos en el sistema judicial. Es interesante que cuando vemos algo que llamamos la divulgación del interés público de la gente en el sistema judicial, lo tenemos en el gobierno, los ejecutivos con mucha frecuencia lo tienen, esto ya se introdujo en México y recientemente en mayo los que trabajan para el gobierno tienen que entregar un estado de sus activos.

*¿Por qué es importante saber qué es lo que tienen?*

Aquí el tema es que si tú tienes algo, hay un potencial de conflicto de interés, porque a lo mejor tus decisiones las tomas diferente, porque no sé, estás decidiendo en parte sobre tu propio caso. Así que el conflicto de intereses también es un tema que se reconoce, no tan malo, pero como algo que necesita regularse y gestionarse.

¿Cuáles son los niveles de divulgación en la rama judicial? La mayoría de los países casi no lo tienen, su desempeño es muy malo. Yo creo que esto es algo en lo que podemos reflexionar, ver si hay alguna razón de sustento para hacer una excepción de tal manera que la rama judicial tenga esa excepción y, por supuesto, surgió la pregunta también de, ¿y ahora qué pasa con los parlamentarios?

Aquí el punto que yo les quiero decir es que las condiciones que ayudan a evitar conflicto de intereses que no están alineados con las normas y los



procedimientos de gestionamiento valen la pena nuevamente que los repensemos para ver si es posible cambiarlos.

Cuando se trata de la aplicación de la justicia civil, ahí les tengo que decir que nuevamente hay una gran variedad y diversidad entre los países, unos van mejor que otros y otros van muy mal, pero ya como les dije es parte de nuestra idea de acceso a la justicia, cuando vemos los resultados también tienen que ver con lo que se percibe como el juicio.

Quiero cerrar ya mi presentación, no sin antes decirles que en México en la actualidad tenemos un movimiento muy importante hacia un gobierno abierto, México está compartiendo este año la iniciativa internacional que se lanzó hace cuatro años Estados Unidos y Brasil, es la Alianza de Gobierno Abierto; tiene ciertos requerimientos para que los países puedan vivir con lo que significa el gobierno abierto, tal vez ustedes escucharon el mes pasado, 27, 28 de octubre en Guadalajara se llevó a cabo el Foro Mundial de OGP y lo presidió México.

Esto se lo comento porque no debemos de olvidar que hay un enorme movimiento hacia el gobierno abierto, si me permiten decirlo, casi no he visto ninguna iniciativa internacional que en cuatro años haya pasado de cero a la adhesión de 65 países de un total de 165, yo creo que eso habla de la seriedad y formalidad de este movimiento.

Nuevamente el punto, no hay que ver al sistema judicial de manera aislada, es parte de un nuevo desarrollo, me parece, hacia la transparencia y hacia la apertura y si no lo es todavía se debe de convertir en eso.

Es importante que los ciudadanos sepan que uno de los principales términos, el Estado de derecho, no está escrito en libros, pero es una realidad diaria para todos y aquellos que necesiten algún argumento los invito a que le den una lectura a la decisión que tomó las Naciones Unidas en el verano de este año junto con los países miembros. Disposición, provisión de acceso igualitario a todos, este es uno de los objetivos válidos para un desarrollo sustentable.

Muchísimas gracias.



## **PANEL:**

# **“Alcances y Retos Competenciales de la SCJN y el INAI para la Aplicación e Interpretación de la Ley General”**

### **ISSA LUNA PLA**

*INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO*

### **JOSÉ ROLDÁN XOPA**

*INVESTIGADOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)*

### **LETICIA BONIFAZ ALFONZO**

*DIRECTORA GENERAL DE ESTUDIOS, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN*

### **ADRIÁN ALCALÁ MÉNDEZ**

*COORDINADOR DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE  
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS*

#### **Dra. Issa Luna Pla:**

Lo que haré será solamente añadir algunos elementos que considero que nos pueden ayudar a quienes estamos aquí, para poder presentar nuestros argumentos, y como dice este panel, nuestras interpretaciones en esta materia.

En el centro de la discusión que nos trae en este panel es entender cuál es la naturaleza del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y en qué lugar está situado de nuestra jerarquía normativa, para que después analicemos sus competencias y hacia dónde puede caminar en relación con la Corte.

Me parece que ustedes estarán bien conscientes de que el INAI, pues es un instituto que no se incluyó dentro de todos los órganos de derechos humanos que están previstos en el artículo 102 de nuestra Constitución; estamos todos claros que no se trató de hacer eso, precisamente para quitarle el vicio de origen que tienen esos órganos de derechos humanos, perdón doctora Bonifaz; pero es que no emiten resoluciones vinculantes.

Entonces, para evitar eso, pues le da la vuelta el legislador, y establece en el artículo 6° de nuestra Constitución este nuevo órgano garante constitucional, con todas las atribuciones determinadas, en las cuales está emitir resoluciones vinculantes que sean cumplidas por los sujetos obligados.



Entonces, la creación del INAI, no es la creación típica de estos órganos ombudsman como nos los imaginamos, y eso nos obliga a mirar, si lo hicieron un órgano especializado, con su propia naturaleza y jerarquía constitucional; constitución y conformación; entonces ¿hasta dónde pueden llegar sus atribuciones y sus poderes? Dejemos esto muy claro, en esta materia las expectativas se ponen solas, el órgano puede ser muy amplio, no sé cuántas personas ahora ya sean, 700 quizá, más o menos me dice Adrián, pero las expectativas rebasan por mucho lo que este órgano pudiera hacer.

Entonces aquí es importante y con mayor razón, dejar claras cuáles son esas competencias según nuestra Constitución y según el legislador.

Lo primero que hay que ver es que el artículo 6° de la Constitución cuando crea este órgano en la reforma de 2014, en la fracción VIII dice: “Este órgano tiene competencia –y solamente dice esto–, competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano, organismo, etcétera, excepto, con la excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Corte.

Y después ya no encuentro ninguna otra competencia, es decir, la única competencia que la Constitución o que ese constituyente permanente le dedicó fue el de conocer asuntos relacionados con acceso a la formación y protección de datos personales.

Claro, la exposición de motivos de esta reforma decía que iba a ser un *Rolls Royce*, no iba a ser un *vochito*, nos dice que ese órgano iba a poder ejercer la rectoría de la materia en todo el Estado mexicano, pero eso no quedó en el texto constitucional, sino sólo en la exposición de motivos; y luego nos pasa que confundimos la *magnesia* con la *gimnasia*.

Toda autoridad, dice aquí en el mismo artículo, toda autoridad y servidor público está obligado a coadyuvar con el órgano garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

Y aquí es la única oración que yo encuentro dentro de la Constitución, en la que dice cómo se va a relacionar ese Instituto Nacional de Transparencia con el resto de los sujetos obligados. Y ellos solamente tienen este deber de coadyuvar.

Así que, obligaciones concretas, elementos para que este organismo pueda regular el sector, emitir lineamientos vinculantes obligatorios para todos los sujetos obligados, no están en la Constitución, por lo menos.



Lo único que pusieron después fue una reforma al 105 para poder darle atribuciones a este INAI en lo dispuesto con las controversias constitucionales.

Pero no modificaron otra cosa más, es decir, por ejemplo, no modificaron el artículo 72 relativo a que el Congreso podrá legislar en materia de transparencia entre los particulares, eso le permitiría al INAI, efectivamente, dictar normas que serán vinculantes para las personas físicas y morales que reciben fondos públicos, pero no está.

Luego, las competencias en la Ley General de Transparencia, en el ámbito de sus atribuciones, el Instituto tiene que conocer y resolver los recursos de inconformidad y, de oficio los de revisión. La única competencia que está en la Constitución se reitera aquí. También, la fracción V, encabezar el Sistema Nacional de Transparencia.

Entonces, aquí es la primera vez que oímos en la Ley General de Transparencia que se crea un Sistema Nacional de Transparencia, pues tampoco está enunciado como tal en la Constitución. En la modificación al Artículo 6º de la Constitución, fueron muy minuciosos para poner cómo se va a integrar el Instituto, cómo van a nombrarlos, qué perfil van a tener, etcétera, pero no pusieron nada sobre esta conformación de un sistema; así que este sistema solamente existe por la vía de la Ley General de Transparencia.

Así que vamos a ver qué atribuciones tiene este sistema.

Bueno, acabando de ver las competencias del INAI, solamente están aquellas de promover el derecho, suscribir convenios, ninguna otra en la que puedas decir “esta sí fue el Rolls Royce que se imaginaron en la exposición de motivos. Sí, es el órgano garante, regulador, rector de la materia.” Tampoco se encuentran en esta Ley General las competencias del sistema.

El INAI como cabeza del Sistema Nacional de Transparencia, pues entonces vamos a ver si por ahí tendría algunas facultades específicas, para regular y ejercer una rectoría como la del Rolls Royce que nos vendieron.

Dice aquí, Artículo 31 de la Ley General de Transparencia.

- 1.- Establecer lineamientos e instrumentos objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos, políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de esta ley.

Entonces, lo primero que nos dice es que se trata de un sistema de políticas públicas, porque no son, efectivamente, normas vinculantes las que



emite, sino normas orientativas; con un sentido de observación, digamos, de coadyuvancia en los términos de la misma ley, para poder promover los objetivos de dicho ordenamiento.

Y después, hacer programas comunes, lineamientos para la implementación de su propio funcionamiento, etcétera.

Las obligaciones que se están estableciendo para la Suprema Corte de Justicia en relación al Instituto Nacional de Transparencia, y la forma en la cual éstos van a operar, como dice Alfredo, van por dos caminos totalmente distintos; y, a las preguntas que nos surgen sobre qué facultades tiene o qué obligaciones tiene la Suprema Corte, para ponerlo en otros términos, qué obligaciones tiene la Corte para atender esas recomendaciones, lineamientos, etcétera, francamente yo no encuentro que sea ninguna. Puede o no atenderlas. Pero lo que sí va a tener que hacer es crear las mismas, y sus propias reglas, en su propia función de autorregulación.

Y luego en el tema para resolver recursos de revisión relacionados con la información de asuntos jurisdiccionales, se sigue complicando porque quien escribió esta Ley General, no sabía que la Corte también administra su propio presupuesto y tiene también asuntos administrativos.

¿Quién va a resolver sobre esos asuntos administrativos? ¿Será el INAI? O será la misma Corte que diga: bueno, pues ya estando aquí, como el INAI está bien ocupado con muchas otras cosas, y ya tenemos nuestro Comité de tres ministros, pues nosotros también revisaremos estos temas.

Me parece que son elementos que definitivamente no se cuidaron en la redacción de la ley, y que lejos de darnos una claridad sobre las competencias y sobre cómo funciona el sistema, pues nos arrojan más dudas y más expectativas: ahora qué pondremos en una ley federal, que está en el Senado y que tendría que resolver problemas muy serios de esta Ley General.

Muchas gracias.

**Dr. José Roldán Xopa:**

Hace unos días el Ministro Arturo Zaldívar hizo circular un proyecto de sentencia que ha sido muy discutido en la opinión pública, entre los especialistas, en la población en general; esa sentencia tiene que ver con el proyecto que resuelve sobre el derecho de las personas para consumir, sembrar, procesar, para uso lúdico, la marihuana.



Al leer el proyecto llama mucho la atención el uso de asteriscos, y los asteriscos se emplean en tres casos. Primero cuando hay un quejoso persona moral; cuando un quejoso en el amparo, es persona física; y, también se usa para testar el nombre del funcionario de la Secretaría de Salud, de COFEPRIS, que emitió el acto reclamado.

Me parece a mí que es un extraordinario ejemplo para ilustrar una buena cantidad de los problemas propios de esta mesa. La primera cuestión es que se trata de un documento que, por una parte, es información pública, pero de otra, en la que existen datos personales involucrados.

En el caso de datos personales, me parece que pudiera ser justificado cuando se trata de quejosos personas físicas, porque además, por el tipo de amparo, involucra lo que podría ser un dato sensible, esto es, si los quejosos reivindican el derecho y solamente la decisión personal de consumir marihuana; por supuesto puede haber un buen argumento para considerar que los hábitos, considerando el contexto, corresponden a un dato sensible y, por tanto, es justificado que haya confidencialidad en los mismos.

Pero no me parece la misma razón cuando se trata de una persona moral. En lo personal me parece que ahí la Corte ha cometido un error en considerar que las personas morales son titulares de Derechos Humanos, y bueno, los precedentes en donde ha resuelto esto tienen que ver precisamente con datos personales. Entonces, creo que ahí hay un tema distinto y no deben juzgarse con el mismo parámetro los datos personales y, por tanto, la confidencialidad.

La tercera cuestión que llama la atención, es que se teste con asteriscos el nombre del servidor público que emite el acto reclamado. Si hay una función pública me parece que ahí no hay una justificación.

Sin embargo, es muy llamativo y conlleva a analizar algunas implicaciones del sistema, así como algunos de los problemas mucho más específicos de la mesa.

La primera cuestión tiene que ver, ***¿cuál es el horizonte del Sistema Nacional de Transparencia en el contexto del funcionamiento del Estado mexicano y particularmente el funcionamiento institucional?***

Hemos estado acostumbrados a abordar el acceso a la información pública a partir de una dimensión de derechos y, por supuesto, a partir de ahí el discurso más poderoso, más robusto, ha tenido su elaboración desde el marco de los derechos.



He visto menos la relevancia que puede tener el sistema de transparencia desde la perspectiva de la función institucional. Me parece en lo personal que cuando la Corte, y es contrastante lo que sucede con el Tribunal Electoral, en donde dan a conocer todos los nombres de las personas físicas, tiene como política –y esto considero hay que discutirlo– el establecer asteriscos cuando hay un nombre, sea de persona física, moral o servidor público.

¿Por qué? Porque puede afectar el funcionamiento institucional y, sobre todo, de qué manera las sentencias pueden constituir precedentes, o bien, cómo podemos obtener la riqueza de un precedente; y, de qué modo puede verse trastocada esa riqueza, derivado de la omisión de los nombres.

Hay todo un sistema de jurisprudencia que ha sido como ha sido, pero en lo personal cuando no conocemos los nombres de las personas físicas, cuando no hay buenas razones para ocultarlos, evitamos en la lectura del precedente conocer una parte relevante de los hechos del caso.

Cuando no podemos ligar si es hombre, mujer, de qué proveniencia, edad, entre otros, desconocemos parte de los hechos, lo que constituye un elemento relevante para hacer el ejercicio.

Es decir, la aplicación de un precedente a un caso requeriría del examen de los hechos y entre otras cuestiones de las peculiaridades de los quejosos, para poder hacer un ejercicio de aplicación de la *ratio decidendi* al caso que se está examinando y, por tanto, tener un mayor grado de asertividad.

Por supuesto, se tiene que ver con una tradición jurídica, pero aquí no solamente está involucrado un tema que concierne a las personas, sino también al funcionamiento institucional, pues vamos construyendo en nuestra tradición la aplicación de los precedentes a casos nuevos; lo que también ayuda a la misma función jurisdiccional, y por otra parte, al aprovechamiento por los operadores jurídicos; como los profesores de derecho, que tenemos que aplicar esta información en los análisis, o bien, a los litigantes que tienen que buscar el caso que se aplica.

Cómo hemos ido construyendo nuestro sistema, también se ha afectado el funcionamiento institucional. Esta es una de las posibles dimensiones del problema.

La siguiente cuestión, y en ánimo de colocarlo en la mesa: en el supuesto de que pidiésemos información sobre quiénes son los quejosos, conocer los nombres, por ejemplo, la persona moral, y que se discuta si una persona



moral tiene datos personales, ¿ante quién vamos? ¿Es un asunto que tiene que ver con una cuestión jurisdiccional o es una cuestión que concierne a lo administrativo?

Porque si se tratase solamente del problema del proyecto de sentencia, o de la sentencia una vez dictada, bueno, ya no tendríamos en proceso una posible decisión en donde la revelación de datos pudiese tener un distinto impacto, dependiendo del momento procesal; ya tendríamos una litis resuelta, y esto puede afectar el tipo de criterio que empleemos para una u otra cuestión.

Entonces, ahí se nos plantearía un problema de posible conflicto de competencias. La siguiente cuestión es, si tendríamos algún criterio para poder o tratar de definir quién sería competente, porque curiosamente nos enfrentamos ante dos órganos que pueden ser, sobre todo en el caso de la Corte, órganos límite; ahí nos plantearemos con un caso que es bien interesante.

Ahora, un dilema donde es relevante ir trabajando sobre los criterios, probablemente nos ayuden algunos de los criterios usualmente empleados para distinguir un acto que puede ser formalmente jurisdiccional o materialmente jurisdiccional; o formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional; pero simple y sencillamente son criterios que son útiles.

Pero no tenemos una regla para definir quién puede ser el órgano competente.

En el caso de algunos otros órganos o de otros sistemas, por ejemplo, pensemos en el caso de competencia, cuando hay un conflicto de competencia entre la Comisión Federal de Competencia y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, que ambos son órganos profesionales autónomos; bueno, la regla de competencia es que será un Tribunal Federal el que defina o dirima quién de ambos es competente. Pero no lo tenemos en la materia de datos personales,

Entonces se nos plantean aquí cuestiones importantes, pero también un problema que me parece que no hay que perder de vista.

Es decir, el pensar en los datos personales o pensar en transparencia desde la perspectiva de derechos, es relevante y es un discurso sumamente fuerte pero, por otra parte, me parece que también tenemos que pensar en los problemas funcionales o institucionales.

En mi opinión, la crisis de derechos que vivimos en este momento en México es una crisis de las instituciones. En la medida en que tenemos



fallos institucionales, el resultado es que no tenemos un buen sistema institucional, que nos permita tener derechos y ejercerlos de manera mucho más eficaz.

El cuestionamiento para el sistema de transparencia, en la perspectiva no mediata sino de largo plazo, es cómo este sistema nos ayuda a tener información útil para ir la aprovechando, y así, mejorar el funcionamiento institucional.

Entonces sirva esta primera intervención, simplemente para plantear una serie de problemas que podemos después profundizar.

Muchas gracias.

**Lic. Adrián Alcalá Méndez:**

La verdad es que el reto de los expositores de un último panel es mayor, porque debemos de mantener la atención de todos ustedes, y esperemos que lo logremos en el desarrollo del tema.

Por supuesto, también agradecer a todos los organizadores por la invitación, al Instituto Nacional de Transparencia, a compartir las reflexiones de este panel que se denomina *Alcances y Retos Competenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del INAI para la Aplicación e Interpretación de la Ley General*.

El tema que hoy nos convoca es sugerente en aras de que, tanto nuestro máximo tribunal, como nuestro órgano garante federal de transparencia, comparten la misma materia de defensa, siendo conscientes de la naturaleza plenamente jurisdiccional de la Suprema Corte, que es el primer caso, y casi jurisdiccional, en el caso del Instituto Nacional.

La materia que comparten son dos derechos fundamentales, y me refiero al de acceso a la información, y al de protección de datos personales.

Ambas figuras también forman parte del gran catálogo de derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna, esencialmente en los artículos 16 y 6° constitucional, así como en sendos instrumentos internacionales en los que México forma parte.

Pero aunque existe en ese eje compartido entre el Tribunal Constitucional y el organismo garante nacional, los mecanismos de conocimiento de cada uno de ellos tienen peculiaridades propias.



En ese sentido tales características serán abordadas desde una perspectiva temporal a partir de dos grandes momentos. El primer periodo, que va desde del 2002 al 2014, y el segundo periodo que va del 2014 a lo que actualmente concurre del 2015.

Del 2002 al 2014, si bien es cierto el tema del derecho de información, tal como fue contemplado primigeniamente en la parte final del artículo 6° constitucional, tiene una fecha bastante definida en el historial que nos interesa, que corresponde al año de 1977, también lo es que como tal este derecho a la información no fue algo ni efectivo ni real hasta el año 2002, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por cierto, a la fecha, aún vigente.

Ni qué decir de la protección de datos personales, que en realidad se incluyó en el propio texto de la Ley Federal de 2002 y que, a nivel constitucional, fue en 2007 cuando se reconoce, pero como un límite al derecho de acceso a la información pública, porque repito, se inscribió en el 6° y no fue hasta el año 2009 que se inscribe en el Artículo 16 como una garantía constitucional.

De ahí que en realidad el parteaguas de la explicación de esta confluencia entre la Suprema Corte y el organismo garante federal, en rigor, puede señalarse a partir del año de 2002, como ya se ha hecho referencia.

El 2002 es el punto de partida de nuestro recorrido. Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se establecen, y así lo menciono porque aún es vigente, como lo reiteraré, en tanto no se expida la nueva Ley Federal de Transparencia en acatamiento a lo que mandata los transitorios de la Ley General; dos grandes regímenes jurídicos a nivel federal de acceso a la información y de protección de datos personales, que eran los protagonistas del entonces IFAI, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esencialmente la Ley Federal está abocada principalmente a regular el ámbito del Poder Ejecutivo de la Unión y hasta las dependencias y entidades de esa complejísima constelación llamada Administración Pública Federal, que, como sujetos obligados, se someten desde entonces a la competencia de un órgano garante federal llamado, en aquel entonces IFAI, hoy INAI.

Sin embargo, por otra parte la ley en cuestión reguló a todo el conjunto de poderes públicos distintos al Ejecutivo Federal, y los denominó grupalmente como otros sujetos obligados, entre los que se encontraba la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Para nuestro Máximo Tribunal, como para el resto de los otros sujetos obligados, la Ley Federal de Transparencia les señaló un mínimo contenido normativo que cumplir, a través de un reglamento o un acuerdo de carácter general, que cubriera los aspectos esenciales de los procedimientos, los plazos, estructuras de transparencia e impugnaciones; lo cual significó que en el caso de la Suprema Corte, como los demás sujetos obligados, se le reconociera una facultad de autorregulación que incluyó un doble papel para ellos, a la vez que eran antes obligados, eran instancias de resolución de las impugnaciones interpuestas por los solicitantes en esta materia. Dicho de otro modo, el IFAI no era autoridad para los otros sujetos obligados.

Así, establecido este doble régimen jurídico de la transparencia en México, en el orden federal nuestro máximo tribunal emitió el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia, así como un acuerdo general de la Comisión para la Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte de Justicia, relativo a los órganos y procedimientos para tutelar en el ámbito de este Tribunal los derechos de acceso a la información, a la privacidad y a la protección de datos personales garantizados por el Artículo 6º Constitucional.

A pesar de que la relación de la Suprema Corte y el IFAI no era equivalente a la de un sujeto obligado frente a un organismo garante de carácter de autoridad, la vinculación formal entre ambas instituciones surge a partir del año 2004, a través de un convenio general de colaboración.

Esto es, reconociendo mutuamente la importancia del tema de transparencia en ambas instituciones, desde el arranque de la ley de 2002 se empezaron a llevar a cabo de forma entusiasta acciones concretas que pusieron en marcha el mandato legislativo, todo ello en el marco respetuoso de la colaboración institucional.

En ese sentido, desde el año 2002 a la fecha ha habido un mutuo acompañamiento entre la Corte y entre el Instituto, y ha generado respetivamente sus propias aportaciones en la materia.

Para citar algunos ejemplos puedo señalar los siguientes:

La creación y el mejoramiento de sistemas electrónicos de sistemas de solicitudes de información, el INFOMEX y el SAI; la celebración de dos ejercicios académico-institucionales que ya son referente en la materia, y me



refiero a la Semana Nacional de Transparencia y el Seminario Internacional de Transparencia Judicial, que en su Edición 2015 hoy nos convoca.

También la publicación de materiales de difusión como los cuadernillos de transparencia y la magnífica compilación de criterios jurisprudenciales y del Comité de Información de la Suprema Corte, que debemos reconocer, han enriquecido notablemente en todo el territorio nacional, los estudios de calidad de la materia, pues son de enorme utilidad para todos los sujetos obligados de los distintos Órdenes de Gobierno.

A partir de año 2014 la colaboración es respetuosa y mutua entre ambas instituciones; sin embargo, el paradigma del diseño institucional, ha cambiado el régimen de transparencia en México a partir de la Reforma Constitucional de febrero del año 2014.

*Grosso modo*, como bien ustedes saben la Reforma de 2014 es un parteaguas del que destaca, para los efectos de la intervención de un servidor, la transformación del instituto garante federal en un organismo constitucional autónomo con plena competencia para todos los sujetos obligados del espectro público federal y, a la vez, una segunda instancia reguladora de las impugnaciones contra las decisiones de los organismos garantes del orden estatal.

No obstante, este cambio trascendental de naturaleza y funciones del ahora INAI, con su relación con la Corte, amerita sin lugar a duda algunas precisiones.

En primer lugar, durante la construcción de la iniciativa de Reforma Constitucional un gran tema a debatir fue, y que hoy nos convoca, ¿qué pasa con la Suprema Corte respecto del ámbito de competencia del nuevo organismo garante federal? Obviamente las posiciones de respuesta a esta cuestión se pueden fijar en dos extremos: o es sujeto obligado para el INAI o no lo es.

El respeto y las situaciones del derecho comparado, decantaron la tendencia a considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no estuviera en el campo de decisión del INAI; las razones son obvias, la coherencia exige reconocer a la Corte, es nuestro máximo Tribunal del país y, parafraseando a John Marshall, la Corte es Tribunal máximo o no lo es.

Por supuesto que lo es, y en consecuencia, no era pertinente sujetarla a la competencia de otra instancia.

Debe también recordarse el tremendo conflicto de cortes en España entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, por lo que la experiencia abonaba a mantener el reconocimiento que tiene nuestro máximo Tribunal del país.



Por lo cual, de todo el espectro público federal, sólo el caso de nuestro Tribunal Constitucional quedó fuera del ámbito de competencia del INAI, aunque esto también generó otra antípoda de la discusión, se le excluye totalmente o de manera parcial.

Al considerar que, en rigor la temática, de los asuntos conocidos en todo el Poder Judicial de la Federación y en franca concordancia con el espíritu de la reforma judicial de 1994; se divide en dos grandes rubros: lo administrativo y lo jurisdiccional.

En vista de ello la exclusión fue parcial, el INAI no es competente respecto de la Suprema Corte en asuntos de orden jurisdiccional, como lo establece el artículo 6° de nuestra Carta Magna. ¿Y qué significa eso? Desde mi punto de vista esto tiene dos consecuencias, la primera que es expresa y clara, la Corte es la máxima autoridad de transparencia respecto a asuntos jurisdiccionales de su competencia, a través de un comité integrado por tres ministros.

La segunda, que es implícita y deriva de lo anterior, el INAI es competente por exclusión de cualquier asunto que no sea jurisdiccional, si me lo permiten, de naturaleza administrativa. Ese es el principal punto de relación entre estas dos instancias, aunque la reforma del 2014 nos deja entrever otros aspectos que vinculan a ambas instituciones.

Uno de ellos es que en la Suprema Corte de Justicia, como autoridad jurisdiccional para una impugnación muy particular, se establece el recurso de revisión en materia de seguridad nacional, que sólo puede interponer el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal ante la instancia máxima del Tribunal, y que conforma la única excepción desde el punto de vista de los sujetos obligados al principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI.

Por supuesto, hay mucho trecho que armar entorno a la forma de regular este recurso de revisión, y será interesante conocer cuál será el cauce que se le dará considerando la existencia de un caso en el seno de la Corte. Dado curioso a propósito de esto, si observamos los artículos transitorios de la reforma constitucional de 2014 y de la Ley General de Transparencia de este año, no se observa expresamente la posibilidad de adecuar la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, que hubiera sido muy recomendable para definir muchos aspectos procesales del funcionamiento de este recurso de revisión.

Otro aspecto de vinculación entre el INAI y la Suprema Corte, con base en la reforma constitucional del 2014, es la legitimación procesal activa del primero,



posición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales ante la segunda; asimismo, la posibilidad de que por medio de juicios de amparo los particulares lleven asuntos al Poder Judicial de la Federación en conflicto de acceso a la información y de protección de datos personales.

Y finalmente cierro mi participación con un aspecto de mucho interés que es de la facultad de interpretación. A nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación como intérprete constitucional en el sentido amplísimo, y a nuestro Instituto Nacional como intérprete de la Ley General y, en su momento, de la Ley Federal.

No me cabe la menor duda de que los criterios tanto de uno como de otra instancia, y así se ha demostrado con hechos, es que cursan un sendero garantista, de un corte liberal y siempre en aras de fijar criterios orientadores en pro de la transparencia y no de la naturaleza oscurantista.

Muchas gracias.

**Dra. Leticia Bonifaz Alfonso:**

Son muchos los puntos que se han analizado, y voy a abordar solo algunos de ellos.

En el tema de la Ley General y la Ley Federal cerró Issa diciendo “tal vez la Ley Federal aclare algunas de las cosas”. Pero realmente, lo que pienso que está pasando con el sistema jurídico mexicano ahorita, es que tenemos una sobrerregulación, con muchas cuestiones que están realmente en conflicto normativo.

También se habló de que cuando nació la CNDH parecía que tomaba cierta competencia que podía chocar con la Suprema Corte, pero no fue así.

Cuando nace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, nace porque sí había ciertas deficiencias en cuanto a la prontitud para entrar a resolver algunos temas de derechos humanos en particular, pero nunca sustituyó competencia de una a la otra.

En este caso, se dijo: “El INAI nace para la protección específica de un derecho, el derecho a la información”, y la Corte tutela la totalidad de los derechos, obviamente sí, y la Comisión de Derechos Humanos también la totalidad de los derechos.

Pero hay otros órganos autónomos que van sobre algunos derechos en particular. Todo el tema de las telecomunicaciones, tenemos órgano constitucional autónomo para ello.



Y por eso les decía que estamos en una sobrerregulación, ya no sólo del ámbito del Ejecutivo, sino en este uso de órganos constitucionales autónomos, que cada uno nació por razones distintas y que tienen competencias diferentes.

Pero en el momento en que escuchaba de los posibles conflictos recordé, por ejemplo, que tenemos otro órgano, que ahorita es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que garantiza otro derecho, que es el derecho a votar y a ser votados. Y ese Tribunal, que ahorita es parte del Poder Judicial de la Federación, en otro tiempo lo conocimos como el TRIFE, como un Tribunal Federal Electoral, y generaba problemas de competencia muy parecidos a los que ahorita se están planteando con el INAI; tanto que en algún momento se dijo, si es órgano límite en la interpretación de un derecho, que es el de votar y ser votados, vamos a tener que integrarlo como parte del Poder Judicial, porque no podemos tener dos órganos límite.

Entonces esta historia creo que ya la vivimos alguna vez en el ámbito electoral, e incluso cuando Jorge Castañeda va a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos con el tema electoral, cuestionó la vía del amparo y la vía del juicio para la protección de los derechos políticos electorales; qué competencia y qué alcance tenía cada quién.

El problema que tenemos es que en todos los casos la Corte actúa, ustedes saben, en dos sentidos, como tribunal de legalidad y como tribunal de constitucionalidad. Algunas cuestiones es que chocan, sí el amparo es la vía, y parece que ahí es clarísimo que el INAI da las posibilidades de que el ejercicio de algunos derechos y su vulneración se vean por ese lado; pero la Corte sigue teniendo la competencia, que en términos generales invalida no sólo las leyes, sino la resolución de algunas controversias constitucionales por problemas de interpretación. Lo que sería prácticamente imposible pensar, es que una de las partes en conflicto sea ella misma, o sea, el mismo Poder Judicial que decida si es competente el INAI o la Corte para resolver algunos asuntos. No se podría colocar en ese plan.

Sin embargo, me tocó ver en el Gobierno del Distrito Federal un caso donde la Corte se preguntó a sí misma si debía pagar el agua, aunque ustedes no lo crean. Era la Presidencia de don Mariano Azuela, por una interpretación que se tiene del 115, y en relación al pago de impuestos, la Corte se preguntó a sí misma si debía pagar impuestos.

Entonces sí estamos en serios aprietos, porque si hay un conflicto de competencias debe haber quién resuelve este conflicto de competencias.



Por esa razón creo que una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación va a ser muy importante, y que hasta ahora vamos trabajando con la autorregulación, porque con todo la Corte sí ha sido transparente en casi todos los ámbitos.

Se ha hablado mucho de la transparencia por sus sesiones públicas, y coincido totalmente con mi querido amigo Pepe Roldán, en el sentido de que los asteriscos se tendrían que repensar, porque en qué podría tener afectaciones, salvo los casos de niñas o de algún tema sensible como el que él planteó, tendría para otros efectos que saberse si se trata de una persona, como Pepe decía, si es hombre, mujer, adulto, menor, etcétera.

Hay cuestiones que para efecto de estadística sirven mucho. No es un tema de la Corte sino del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero recientemente se intentó hacer el estudio de si el divorcio encauzado ha beneficiado más a hombres que a mujeres.

Si me ponen unas sentencias con todo testado, yo no voy a poder saber, salvo si el propio órgano trabajó todo el tema de su estadística de manera separada, pero la tiene al interior del propio órgano.

También estamos con un problema, repito, con el tema de la Ley General y el tema de la Ley Federal, porque también ya desnaturalizamos qué es una ley general y qué es una ley federal.

Ante la necesidad de algunas cuestiones, hemos llevado y extendido los instrumentos que tenemos, y éstos que eran caballos se nos volvieron camellos. Lo digo realmente. Hay muchas cuestiones que tenían una estructura y que ahorita tienen algunas jorobas por allí, y que no veo cómo se van a resolver.

Particularmente en el tema de la Ley General, antes sólo teníamos competencia en las leyes generales, que le tocaba a la Federación, a los Estados y a los Municipios; y en ese sentido, una Ley General daba la distribución de competencias, vamos a poner en el tema de asentamientos humanos, o de salud, o de educación, pero que ahorita se hable de una ley general que distribuye competencias, ahí debió quedar regulado esto, y si no está ahí, no veo posibilidades de cómo una Ley Federal lo retome, porque la Ley Federal está pensada para que sea el ámbito del Ejecutivo el que vuelva a hacer todas las predicciones de los supuestos normativos de que se trate.

Creo de verdad que sí estamos en serios problemas y la única solución va a ser que la Corte se siga autorregulando, que los criterios del INAI sí sigan



siendo para la Corte indicativos, no veo cómo el INAI le reclame algo a la Corte por una vía jurídica siendo la Suprema Corte esta última instancia.

Dejaría hasta ahí mi primera participación.

**Dra. Issa Luna Pla:**

Me parecen muy interesantes todas las participaciones, sólo quiero abundar en un elemento. Adrián me indicaba que en el 109, es un artículo que establece, dentro del capítulo las disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información, pusieron aquí un texto que dice: “Los lineamientos generales que emita el sistema nacional en materia de clasificación de la información reservada y confidencial y para la elaboración de versiones pública, serán de observancia obligatoria para los sujetos obligados”.

Entonces, el que estaba escribiendo esto estaba muy emocionado en que sí fueran estas resoluciones obligatorias, dijo: dónde lo meto, si no lo puedo meter en competencias del sistema y el sistema pende de una telaraña, pues lo voy a meter aquí en el de las disposiciones generales de clasificación y de desclasificación.

El hecho de que eso, lo estudiábamos en las primeras clases de nuestra licenciatura, diga que son obligaciones y que exista un sistema, pues eso no significa que sean ni vinculantes ni que ese exista.

Y el hecho de que esta ley se concentre en las sanciones, pues pone la mayor cantidad de sanciones, para darle más facultades y competencias al Sistema Nacional o al INAI, eso es otro error, porque nos decían los grandes juristas: “el mazo no hace al amo”; por más que puedas poner sanciones, si no hay manera de implementar esas acciones sigue quedándose inactivo.

Entonces, lo que le falta a esta ley, para contestar preguntas de muchas personas que han participado en la elaboración, es justamente todo el entramado constitucional para la creación de un organismo que tuviese competencias para poder hacer todo lo que quieren que haga.

Sigo pensando entonces, y con eso cierro, que no veo la manera en que este sistema pueda tener esas competencias y coincido en gran parte con lo que ha dicho la doctora Bonifaz, lo mejor será que en el caso de la Corte siga por su camino.

Muchas gracias.



### **Dr. José Roldán Xopa:**

Insistiré un poco más en este aspecto de lo institucional.

Me parece que hemos establecido, digamos, al menos un ejemplo de dónde podría estar el problema y, por supuesto, cuando vamos viendo las distintas partes de la Ley General encontramos una serie de cuestiones que van relacionándose entre sí y que nos llevan a hacer una serie de preguntas sobre los posibles conflictos.

Una de las obligaciones de los tribunales es tener disponible la información sobre versiones públicas, jurisprudencia, precedentes, y esta es una de las obligaciones de los tribunales, que por supuesto, pueden incumplirse.

El procedimiento para hacer cumplir este tipo de cuestiones es competencia del INAI; para poder hacer valer sus competencias tiene que emitir actos vinculantes.

Entonces, un producto que se deriva de la función jurisdiccional son las resoluciones, sentencias, jurisprudencia, precedentes, las cuales forman parte de la información pública y son parte de las obligaciones, lo que a su vez está ligado con un procedimiento de cumplimiento; pero también está ligada con el posible contenido de los lineamientos, o bien, de esta posibilidad de regulación por parte del sistema.

Y ahí nos metemos en un problema que también puede ser complicado, ¿por qué? Porque dado que el Sistema de Transparencia tiene que ver con una cuestión transversal, va cruzando la diversidad de materias y de ámbitos de competencia de los distintos órganos del Estado y, de alguna manera, de los diferentes niveles.

Y ahí podemos también tener un problema, es decir, que por vía de la regulación de cuestiones concernientes a la información pública, se van colando como la humedad, una serie de criterios que van uniformando también las formas de ordenación de la información a través de ciertos estándares, y esta posibilidad de uniformar puede tener una afectación en la funcionalidad de las demás organizaciones.

Es decir, cada una de las organizaciones, en principio, tendría una especie de potestad, de auto-organización y, por tanto, una necesidad de cumplir de mejor manera sus funciones, organizarse de cierta forma.

Esto puede ser afectado, entonces, ahí hay un punto delicado. Si el INAI, por ejemplo, llegase a establecer una serie de criterios sobre cómo tienen



que ordenar la información sobre versiones públicas de sentencias, de jurisprudencia, de datos personales o de datos confidenciales, ahí tendríamos un problema no solamente por la diversidad de criterios, es decir, si el INAI aplica su ley entonces tendríamos que lo llevaría a negar el tema de datos personales de personas morales.

Pero, por otra parte, la Corte tiene decisiones en donde en este ánimo garantista, ha llegado a considerar que las personas morales lo tienen.

Entonces tendríamos dos maneras distintas de entender el punto y, por supuesto, eso nos plantea un escenario de conflicto.

A la cuestión de qué criterios vamos a usar para resolver el problema yo agregaría otro, y que tiene que ver con la especialidad funcional. Es decir, cada uno de los órganos tiene un mandato específico, tiene una potestad de auto organización, pero también tiene un *expertise* de conocimiento y de cómo hacer de mejor manera sus funciones, porque finalmente también en un esquema de rendición de cuentas, debería exigírsele cómo funciona y cómo podría funcionar de mejor manera.

Y entonces ahí tenemos esta cuestión delicada de cómo un sistema transversal puede, en los puntos finos, tener una afectación de funciones de los sujetos obligados. Nos sirvió aquí el ejemplo de los datos personales, pero puede haber otros, por ejemplo, el problema de licitaciones públicas; es decir, en ocasiones si la programación de la licitación da mucho más información, sobre los topes de gasto, puede provocar en la otra parte una colusión de aquellos que pueden presentarse a la licitación; y entonces el fenómeno de colusión es un efecto no deseado, de una expresión que puede ser proactiva en información y, tiene como resultado que el dinero público, no se utilice eficazmente, cuando se trata de comprar bienes, servicios, o de llevar a cabo obra pública. Entonces tiene estos efectos no deseados

Uno de los puntos finos es cómo vamos ir cuidado esta parte, en donde, por una parte, tenemos el entramado de cuestiones transversales como transparencia, pero de otra, el funcionamiento institucional de cada uno de los órganos en cada una de sus materias.

### **Lic. Adrián Alcalá Méndez:**

Sí, la verdad es que son temas muy complejos, como lo dijeron, a lo mejor van a quedar más dudas que respuestas. Pero yo partiría de que si bien puede haber diferencia de interpretaciones, de manera institucional debemos de encontrar,



estoy seguro que vamos a encontrar, el mejor camino para transitar de manera que prevalezca la transparencia, los derechos fundamentales de acceso a la información, de protección de datos personales, y el principio de legalidad. Partiendo de la idea, y no perdiendo que el centro o le núcleo de todo este entramado, todo este complejo es justamente el ciudadano y promover esta mejor rendición de cuentas en el Estado mexicano, fortalecer la rendición de cuentas.

En el INAI, somos sabedores de este gran reto. Estamos justo ahorita construyendo en el compás que nos dio la Ley General de Transparencia en los transitorios, los lineamientos normativos. En primera ocasión, la semana pasada se aprobaron por los comisionados los seis instrumentos normativos que rigen al interior del Instituto Nacional en cumplimiento al Artículo 4º Transitorio.

Y, bueno, justo como estamos ahorita construyendo sabemos que existen grandes desafíos, pero que lo vamos a afrontar con toda responsabilidad, una estrecha comunicación y colaboración no solamente con un sujeto obligado, sino con todos los sujetos obligados que al final de cuentas vienen a conformar el Estado mexicano.

La verdad es que para el Instituto Nacional, otro gran reto que pasamos es de que no solamente pasar de ser competencia sobre la misión pública federal que implicaba un poco más de 240 sujetos obligados, sino que pasamos a todo el orden federal y tenemos actualmente identificados más de 889 sujetos obligados, lo cual habla de la dimensión del desafío que tiene el Instituto Nacional de Transparencia.

Cerraría mi participación con un tema, creo que es fundamental que hoy que estamos en el debate, bueno, que los señores Senadores están en el debate de lo que será la Ley Federal de Transparencia, a propósito que se inscriba en el marco normativo federal una regulación del recurso de revisión al menos en tema de seguridad nacional, que establezcan plazos, causales de desechamiento, la intervención; etc. Por supuesto consideramos que es muy importante la participación o el reconocimiento como autoridad responsable al órgano garante nacional, que será la intervención al recurrente y al recurrido para que puedan, en su caso, aportar pruebas, sobre todo al recurrente, pero además al recurrido porque él es quien detenta la información que va a ser objeto en su momento de entrega de la información y que es lo que va a revisar justo la Suprema Corte.



Entonces, creo que estamos en un momento para dilucidar todas esas inquietudes que hoy tenemos, pero estoy seguro que lo vamos a lograr.

Muchas gracias.

**Dra. Leticia Bonifaz Alfonso:**

Sólo me quedé con dos cuestiones: una que no había tratado, este tema de la seguridad nacional, ahí se ve un conflicto de competencia entre el Ejecutivo y el INAI por tema de seguridad nacional, se dice que resuelva la Corte, cómo la instancia última. Sería ilógico que en otros casos el INAI, si la Corte en su autorregulación emite sus lineamientos, si el INAI le dijera no están bien o no te toca hacerlos, porque ese es el tema de la competencia de la que yo hablaba.

El caso de seguridad nacional le abrió las posibilidades al Ejecutivo también de opinar y de decir en qué casos cree que está involucrado.

Y el segundo punto es lo que decías de la legalidad. Sí, legalidad pero si las leyes chocan entre sí es la Corte quien resuelve el conflicto normativo. El problema es de constitucionalidad y la gravedad está en que nuestra maltrecha constitución va a cumplir sus 100 años maltrecha, ya tiene una serie de inconsistencias propias de su edad, de verdad.

Pero de las ultimas cuestiones que estaba buscando ahorita como ejemplo, estaba diciendo, para cada ejercicio de cada derecho estamos creando órgano garante y entonces recientemente en la reforma del artículo 35 en materia de consulta, la consulta pública cómo se regula, pues ahí se dice qué se debe hacer y de pronto se le da a la Corte la posibilidad de que determine la constitucionalidad de la materia de la consulta, para un derecho; La consulta se hace de nuevo un instrumento que nada se parece a todo lo demás y ya tuvimos también casos en dónde la Corte está determinando si la energética iba o no, si el salario iba o no, porque el artículo 35 te da un esquema que nada se parece a todos los demás. Por eso digo que nuestro problema de la Constitución es su centenario. Gracias.

**Dra. Issa Luna Pla:**

Las sanciones a los servidores públicos que incumplen con las resoluciones. Pienso que no es tan fácil, el sistema que se creó para que el INAI pudiera revisar resoluciones de órganos garantes estatales tampoco quedó muy completo y amarrado, y precisamente la observación que hace Armando es la pata más débil, que es: cómo vamos a implementar esas sanciones y cuáles van a ser las atribuciones.



Ahí, me regreso solamente al argumento central que he estado poniendo en la mesa. No veo las atribuciones, todavía no están ni en la Constitución ni en la Ley General para que el INAI pueda sancionar a estos órganos garantes en el incumplimiento de alguna resolución o a funcionarios públicos de los estados en incumplimiento de estas resoluciones. Porque la jerarquía que se le dio al INAI no le permite hacer eso.

La jerarquía normativa en la cual está, no le permite sancionar a un funcionario público que está en Oaxaca.

Las facultades para interpretar, de la Suprema Corte y del INAI, y qué criterio prevalecerá de Oscar, creo que el ánimo que tiene Adrián es muy bueno, en el sentido de la colaboración de las instituciones y recoger el antecedente que ha habido de colaboración, para que no lleguemos a un caso en donde los criterios sean rotundamente opuestos; y a las solicitudes del doctor Roldán Xopa, le contesten igual en el INAI y en la Suprema Corte de Justicia.

Yo creo que eso va a ser fundamental. Pero en temas en donde no estén de acuerdo, que hay uno que otro, que tiene que ver con derechos humanos justamente, creo que vamos a tener que acudir a que la Corte interprete cuál va a ser el criterio preponderante en esa materia, cuando hay dos autoridades o dos leyes que están en conflicto, y ahí llegará el momento del Big Bang, que ya atisba Lety Bonifaz.

Las medidas cautelares para sancionar órganos estatales, Rebeca, me parece que se aplica la misma respuesta que le di a Armando, creo que las competencias del INAI van a ser siempre un problema en esa materia y vamos a regresar ese problema.

Sí, Manuel, pienso que muchas de las atribuciones que están escritas en esta Ley General, con el tiempo se van a controvertir constitucionalmente, y muchas de ellas, creo que caerán por su propio peso.

Y por lo pronto ya me puedo imaginar a muchos organismos que tienen autonomía, no sólo la Corte, la UNAM, por ejemplo, la CNDH que tienen autonomía, pues ellos van a decir: Gracias, son muy orientadoras sus recomendaciones, pero nuestra autonomía y nuestras leyes orgánicas, nos obligan a mirar hacia dentro y a *internacionalizar* nuestras normas.

Seminario Internacional  
de **Transparencia Judicial**  
El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta **2015**

**MEMORIAS**

13 DE NOVIEMBRE DE 2015



## CONFERENCIA MAGISTRAL:

### “Los Derechos Humanos en Conflicto. Protección de Datos Personales y Acceso a la Información. Confluencias, Alternativas y Armonías”

DR. JUAN ANTONIO TRAVIESO<sup>1</sup>

Como observarán en esta materia, existen problemas y por ello debemos buscar soluciones, para lo cual la tecnología ofrece un camino para llegar a las mismas.

Así plantearé pequeñas ideas en este tema de conflicto, porque nosotros siempre nos hemos manejado dentro del conflicto.

En la Facultad generalmente el sistema de conflicto no se enseña, vamos aprendiendo en la vida, sobre la marcha. No es la teoría la vida de conflicto. Incluso en las reuniones que uno tiene con otras personas dice: no, no, no “busqués” el conflicto, “buscá” otro tipo de salidas, que no sea el conflicto.

Pero, sin embargo, la vida naturalmente es conflictiva, lamentablemente es así. Tenemos que convivir con esa idea.

Entonces siempre nos encontramos con lo que se llama las encrucijadas, y uno tiene que tomar una determinación. Es *A o B*, tengo que tomar tal camino u otro, y ahí es el momento en que uno tiene que definir qué hacer, lo cual es muy complicado.

Existe una frase de Hegel, “*Las tragedias originales no son los conflictos entre el bien y el mal, son conflictos entre dos derechos*”. Siempre el tema es conflicto entre dos derechos.

Ahora bien, cómo hacer para poder encontrar la solución a los conflictos. El primer conflicto que tenemos está en la suma de obstáculos: **es el problema del lenguaje**.

En el 1981, escribí un trabajo sobre el lenguaje en el derecho, porque es un lenguaje muy complejo, ya que trabaja en forma estricta con palabras vagas y con expresiones ambiguas, esto es, con textura abierta.

---

<sup>1</sup> Abogado y doctor en Derecho y en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Autor de 20 libros y más de 200 trabajos científicos, ha dictado más de 500 conferencias en Argentina y en otros países. Investigador catalogado con la máxima jerarquía científica, galardonado con premios nacionales e internacionales como el premio UNESCO.

Ha sido presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ciudad de Buenos Aires. Jefe de Gabinete de la Secretaría de Justicia, Jefe de Gabinete del Ministro de Justicia y de Derechos Humanos, y ha sido Director Nacional de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, cargo en el que fue designado por concurso.



Borges decía: *“Si el nombre es el arquetipo de la cosa, en las letras de rosa está la rosa y todo el nido en la palabra nido”*. Es extraordinario Borges, qué síntesis, qué suerte que no fue abogado, porque si no, no hubiera escrito toda esa obra, porque los abogados realmente muchas veces tenemos una visión distinta.

Lo complicado es que cuando estamos analizando el lenguaje estamos como en una lógica *“hipopopereana”*, sigo elevando las teorías, la teoría popperiana es la siguiente: *yo tengo que ir analizando las palabras y aplicarlas en un determinado caso*.

Entonces, no tengo todavía el concepto, entonces, qué es lo que voy a hacer. Cuando no tengo estas palabras tengo que tratar de actuar con dos temas al mismo tiempo, los cuales son imposibles para un hombre.

Lo que hace este sistema popperiano es una cuestión rarísima: *el justiciable está en la puerta y nos dice: bueno, a ver, y qué hacemos ahora*.

Y tenemos que ver al mismo tiempo actuar en este mundo dual, que ese mundo es fácil en la tecnología, pero en el derecho es muy complejo, porque el derecho es milenario y la tecnología apenas tiene menos de 50 años.

En segundo lugar vamos a analizar el segundo escalón: *la naturaleza jurídica*, es decir, cómo hacer para aplicar un concepto cuando están derechos en conflicto, lo que tengo que aplicar es la subsunción de un concepto a otro y ahí estoy jerarquizando.

En realidad todos nosotros, sin darnos cuenta, estamos actuando como detectives, detectives del Derecho, somos investigadores, tenemos que ir investigando a ver cuál es en determinado caso, cuál es el sentido, cuál la subsunción. Somos detectives con casos resueltos, no con casos irresueltos.

Vamos a ver el tercer escalón: *aparece el primer conflicto de derecho*.

Normas constitucionales y normas comunes. La norma particular en determinado caso va a primar sobre la norma general, la norma anterior y la norma posterior.

Aunque tengamos cuidado: Si la norma particular y la norma inferior ofrece más garantías que la norma constitucional, ¿Cuál tenemos que aplicar? La norma inferior, porque da más garantías.

El Derecho no puede ser tan rígido de generar un elemento cerrado, sino que tiene que buscar la flexibilidad para que los derechos sean aplicables para todos.



¿Qué pasa, por ejemplo, en algunos lados, en algunas estructuras, como en las Naciones Unidas? En las Naciones Unidas hay una Norma en la Carta de las Naciones Unidas en el artículo 103, que siempre en caso de duda, se aplica la Carta de las Naciones Unidas, antes que cualquier otro Tratado. O sea, es como la Constitución de las Constituciones.

Analicemos el cuarto escalón:

Aparece el segundo conflicto del derecho: *conflicto entre normas similares constitucionales*. Estamos discutiendo una de estas normas como el derecho de acceso a la información que puede ser establecido en Constituciones y normas frente al derecho de protección de datos, que son derechos que tienen el mismo peso; después analizaremos esta cuestión, porque se presentará un verdadero conflicto y tenemos que encontrarle una solución.

Por supuesto que entre esas normas hay muchísimos ejemplos en la jurisprudencia. Si ustedes estudian los casos de la jurisprudencia mexicana o la jurisprudencia argentina o de cualquier lado, observarán que siempre aparecen estos conflictos entre normas similares y constitucionales, casos inmensos en donde por un lado tenemos que manejar la libertad de expresión, pero si la libertad de expresión se transforma en una difusión no autorizada de información, por ejemplo, fotografías de una persona que está agonizando, entonces hay que ubicar el derecho de otra manera.

O en el caso en que una Norma se encuentra por encima de la otra o las normas son dos normas constitucionales, que puede estar el derecho a reivindicación o respuesta y el derecho de libertad de expresión, hay muchísimos fallos en donde dice: ¿y qué derecho aplicamos? El derecho tiene que ser funcional.

La Convención Americana de Derechos Humanos está explicando que establece: “*Lo que atiende*”, al interés general, interés común; la palabra, parece fácil pero es bastante compleja y complicada.

Después tenemos también el tema de cómo hacemos, porque también por otro lado, tenemos otra limitación: cuando hay un tratado y hay una norma, que incluso puede ser una norma constitucional, cuando hay un tratado y una norma constitucional, el tema es cómo vamos a encontrar la aplicación entre ella.

Por ejemplo, en los sistemas, como el mexicano o el sistema argentino, tenemos el llamado control de convencionalidad, es decir, las normas de



la Convención Americana, que nosotros hemos incorporado a nuestros ordenamientos jurídicos internos, esas normas se van a aplicar sin necesidad de ningún tipo de procedimientos, son operativas directamente.

Esto es complejo de analizar, porque si no se analiza bien, es una navaja.

Entre normas internacionales como un tratado al momento de aplicarse frente a una norma interna, se complejiza más, porque el tratado, genera responsabilidad internacional.

La Convención de Viena Sobre Derecho de los Tratados establece, perfectamente, que una parte no puede alegar el derecho interno como causa para dejar de observar una norma internacional.

Los tribunales internacionales tienen bastantes fallos que condenan a los Estados por incumplir y por no aceptar la responsabilidad internacional.

Vamos al próximo paso.

El tema es: cómo vamos a establecer cuáles son las primeras bases para solucionar el conflicto. Nosotros tenemos que aplicar una norma siempre: la que mejor beneficie a la persona y sus derechos, eso es clave, se llama *principio pro homine*, y tiene la consagración no solamente en el marco de los derechos humanos, sino en todo el sistema internacional, dicho principio trata de jerarquizar un derecho a favor de la persona.

Sobre esta misma línea de pensamiento, existen algunos juristas que han plasmado sus ideas:

*Robert Alexy* generó un concepto de la aplicación de los derechos humanos en todos los órdenes, a partir del momento de la interpretación de los tribunales de *Nuremberg*.

En segundo lugar, *Pedro Cerna*, porque escribió un libro sobre la interpretación constitucional de los derechos en donde entra en el tema de los conflictos.

Él empezó a establecer el tema de los conflictos. También debe reconocerse a *Pedro Toller* y *Juan Cianciardo*; ellos cuatro forman un cuarteto infernal en materia de ideas.

Ahora bien en cuanto a la conceptualización de derechos fundamentales plasmó una crítica: "si explicito que existen derechos fundamentales, quiere decir que existen otros derechos que no son fundamentales, entonces estoy excluyendo, anulando, eliminando una serie importante de derechos.



Misma suerte sigue la idea relativa a que los derechos humanos sean de primera, segunda o tercera generación, porque se jerarquizan unos en pos de otros, o sea, se anulan por discriminación.

Las posiciones que debemos asumir son dos: O vamos al conflicto, o sea, vamos a la guerra total, destrucción de un derecho frente al otro, o hacemos lo más difícil que hay en la vida: compatibilizar.

Ustedes pueden advertir un tema muy humano: nunca queremos compatibilizar, siempre queremos ganarle a la otra persona, en materia de conflicto de derechos, por el contrario, el objetivo es tratar de compatibilizar en el derecho fundamental.

Lo que tenemos que atender es fundamentalmente la dignidad de la persona, lo demás se dará por añadidura, como dice el Evangelio. Busquen la dignidad de la persona y encontrarán, precisamente, todo.

Tenemos distintas formas de encarar la relación entre derechos en el conflicto: *primero*, jerarquizar; *segundo*, el balance *in test* o la ponderación, y el tercer lugar, la proporcionalidad de derechos.

*¿Qué es la jerarquización?* La jerarquización es colocar un derecho en prioridad con respecto a los otros derechos, es complejo el tema; esta cuestión la inventó un autor argentino que se llama Miguel Etmegía.

En lo personal no me gusta la jerarquización. Por ejemplo, el derecho a la vida, su importancia radica en la circunstancia. *¿Qué sería más importante que uno? ¿Qué tenga un problema al derecho a la vida o que mediante una difusión injusta, arbitraria e ilegal, estén afirmando que nosotros cometemos delitos de pedofilia, etcétera?*

La jerarquización dice: *“Los derechos se encuentran ordenados por grado o clase y los derechos ubicados, el de mayor valor logrado, se aplica en lugar del otro, o sea, se excluye uno en lugar del otro”.*

Es complicado. Otros autores empiezan a analizar, y dicen: *“Miren, el mejor método idóneo de interpretación constitucional, para el conflicto de derechos, es el balancing test”.* Esto no es ninguna novedad para nosotros que somos gente del Derecho, es la balancita del derecho, o sea, poner y aplicar en determinados casos, una determinada relación cuando así corresponda.

En el derecho norteamericano, se establece muchísimo el tema del *balancing test*, o la ponderación; pero el tema de la ponderación también genera otro problema: cuando ponderamos, qué contenido le daremos a cada derecho.

Y entonces, empieza una nueva forma de empezar a entender todos estos temas que afirma que la labor del intérprete, debe centrarse en pensar cada uno de los derechos en juego desde el contenido esencial, a efecto de determinar no el peso, sino apreciar cuál es más importante y cuál de ellos debe comparecer en el caso concreto.

Debemos precisar que un orden jurídico se construye al advertir la igualdad de los diferentes individuos que es precisamente lo que origina la concurrencia o el conflicto potencial. Si es reconocido como igual, se tratará de armonizar la propia aspiración con las ajenas sobre la base de una verdad común, construir una regla de convivencia, esto es un orden jurídico.

El tema de la proporcionalidad permite un mayor activismo judicial. Permite que el juez pueda crear, dinamizar las sentencias y, por supuesto, se hace bastante complicado. Pero lo que interesa ver es que la jerarquización no es el mejor camino, y el balance o la ponderación me lleva a otro aspecto que es el de los contenidos, y fundamentalmente no sólo de contenidos, sino también tenemos que empezar a ver, además del contenido esencial los límites de los derechos.

Cada derecho tiene su soberanía, y entonces hay que estudiar perfectamente, de qué manera, se moldea ese derecho.

La teoría aduce que los derechos humanos pueden ser limitados por otros derechos humanos, y en ese caso, la cuestión es determinar qué sucede en el conflicto entre ellos, nos vamos acercando al borde.

Vidar Campos, autor argentino, solía afirmar que si se acude al contenido del derecho, hay que acudir a la dignidad de la persona.

Cuando una persona conoce a otra, es costumbre "*googlearlo*", esto es, va al *Google*: una base de datos inmensa ahí está toda nuestra información.

Se presentan dos grandes elementos, por un lado, defender el acceso a la información, pero también un defensor de la existencia de los contenidos de los derechos, de que no anulemos un derecho en pos del otro y afirmo esta frase que decía *Brandeis*, uno de los más grandes jueces de la Corte Suprema de Estados Unidos.

*Brandeis* afirmó "*la luz del sol es el mejor desinfectante*", y entonces por supuesto, en cuanto nosotros pongamos más luz sin duda va a ser el mejor desinfectante, pero tenemos que tener cuidado con el contenido esencial.



El tema es, ¿el acceso a la información pública debe ser sacrificado en el altar de la privacidad? ¿la privacidad debe evaporarse a favor del gobierno para desinfectarse con la luz del sol?

*Westing* comenta que el Estado moderno totalitario se basa en la clandestinidad para el sostenimiento del régimen, pero con alta vigilancia y divulgación para todos los demás grupos; por su parte, la sociedad democrática se basa en la libertad de prensa como control del gobierno y la privacidad como protector de las personas o grupos.

No voy a dejar de recordar a mi querido amigo *Michel Jeanton* quien el Presidente de la Comisión Nacional de Informática y Libertades de Francia, una excelentísima persona, comentaba: *"El hambre por la transparencia, por un lado, y la preocupación por la protección de la vida privada por el otro, son dos formas de protección contra el Estado Leviatán, que tienen el objetivo de restablecer el equilibrio entre el ciudadano y el Estado"*.

Lo importante, entonces, es que los derechos no tienen que autodestruirse.

Los casos de jurisprudencia no son absolutamente determinantes; en 2007, el Tribunal Europeo aplicó por primera vez como los casos contra el Estado italiano en el que la Corte Europea estableció la directiva 9546, que es la directiva de la Unión Europea, la que permite la libre circulación de datos personales y a su vez, la garantía de los derechos fundamentales de las personas físicas y en particular, el derecho a la intimidad en lo que respecta al tratamiento de esos datos.

Tenemos que luchar contra ese mundo opaco, detrás de esa lámina está una persona.

Entonces, ¿cuál es el *balancing test*? Fíjense, acá ponemos una justicia diferente entre datos personales y acceso a la información; tenemos que hacer un *balancing test*, atendiendo el contenido de la dignidad de las personas, pero fíjense que es una justicia diferente.

En primer lugar, describo la justicia con los ojos vendados, no me gusta la justicia con los ojos vendados.

En realidad la justicia de la mitología griega, nunca tenía los ojos vendados; la justicia tiene que tener los ojos abiertos y yo he tenido el gusto de poder escuchar a Magistrados y jueces que me han hablado de ese tema de los ojos bien abiertos.



*¿Por qué proteger los datos personales en el ámbito público y privado?*

Si nosotros para satisfacer un interés de acceso a la información, vamos a dar a conocer los datos de todas las personas, con sus enfermedades, su récord médico, los seguros y todo lo demás, entonces no estamos beneficiando el acceso a la información, estamos perjudicando a las personas.

*¿Y qué tenemos que hacer?* Eventualmente, hay soluciones para que coexistan los derechos, es decir, armonizar a la información como corresponde, y al mismo tiempo, disociarla de manera que no se puede identificar.

Yo tengo dos lecturas a las que siempre vuelvo: *“Alicia en el país de las maravillas”*, que parece algo para niños y no es para niños. Su autor es Lewis Carroll y les voy a leer esto para que observen: *Está Alicia conversando con el gato, que se llama el mínimo de Cheshire, y le pregunta Alicia ¿podría decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí? Y el gato le dice: Esto depende en gran parte del sitio al que quieras ir. Alicia le contesta: No me importa mucho el sitio. Entonces le dice el gato, fijense la lógica: Entonces tampoco importa mucho el camino que tomes. Siempre que llegue a alguna parte, le dice Alicia, así como va avanzando. O, dice, siempre llegarás a alguna parte, le dice el gato, si caminas lo suficiente. El camino está indicado.*

Y la segunda lectura, pero claro es un poco más complicado, es *Kafka*. sobre el tema del “Proceso”, es una gran lectura: *Ay, dijo el ratón, el mundo se me hace cada día más pequeño, al principio era tan grande que le tenía miedo, corría y corría, por cierto, y que me alegraba de ver esos muros a diestra y siniestra en la distancia, pero esas paredes se estrechan tan rápido que me encuentro en el último cuarto, y ahí en el rincón está la trampa sobre la cual debo pasar. Todo lo que debes hacer es cambiar de rumbo, le dijo el gato, y se lo comió.*

Siempre se llegará a alguna parte en el derecho sin limitar ni restringir derechos humanos, y por supuesto evitando a los gatos con armonía y con confluencia.

¡Muchísimas gracias!



## **PANEL:**

### **“Precedentes de las Instancias Garantes en el Poder Judicial y su Condición de Eventual Referencia para el INAI”**

#### **COMISIONADA PATRICIA KURCZYN VILLALOBOS**

*INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.*

#### **MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO**

*CONSEJERA DE LA JUDICATURA FEDERAL.*

#### **DR. HÉCTOR HERMOSO LARRAGOITI**

*SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.*

#### **Comisionada Patricia Kurczyn Villalobos:**

El diálogo judicial e interinstitucional, es un hito de los tiempos jurídicos modernos; la intensificación de la circulación de personas, de mercancías, de servicios, hasta de datos personales, si bien fortalecen funciones económicas, también han transformado al mundo en el que vivimos, y han generado grandes debilidades; y en esta corriente globalizadora, se incluyen también las decisiones materialmente jurisdiccionales.

No puede negarse la influencia de la globalización sobre el derecho. Por ello hay que destacar que el diálogo judicial va mucho más allá del conocimiento de los precedentes, esto es del derecho positivo.

El diálogo judicial y la diplomacia judicial implican la creación de una verdadera cultura jurídica mexicana, como expresar a Luigi Ferrajoli en relación a su país.

Actualmente, las funciones y competencias propias, tanto del Poder Judicial de la Federación, como del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para poder estar a la altura de las circunstancias globales y globalizantes, ya no pueden estar marcadas por el sello de la unilateralidad.

Así, la búsqueda de legitimación en la actuación, la complementariedad, el diálogo y la cooperación, deben convertirse en los ejes operacionables sobre los cuales se desarrollen las actividades, tanto del Poder Judicial de la Federación, como del INAI.



Asimismo, un tema que no puede ser soslayado, al constituir parte del contenido material de todo el ordenamiento jurídico mexicano, es que el derecho de acceso a la información es un derecho humano; y por lo tanto, tiene una estructura jurídico formal específica, así como unas líneas de argumentación particulares como son y como sabemos los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Los derechos humanos tienen irradiaciones, sobre el resto del ordenamiento jurídico y por supuesto modifican el papel servicial neutro y discreto que tenía el derecho dentro del orden establecido; ahí vemos ya una transformación que habrá de continuar.

Pero vayamos a las relaciones entre el Poder Judicial de la Federación y el INAI. Hay diversas maneras de diálogo judicial entre estas instituciones, y debe atenderse la utilización que se le pueda dar a un precedente dentro del razonamiento del organismo receptor.

Ya dijimos que el derecho de acceso a la información es un derecho humano, pero además dicha situación tiene consecuencias jurídicas particulares a considerarse en los argumentos que se plantean al resolver una controversia en al que está involucrado el derecho de acceso a la información.

Para no caer en la adopción inobjetable de un criterio específico resuelto por otra instancia conviene preguntarnos sobre las razones democráticas que llevaron al Poder Legislativo mexicano a la creación y consolidación del INAI como organismo constitucional autónomo, con las competencias específicas que tiene, que nos ha dado sobre información y sobre datos personales.

*¿Qué alcance tiene esta reforma constitucional?* De esta consideración se puede plantear la utilización que se debe dar a un precedente dentro del razonamiento del organismo receptor, cómo y qué función puede tener los fallos emitidos por el Poder Judicial de la Federación y por el propio INAI.

Uno de los temas fundamentales derivados de los principios interpretativos de los derechos humanos es la progresividad en el reconocimiento de los derechos, como el reconocimiento del derecho de acceso a la información a partir del derecho de libertad de expresión en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, situación que ya mencionaba también el conferencista anterior, el doctor Travieso, sobre esta necesidad de ponderar y de equilibrar algunos derechos.

Lo anterior, implica que el diálogo jurisprudencial y las posibles referencias de los criterios desarrollados sea por el Poder Judicial de la Federación o sea por



el INAI, se constituyen como un verdadero proceso dialéctico, y la importancia de cada uno de los dos organismos puede radicar en sus interpretaciones, sus criterios que revelan una reflexión crítica y que abren la discusión.

Así, como en la adopción libre a contraposición de una adopción irreflexible y obligatoria, una adopción libre en donde adquieren potencia argumentativa los razonamientos sobre derechos humanos, es decir, que se convierten en verdaderos instrumentos jurídicos de protección, disponibles para las personas y que los mismos se adapten a las circunstancias sin importar cuáles sean éstas.

Por ello, es importante propugnar por el diálogo, la cooperación, en lugar de esfuerzos unilaterales y parciales.

Con la idea anterior estamos diciendo que hay una manera de legitimar el poder público. El encargo constitucional relacionado con derechos humanos, tanto del Poder Judicial de la Federación, como del INAI debe complementarse con el diálogo.

Ahora, con base en lo que hemos dicho es claro que cualquier sociedad que busque consolidarse como moderna tiene la ineludible obligación de fomentar e impulsar prácticas de democracia deliberativa, y es en este contexto que circunscribimos al diálogo interinstitucional como un verdadero mecanismo suasorio y legitimador de los discursos institucionales.

La ruta del derecho de acceso a la información se ha consolidado con los cimientos de la interpretación jurisprudencial. Y esto con independencia de la realidad legislativa es un antecedente ineludible para comprender no sólo el origen, sino el futuro de este derecho fundamental.

Hago referencia a la importancia del Poder Judicial de la Federación en el tema del acceso a la información al fijar los alcances de este derecho mediante diversas resoluciones.

Señores, la reforma constitucional de 1977 constituyó un avance significativo en la materia y a falta de legislación institución especializada en la materia los primeros precedentes respecto al sentido o alcance de dicho derecho los estableció vía resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debido al contexto de que ésta se dio, se pensó que dicho derecho habría sido otorgado como una garantía social en favor de los partidos políticos, pero el criterio que me gustaría resaltar es el adoptado en 1996 con motivo de una solicitud presentada por el entonces Presidente de la República Ernesto



Zedillo, para investigar los hechos acontecidos en el Vado de Aguas Blancas en 1995, resolución de la que derivó que el Pleno de nuestro máximo Tribunal sostuviera que no se estaba frente un mero derecho político, sino frente a una garantía individual, hoy un derecho humano.

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental de 2002, vigente hasta hoy, porque ustedes saben que ya en este momento en el Senado se tienen los dictámenes sobre una nueva ley federal que es naturalmente parte de ese conglomerado legislativo o normativo con el que habremos de trabajar a raíz de esta misma reforma que estableció la necesidad de crear una Ley General de Información, y ahora tenemos esta nueva ley federal que debe de estar seguramente antes de que termine el mes ya estará publicada la ley y seguramente entrará en vigor de inmediato.

En esta ley anterior el Poder Judicial no aparece, no aparece como sujeto a la competencia del órgano garante, por lo que éste tiene sus propias instancias en materia de transparencia, así como sus propios procedimientos y sus propios criterios en esta materia.

Pensemos en la reforma constitucional de 2014 que dota de autonomía constitucional al ahora INAI, antes IFAI, que amplía sus atribuciones así como el catálogo de sujetos obligados que están dentro de su competencia y entre los cuales ya se encuentra hoy el Poder Judicial de la Federación, sin que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quede constreñida como sujeto obligado a la información tratándose de asuntos jurisdiccionales de su competencia.

La reforma constitucional tiene como ejes rectores el principio de máxima publicidad, esto es la obligación de todas las autoridades, incluido el Poder Judicial de la Federación, de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, así como la protección de los datos personales.

Ustedes saben que el núcleo de sujetos obligados no solamente creció para englobar al Poder Judicial, sino también al Poder Legislativo y además a otros sujetos que no hubiéramos creído que hubiera sido posible, como son los sindicatos y, desde luego, también están los fideicomisos y también todos los órganos autónomos y, por supuesto, algo que es general, todas las personas físicas o morales que reciban o ejerzan recursos públicos.

Todos los órganos jurisdiccionales reciben, generan y conservan gran cantidad de información que deben de utilizar para llevar a cabo sus actividades, por lo que de conformidad con este artículo 6º reformado en el



año 2014, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos y todos los que he mencionado, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes.

Es decir, por mandato constitucional, en principio, toda la información en posesión del Estado es pública, lo que significa que es susceptible de ser solicitada y para ello solamente habrá excepciones y limitantes cuando la ley específicamente lo señale, por ejemplo, la vida privada y los datos personales que se protegen también como otro derecho humano, que también reconoce y que también garantiza nuestra Constitución Política.

Por lo tanto, los órganos jurisdiccionales están obligados a observar las reglas, tanto de reserva como de confidencialidad, respecto a la información que obre en su poder, ya sea en expedientes judiciales o cualquier otra que obre en sus archivos, con lo cual también nos damos cuenta de la importancia que tiene la gestión documental y, por lo tanto, este conjunto normativo se complementa con la Ley General de Transparencia, la Ley Federal, las leyes estatales que debe de haber y, por supuesto, también la Ley General de Archivos.

Bueno, en virtud de lo anterior, los criterios que emita el Poder Judicial de la Federación, tanto en materia de transparencia como en protección de datos personales, serán una referente importante para las resoluciones que emita el INAI, ya que es fundamental sumar la amplia experiencia que se tiene en el tema, por lo que tomarlos en cuenta permitirá consolidar los avances ya registrados, así como orientar las resoluciones del órgano garante, criterios que al día de hoy no resultan ajenos al Instituto.

Estos criterios son referentes en materia de transparencia para las determinaciones, sobre todos los asuntos y no sólo los relacionados con el Poder Judicial como sujeto obligado.

Los particulares recurrentes podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los órganos garantes ante el Poder Judicial de la Federación vía el amparo, vía juicio de amparo. Adicionalmente el Consejero Jurídico de Gobierno podrá interponer, del Gobierno Federal, podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo en el caso de que las resoluciones de un órgano garante pueden poner en peligro la seguridad nacional; yo diría que estimen que puede poner en peligro la seguridad



nacional, porque finalmente quien va a resolver si esto puede acontecer o no será exactamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las resoluciones que se tengan vía juicio de amparo.

Destacaré algunos de los criterios que resultan relevantes de los órganos garantes en materia de transparencia del Poder Judicial de la Federación.

El Comité de Transparencia de la Suprema Corte, antes Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ha emitido diversos criterios dentro de los que podemos destacar los siguientes:

Textual: ***“Suspensión del acto impugnado, en una controversia constitucional. El acuerdo en el que se provee sobre ella, es público, aun cuando no haya concluido el plazo para recurrirlo”.***

**Criterio 11/2004.** Expedientes jurisdiccionales.

***“Las constancias relativas a un incidente de inejecución de sentencia, pueden ser públicas una vez que se emite alguna de las resoluciones que ponen fin a un procedimiento de esa naturaleza”.***

**Criterio 10/2008.** Consulta física de documentos que contienen información confidencial y/o reservada.

***“Es necesario elaborar la versión pública correspondiente, previo pago del costo respectivo”.***

**Criterio 14/2009.** Expedientes jurisdiccionales con carácter histórico.

***“Procede ponerlos a disposición de un solicitante íntegramente y con independencia de la materia de la que traten, cuando su estudio y comprensión sea de interés público”.***

**Criterio 5/2010.**

Estos y otros criterios tienen estrecha relación con las actividades de los órganos jurisdiccionales del poder judicial, por lo que al ser sujetos obligados resultan de particular importancia para el INAI.

Es decir, se consideran como eventual referente para las determinaciones que habrá de tomar en relación a los recursos de revisión que se presenten y que guarden relación con la materia de los criterios señalados.

Igualmente resultan de interés algunos criterios emitidos por el Comité para la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales del Consejo de la Judicatura de la Federación o Federal.



Como aquel que lleva en su rubro textual: ***“sentencias y resoluciones. Para su difusión no es necesario que hayan adquirido firmeza o causado estado, ya que son públicas desde su emisión”***.

**Criterio 11/2009.** En este criterio se señala que el carácter público no sólo se da respecto de sentencias ejecutorias, sino de cualquier resolución dictada por los órganos jurisdiccionales durante el trámite de un juicio.

En congruencia con esto, si bien es cierto que el artículo 14, Fracción IV de la Ley Federal de Transparencia, vigente aun, establece que los expedientes judiciales se consideran información reservada, en tanto no hayan causado estado.

Ello no puede hacerse extensivo a las propias resoluciones como una sentencia, ya que la circunstancia de que esté recurrida y por ende no esté firme, no actualiza la causal de reserva de mérito, pues esa hipótesis taxativa, encuentra sustento en el hecho de restringir el acceso a la información contenida en los expedientes judiciales, tales como pruebas o promociones que son aportados por las partes, así como otras constancias, porque su divulgación, antes de que cause estado a la sentencia que resuelva el fondo del asunto puede, como lo podemos entender, puede causar inconvenientes para la solución del caso concreto.

En los razonamientos de la resolución que dio pauta a dicho criterio se señaló que de interpretarse lo contrario se establecería una distinción donde el legislador no lo hizo, ya que de haberlo dispuesto se determinaría que las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales estarían reservadas hasta en tanto no se determinara su suerte en los remedios procesales y adquirieran definitividad, lo que permite concluir las.

Ahora bien, atendiendo al principio de máxima publicidad con que debe privilegiarse a la información. Se considera que las resoluciones pueden ser conocidas una vez que se generan con independencia de que estén recurridas, pues en todo caso si de su contenido se advierten datos considerados legalmente como reservados o confidenciales serán suprimidos al elaborarse la correspondiente versión pública.

En el mismo sentido existe el criterio 15/2009, también del Consejo de la Judicatura, con el rubro textual: *“Sentencia, su publicidad no depende de que esté transcurriendo el plazo para recurrirla”*.

Ahora, tratándose de datos personales resulta importante destacar el criterio 1/2011 del mismo Comité al que he hecho referencia, en el cual se



sostiene que la falta de manifestación expresa por la que las partes en los juicios se opongan a la publicación de sus datos personales no exime a los órganos jurisdiccionales ni a las unidades administrativas de su protección, es decir, de suprimirlos en las sentencias, resoluciones y constancias que obren en los expedientes bajo su resguardo, y que fueron requeridas vía solicitud de acceso a la información, protegiendo así la privacidad y la vida íntima de las personas.

Asimismo resulta de interés citar el criterio 1/2014 en el cual se determinó que a petición de la parte interesada es procedente borrar, bloquear o suprimir los datos personales en las listas de notificación por estrados y/o medios electrónicos en los juicios de garantías que se encuentren concluidos.

Igualmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diversas tesis en jurisprudencias relacionadas con la transparencia electoral, que además cobran una doble relevancia, pues ha emitido criterios importantes respecto a la transparencia de los partidos políticos, que como ustedes saben, también hoy son sujetos obligados bajo la competencia del INAI.

Adicionalmente vale la pena señalar que la Suprema Corte a definido vía jurisprudencia, temas importantes relacionados tanto con materia de transparencia como de protección de datos que, sin duda, resultan fundamentales en la materia.

Podemos destacar una jurisprudencia de las más recientes que guarda relación con la información clasificada como reservada o confidencial, en especial la exhibida con tal carácter en el informe justificado rendido por la autoridad responsable, señalando que el juez bajo su más estricta responsabilidad puede permitir el acceso a las partes de lo que considere esencial para su defensa.

Es evidente que esas medidas, que debe de haber medidas de seguridad para evitar el uso incorrecto para ponderar los derechos implicados y las especificidades del caso concreto para decidir si es indispensable o relevante el acceso a una parte o a toda.

En dicha jurisprudencia además se establece con toda claridad que no podrá otorgar el acceso a la información acompañada al informe justificado, cuando el acto reclamado consista precisamente en la clasificación de esa información, supuesto en el cual el acceso a ésta depende de que en una sentencia que cause estado se consigne esa obligación, por lo que permitir previamente a las partes su conocimiento dejaría sin materia el juicio de amparo.



Y ahora permítanme que me vaya, ya vamos a terminar, pero que vaya yo a un tema que también es novedoso porque se trata de los sindicatos. Ese es un tema muy interesante sobre el que la Suprema Corte de Justicia ya se ha pronunciado vía jurisprudencia, incluso derivada de resoluciones a recursos de revisión del Instituto.

Los sindicatos son ahora sujetos obligados y nos queda muy claro que hay un respeto absoluto a la libertad sindical consagrada en nuestras disposiciones constitucionales, en la Ley Federal de Trabajo y, por supuesto, también en el convenio 87 de la OIT, que habla de la libertad y del derecho a la sindicalización.

Pero quisiera referirme a algunos criterios que, desde luego, han sido un referente en el tema, concretamente lo adoptado por la Segunda Sala en 2010, al resolver la contradicción de tesis 333/2009 y que dio origen a la jurisprudencia 118/2010 en materia administrativa.

En esta jurisprudencia se determinó que el monto total al que hacienden las cuotas sindicales aportadas anualmente por los trabajadores de Pemex, no constituye información pública que deba darse a conocer a los terceros que los soliciten sin autorización del sindicato, ya que este monto constituye parte del patrimonio sindical perteneciente a una persona jurídica de derecho social y un dato que si bien está en posesión de una entidad gubernamental como Pemex, se obtiene por causa del ejercicio de funciones ajenas al derecho público, ya que tal información está en poder de dicho organismo descentralizado o la naturaleza que tenga ahora, por virtud del carácter del empleador que tiene frente a sus empleados a través de la obligación de retener mensualmente las cuotas sindicales aportadas para entregarlas al sindicato que, como ustedes saben, normalmente se acuerda ese compromiso en los contratos colectivos o en los contratos ley.

Y estas cuotas forman parte del patrimonio y son cuotas que salen del patrimonio del propio trabajador que los está pagando voluntariamente, a lo mejor diríamos voluntariamente a fuerzas, pero en fin, voluntariamente es una aportación que se hace para el sindicato que sale del patrimonio personal del trabajador.

Por lo tanto, su divulgación importaría, por un lado, y sería una afectación injustificada a la vida privada de esta persona de derecho social que está protegido por los artículos 6°, fracción II y por el Artículo 16 de la Constitución los dos.



Por otro lado, una intromisión arbitraria a la libertad sindical por implicar una invasión a la facultad que tiene el sindicato de decidir si da o no a conocer parte de su patrimonio a terceros, estaría violando el convenio número 87 al que me acabo de referir.

También les digo que se emitió la jurisprudencia emanada de la contradicción de tesis 13/2013, en la que se estableció que la información relativa a los recursos públicos entregados al Sindicato de Trabajadores Petroleros es pública, no así la cuotas que sus trabajadores afiliados le aportan para el logro de los intereses gremiales.

Por todo lo anterior, reitero que los criterios adoptados por las instancias de transparencia del Poder Judicial, así como las tesis y jurisprudencias emitidas, son un referente para diversos temas que resolverá el INAI y que naturalmente lo haremos con el mayor sentido de responsabilidad y particularmente en estos sujetos nuevos, como son los sindicatos en los que queremos, desde aquí también, enviar un mensaje, como lo hemos estado haciendo en cada ocasión que tengo la oportunidad de hacer uso de la palabra en público y en un público tan selecto como lo constituyen ustedes, para decir que en el INAI tenemos muy presente y conocemos muy bien cuáles son los derechos de libertad y de autogestión sindical y nos manifestaremos siempre con el absoluto respeto al mismo.

Habremos de defender la privacidad del Sindicato mismo, habremos de defenderlo como una institución que fortalece a los trabajadores de México.

### **Consejera Rosa Elena González Tirado:**

Hoy, como nunca, cobra mayor importancia la idea que *Norberto Bobbio* afirmaba, los regímenes totalitarios son opacos y para que exista un control del poder debe ejercerse en público.

Hace unos días también tuvimos alguna reunión con los comisionados del Instituto Nacional de Acceso a la Información, y comentaba yo que para que las bondades de esta Reforma Constitucional sean efectivas, tienen que verse reflejadas en los hechos.

De nada sirve que se emitan disposiciones o reformas constitucionales y por ende también legales, en torno al tema, si los ciudadanos, las personas que necesitan tener esta información no encuentran eco en los resultados que las instituciones debemos de emitir.



La transparencia, evidentemente el acceso a la información y la protección de datos, archivos y la transición al Gobierno Abierto del Poder Judicial de la Federación, coadyuvan la legitimación de la actuación de este Poder, porque se trata de proteger derechos fundamentales y de equilibrar las facultades constitucionales de los poderes.

En la Judicatura Federal entendemos que *la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la protección de datos personales, son indispensables para un Estado Constitucional y Democrático de Derecho*, insisto, en la medida en que se vean realmente reflejadas estas disposiciones, porque ésta es la característica principal, la visibilidad de la función pública, *la luz del sol*, como decía el doctor Travieso.

Para la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *la transparencia es un derecho fundamental*. Por ello, debemos contar con gobiernos de autoridades responsables en los cuales, por fortuna, los órganos jurisdiccionales y administrativos hemos determinado cumplir con ahínco.

Asumimos con responsabilidad las directrices que ya se emitieron por el Constituyente Permanente, y que próximamente tendremos reflejadas en las leyes ordinarias.

Un punto importante, me parece a mí que tendríamos que entender, es que en muchas de las solicitudes que se hacen a los órganos garantes, tienen que ver más con derechos de petición que derechos a la información.

Debemos entender y hacer entender que el derecho a la información requiere necesariamente que del otro lado se cuente con un documento respecto del cual nosotros tengamos la obligación de proporcionar; no somos en derecho a la información órganos que tengamos que resolver consultas o establecer criterios.

Tenemos comúnmente las solicitudes de información, en donde nos piden: *“Consejo de la Judicatura Federal: dime qué criterio estás tomando con respecto o tú qué opinas con respecto a este punto”*.

Este es un ejemplo de un clásico derecho de petición, el cual no debemos de confundir con el derecho de acceso a la información, el cual se cifraría en los siguientes términos: *“Necesito que de tu resguardo, de tus documentos, de tus sentencias, me des una copia, porque quiero tener acceso a ella”*.

Entonces, sí tenemos que establecer una línea, aunque sea delgada, entre lo que podemos y lo que no podemos efectuar.



Entiendan que los organismos que son los encargados de primera manera de entregar los documentos, no tienen facultades para estar señalando criterios que solamente corresponden a los órganos facultados y a través de otra vía.

Cuando formulo un derecho de petición a la autoridad, tengo incluso la posibilidad de irme al juicio de amparo, si no me es dada la respuesta oportunamente, y/o si ésta no me satisface en su totalidad.

Para tutelar el derecho a la información, las vías correspondientes son otras, y tenemos como fin, una vez que se instrumente la totalidad de las reformas, al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Entonces, ésta es la parte fundamental que tenemos que establecer, como *una diferenciación específica*, pero muy importante para que no se confunda.

De repente los ciudadanos dicen: "*Es que no me dan derecho a la información, porque no me dan la opinión de lo que yo estoy preguntando*". Ésta, insisto, es otra vía, es otro derecho, que si bien tienen un entrelazado muy importante no ponemos confundir las vías a través de las cuales podamos llegar a ellas.

Y la Comisionada Kurczyn nos hizo favor de establecer criterios muy importantes en relación a los órganos colegiados y en específico a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Voy a referirme muy brevemente a lo que estamos haciendo en el Consejo de la Judicatura Federal a través de la Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que es la que ha emitido diversos criterios, algunos de ellos para que conozcan la forma y el establecimiento de los criterios que realiza la Comisión y que en el Consejo de la Judicatura Federal asume como válidos.

En el Recurso de Revisión 20/2015, resuelto el 19 de octubre de este año, se estableció, una vez que se determinaron los elementos procesales del recurso se señaló que si bien es cierto que a partir del 7 de febrero del 2014 se reformó el artículo 6° Constitucional, en el que se estableció que la Federación contaría con un organismo autónomo especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio responsable de garantizar el cumplimiento del derecho a la información, en el propio decreto se determinó que tanto el Congreso de la Unión expidiera las reformas a las leyes respectivas en materia de transparencia, el aludido organismo garante



ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por la hoy, todavía vigente, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Esto significa que este periodo de transición en lo que se emiten las nuevas disposiciones permiten que, como vayamos con esta lógica y en esta inercia, sean ejercidas las funciones de acuerdo a lo previsto por la Ley Federal de Transparencia.

Lo cual no cambió, incluso, con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 4 de mayo de 2015, porque obviamente como Ley General su sentido específico es establecer ámbitos competenciales de aplicación de la ley y no regulación específica de la reforma constitucional, que esto tiene que ser necesariamente a través de la nueva Ley Federal de Transparencia que se emita.

Entonces lo que se determinó en este recurso fue a pesar de que cuando se promueve el recurso y se resuelve, ya está en vigor la reforma constitucional, todavía no aterriza en esta derrama de reformas la nueva Ley Federal de Transparencia y, por lo tanto, el recurso se tenía que haber resuelto conforme a la directriz establecida en la Ley Federal que aún sigue vigente.

Son ámbitos de aplicación de las normas, que son importantes para establecer que no podemos estar regulados por una norma a futuro, si todavía no está en vigor.

Entonces lo que tenemos ahorita sobre la mesa es una reforma constitucional que tiene que ser concretizada en nuevas disposiciones, porque todavía no las tenemos.

Esta reforma constitucional la armonizamos con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, y ya tenemos un bagaje para poder resolver los recursos conforme a la normatividad aplicable al momento en el que se está resolviendo, cumpliendo así, incluso, con el derecho establecido por el artículo 14 Constitucional.

Entonces esta relevancia de este asunto no está tanto por fondo, sino para establecer cuál es la aplicabilidad que debe de hacerse, tratándose de estos recursos.

Cuando venga la Ley Federal de Transparencia, entonces sí ya tendremos todos los instrumentos necesarios para poder resolver los asuntos de la manera en que la nueva ley lo establezca.



En otro asunto también importante en el dos del 2015, se determinó confirmar la resolución del Comité de Transparencia, toda vez que en esta el solicitante pidió que se entregaran diversos documentos digitalizados, los cuales por el año en el que estaba solicitando todavía no contaba con esta digitalización, tampoco establece la ley esta obligación y si se piden documentos de estos diez años la ley no establece que éstos deban de ser digitalizados y, por lo tanto, sí hay obligación de proporcionar la documentación, pero por desgracia tiene que hacerse bajo un costo.

En principio uno pudiera decir: *“El que se cobre me está limitando también el derecho de acceso a la información”*. Los órganos encargados de proteger este derecho a la información jamás podríamos lucrar con el acceso a la información y con su concretización en los solicitantes.

Por desgracia, el Estado mexicano no cuenta con partidas especiales para estar erogando cantidades superiores a los que la ley ya establece que cuando sean mayores de 20 hojas, por ejemplo, sí hay que hacerse un gasto.

Los materiales que se utilizan para establecer digitalización de asuntos tienen un costo, evidentemente lo que estamos haciendo es sólo el costo mínimo, el costo que pueda ser accesible y de hecho existe la posibilidad también de que si alguien señala que no tiene recursos económicos se pueda por los órganos garantes también en pleno ejercicio de este derecho proporcionar, pero no lo podemos hacer con respecto a todos, porque no hay partidas especiales. Este se hará un tema específico tal vez de alguna meditación posterior para señalar si necesaria y forzosamente tiene que ser gratuita la información que se proporcione.

Para solicitudes que pudieran tener unos años muy atrás, que no existía esta obligación y que a lo mejor ni siquiera se cuenta con el mecanismo para digitalizarlo, entonces la expedición de copias, la posibilidad de que se otorguen sí debe de tener el costo mínimo sin que esto llegue al extremo de señalar que se está cobrando por el uso de este derecho.

Poco a poco, conforme vayamos avanzando las posibilidades de que existan estos asuntos que sí son complicados en este tema, ya podrán irse logrando que se esquematicen bajo un sistema digital en cuya proporción de versión pública pueda ser evidentemente gratuita y entonces sí completemos totalmente la casita para señalar que ya está completa y que ahora sí podemos vivir en ella.



En este último punto en específico la Ley General de Transparencia, en su artículo 141 señala que la información deberá ser entregada sin costo cuando implica la entrega de no más de 20 hojas simples. Las Unidades de Transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

Reitero, cuando un solicitante diga “*no tengo posibilidades económicas para sufragar el costo*”, previa demostración, aunque sea muy leve, el tope de probanza que en este sentido pudiera señalar, los órganos tienen la obligación de señalar que entonces la información tiene que entregarse de manera gratuita.

Un punto importante, a raíz de la señalización que hice en un inicio de que no podemos estar generando información sujeta a criterio o a puntos de vista subjetivo, tiene que ver con un criterio que el propio Instituto, en ese entonces Instituto Federal, estableció y que nosotros también hemos adoptado.

No se pueden generar documentos *ad hoc* para responder una solicitud de acceso a la información. ¿Qué significa esto? Reitero, que lo que me pidan debe de tener un espejo atrás de mí.

Si a mí me dice alguien: “*Necesito que me des una copia de esta sentencia*”, yo debo de tener la sentencia atrás como soporte para poderla reproducir y entregar.

No podemos realizar documentos *a modo* que pueda señalar que aunque no lo tengo acá atrás, yo lo voy a generar para satisfacer este derecho a la información.

*Insisto, este es un derecho de petición y no de información.*

En ese sentido, en el recurso de revisión 5/2015, resuelto también en abril de este año, se determinó confirmar la resolución del Comité de Transparencia en la que se sostuvo que la respuesta otorgada por la Dirección General de Tecnologías de la Información no se otorgaba en virtud de que estaba vinculada con el desahogo de videoconferencias, en cuyo caso no podría establecerse una información *ad hoc*.

Bien, esto es una síntesis de los temas de la agenda de transparencia en el Consejo de la Judicatura Federal, a idea fundamental es señalarles que en el Consejo estamos plenamente conscientes de que para se pueda concretizar este derecho a la información tenemos que contar con los elementos soporte que nos permitan y nos obliguen incluso a proporcionar la información.



Estamos conscientes también que entre mejor se ejerza este derecho a la información, el derecho a saber se va también a establecer como una medida óptima para todos los mexicanos.

¡Muchas gracias!

**Dr. Héctor Hermoso Larragoiti:**

El tema de este panel es comentar sobre las resoluciones y precedentes relevantes de los órganos garantes del Poder Judicial de la Federación en la materia y creo que para ello resulta importante dar cierto contexto respecto de la actitud y posición institucional que sobre el tema de la transparencia y el acceso a la información ha asumido la Suprema Corte, posición que, como ha sido evidente en este seminario, se inclina siempre por la transparencia y la máxima publicidad de su actuación.

De hecho, un alto porcentaje de la totalidad de las consultas que se han realizado a la Suprema Corte, podríamos calcular quizá en un 80 por ciento, se trata de este tipo de información, en el que se solicitan expedientes, sentencias, tesis de jurisprudencia que son el resultado de esta actividad sustantiva.

De este modo, resulta interesante comentar que la Suprema Corte de Justicia, desde siempre ha manifestado una vocación de transparencia, debiendo respetar, por supuesto, los límites de acceso a la consulta de sus expedientes que le ha impuesto el Legislador en los códigos procesales, cuando la resolución de los conflictos se encuentra en trámite.

Sin embargo, desde la Reforma de 1994, en la que el Poder Reformador de la Constitución fortalece a la Suprema Corte como un Tribunal Constitucional, al Corte intensifica su posición respecto de los expedientes o frente a sus acervos, en tanto que el legislador de '95, en la Ley Orgánica, le hizo cargo de la responsabilidad de los archivos de la Suprema Corte, pero también de todos los archivos del Poder Judicial de la Federación que se encontraban en los estados de la República, que para esa fecha, aproximadamente en 1995, acumulaban en términos generales 70 kilómetros lineales de expedientes que integraban el acervo desde principios del siglo XIX, hasta la última década del siglo XX.

Frente a este reto, el proceso de rescate, organización y sistematización de dicho acervo, en ese momento, se realizó a partir de la reflexión en torno al valor de la información contenida en los expedientes que se refleja en varias



dimensiones: uno, la dimensión histórica, en cuanto a que los expedientes del Poder Judicial significan una fuente muy rica para la revisión de la evolución histórica de nuestro país, que no había sido consultada por los historiadores nacionales, es decir, *la historia del país había sido escrita sin tomar en cuenta a los archivos judiciales*.

Por otro lado, es muy útil por el valor de los archivos también para la formación de futuros abogados que en tanto se puede abreviar del conocimiento de litigantes y juzgadores, que plasman sus argumentos y sus criterios en los expedientes.

También, la dimensión de supervisión, es decir, la actividad del juzgador por parte de las instancias de control, se puede advertir a partir de la revisión precisamente de estas piezas documentales, en relación a esta actividad o a esta actuación.

Lo mismo en su dimensión como medio de prueba, ya que las actuaciones y las resoluciones que implican los expedientes, tienen también un carácter jurídico de verdad histórico, de verdad jurídica que puede ser utilizado como prueba en otros procedimientos, pero sobre todo esta dimensión relativa a que un expediente judicial refleja un drama humano que fue resuelto por un juzgador, a partir de su experiencia y de su conocimiento; por lo que además el expediente entonces, implica una fuente de información muy rica para el aprovechamiento institucional actual, con independencia del tiempo en que hubiese sido resuelto.

En aquellos tiempos, hablo de los años 90's, no había disposición alguna sobre archivos, datos personales ni transparencia. Sin embargo, la riqueza histórica y el posible aprovechamiento institucional de sus acervos, motivó a la Suprema Corte a generar su programa de organización de archivos bajo la idea que existen dos formas comunes para impedir el acceso a la información: Uno, la primera a partir de restricciones de carácter legal, es decir, tomando en cuenta las prohibiciones del legislador o de la autoridad que impiden el acceso a ciertos documentos, caso que no era el de México, porque no existía esta legislación.

Pero la segunda, que se refiere a la práctica, es decir, impedir o dificultar el acceso a la información, por razones de organización del propio acervo, en el que el desorden en el manejo del archivo y la falta de instrumentos de acceso hacen materialmente imposible la búsqueda y localización de la información requerida.



De este modo la Corte, dio en 1995, inicio los trabajos de inventario, clasificación, catalogación y digitalización que continúan y que tienen muy buenos resultados en este momento bajo la dirección del Centro de Documentación y Análisis.

Es por lo anterior y por lo que a las demandas que exigía la Ley Federal de Transparencia del 2002, que la Suprema Corte para ese momento ya estaba preparada para hacerse cargo de las responsabilidades, de sus funciones en materia de transparencia, en tanto que llevaba ya algunos años trabajando, rescatando y organizando su información para su consulta.

Así, desde el primer día, la Suprema Corte ha respondido de manera idónea, pronta y congruente al llamado institucional del Constituyente y del legislador federal, en relación a la integración de las estructuras y a la emisión también de normatividad que regulan la transparencia y el acceso. Adoptando, por supuesto, las condiciones especiales de acuerdo a las características del acervo que maneja en sus dos aspectos principales, es decir, la de carácter administrativa que sirve, por supuesto, para la rendición de cuentas y la de carácter jurisdiccional como resultado de su actividad sustantiva.

Como un ejercicio democrático del Poder Judicial de la Federación para promover y actualizar una justicia abierta, que es la que exige el proceso de consolidación de la democracia en el país.

Con esta idea y bajo las reglas establecidas por el Constituyente y le legislador secundario, se han emitido normas, se han generado las estructuras internas para hacer frente a nuestro nuevo ejercicio, así como la creación de la Comisión para la Transparencia y el Comité respectivo en la Suprema Corte, y en su actuar cotidiano han emitido ciertos criterios que resultan significativos en tanto que en estos criterios se reitera propiamente la voluntad de apertura y de dotar de los instrumentos necesarios a los peticionarios para ejercer con prontitud su acceso a la información.

Así, consideramos que quizá podamos destacar algunos de ellos, que son precedentes por parte de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales de la Suprema Corte, algunos de ellos. Uno de ellos, por ejemplo, se refiere a garantizar en la mayor medida la modalidad en que es referida o es requerida la información por parte de un peticionario.

En cuanto a este tema la Comisión resolvió diversos recursos de revisión en donde uno de ellos, por ejemplo, tuvo como origen un asunto en el que el



petionario requería copia simple y documento electrónico de todas las actas y versiones públicas o versiones estenográficas de las sesiones de un Comité.

En su momento, el Comité de Transparencia confirma parcialmente el pronunciamiento que había efectuado el área responsable respecto de ciertas limitaciones al acceso, pero se concede el acceso en la versión pública de tales actas en la modalidad de consulta física, esto es, en una modalidad diversa a la que había solicitado el petionario.

Se impugna la resolución y la comisión indica que no bastaba que los documentos se pusieran a disposición del solicitante a través de cualquiera de los medios existentes, sino que era indispensable que se privilegiara el medio seleccionado por aquel, es decir, que salvo excepciones plenamente justificadas debía atenderse la modalidad solicitada.

Otro precedente que va en la misma línea fue una solicitud de acceso efectuada por una persona que radicaba en una entidad federativa alejada de la Ciudad de México y es la que se otorgó la información en la modalidad de consulta física pero no en el estado donde radicaba, sino en el Distrito Federal, es decir, es un asunto en donde el petionario solicita copia de los ensayos sobre el perfil del Magistrado Electoral, la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las reformas que plantearía realizar que presentaron los aspirantes entonces a magistrados electorales que fueron incluidos en las ternas que se someterían a la Cámara de Senadores y cuya integración fue realizada por el Pleno de la Corte el 16 de octubre del 2006.

Rendidos los informes, el Comité determina poner la información a disposición del petionario, pero únicamente mediante consulta física, ya que no se tenía autorización expresa por parte de los autores para que se reprodujera la información que éstos habían generado, es decir, concede el acceso en una modalidad diversa a la solicitada por el petionario.

El petionario se inconforma no con la determinación de poner la documentación requerida a su disposición en consulta física, sino que el hecho es que debería acudir a la Ciudad de México a hacer esa consulta cuando él radicaba en la Ciudad de Chihuahua.

De esta forma, la Comisión resuelve modificar la resolución impugnada a efecto de que se autorizara que los documentos originales o copia de los mismos se pusieran a disposición del petionario en la Casa de la Cultura Jurídica de Chiapas, para que fuera posible consultarlos y de este modo también



que pueda ejercer su derecho a la información sin violentar los derechos de los autores de las obras que constituían información requerida.

Otro de los puntos, por ejemplo, es la actuación de la unidad de enlace al requerir la información al área responsable. Es decir, otro que aborda la comisión es el relativo a los límites de la función que debe desempeñar la unidad de enlace a remitir la solicitud de información a la unidad administrativa que pudiera tener bajo resguardo lo solicitado.

Esto deriva a partir de un asunto en el que el peticionario solicita copia simple de la motivación existente para establecer los salarios de los señores ministros de la Suprema Corte, ante ello la unidad de enlace requiere al área responsable para que se pronuncie sobre el acuerdo general plenario 10/2002, específicamente.

El área responsable atendiendo a la solicitud expresa de la unidad dice que la información es de carácter público y pone a disposición del peticionario la copia del referido acuerdo. El solicitante estima que la información que le fue entregada no corresponde a la que había requerido en su solicitud, ya que el acuerdo plenario que le pusieron a disposición incluso estaba derogado.

Así, la Comisión señaló que efectivamente la información entregada al peticionario no fue la que solicitó expresamente y para ello destaca que la Unidad de Enlace al señalar el documento de manera expresa a la Unidad, la estaba limitando en la búsqueda de la información y que siendo que el área responsable no pudo entonces, al sujetarse a esta búsqueda, hacer una búsqueda mayor de la información que estaba pidiendo el solicitante.

Por ende, la Comisión revoca el acuerdo en que la Unidad de Enlace pone a disposición del peticionario lo solicitado y le ordena que requiera al área respectiva la información que solicita por el peticionario, de tal forma que estuviese en la posibilidad de hacer una búsqueda mayor.

Así hay otro, pues, punto en el que se habla de los documentos que se encuentran bajo resguardo de la Suprema Corte, que se pueden publicitar al no ser de carácter reservado o confidencial y este tema fue abordado por la Comisión a partir de un asunto en el que un peticionario solicita copia certificada de los documentos en donde constan todas las licencias laborales, con goce y sin goce de sueldo de todos los ministros, de 94 a la fecha la solicitud.



El Comité determinó, entonces, confirmar la inexistencia de la información solicitada, pues las áreas requeridas indicaron que no contaban con la información y que con independencia de ello ésta podía ser reservada.

La Comisión ordenó revocar esa resolución al estimar que la información requerida no tenía carácter de reservado ni confidencial, pues su difusión no comprometía ni la seguridad nacional ni la seguridad pública ni la defensa nacional, ni se menoscabaría la condición de las negociaciones o relaciones internacionales, ni tampoco era de aquellas que otros estados u organismos internacionales hubieran entregado con carácter confidencial al Estado mexicano, menos que podrían dañar la estabilidad ni financiera, económica o monetaria del país, ni ponía en riesgo la vida ni la seguridad o la salud de cualquier persona o que pudiese causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos o la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones y las operaciones, en fin. Es decir, ninguno de estos supuestos jurídicos podían actualizarse por difundir los documentos que estaban solicitando, consistentes en las licencias otorgadas a los ministros de esa fecha y que menos tampoco podían considerarse que se violentaban estos principios si se publicaba en internet.

Además, la Comisión indicó que tampoco existe disposición legal que expresamente considere que dicha información sea confidencial, reservada, comercial reservada, etcétera. De ahí que no se advertía su contenido de confidencial, precisando que lo único que podía estimarse como confidencial serían los motivos para solicitar la licencia, los cuales en su caso debían suprimirse por corresponder a la vida privada de los solicitantes, como los datos personales estuvieran en los documentos respecto a la licencia.

En estas condiciones, la Comisión revocó entonces la resolución recurrida y ordenó entregar al solicitante de la información que pidió.

¡Muchísimas gracias!



## **PANEL:**

# **“Máxima publicidad y Protección de Datos Personales en los Juicios Orales: Límites entre lo Público y lo Privado”**

## **DR. IÑAKI VICUÑA DE NICOLÁS**

*Consejo General del Poder Judicial de España.*

## **MAGISTRADO JORGE ANTONIO CRUZ RAMOS**

*Secretario Ejecutivo de Carrera Judicial y Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal.*

## **COMISIONADO FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS**

*Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.*

## **MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA ICAZA**

*Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

## **Dr. Iñaki Vicuña de Nicolás<sup>1</sup>**

Para mí este Congreso es un ejemplo de coordinación y de cooperación que ha conseguido ser un referente en materia de transparencia del Poder Judicial en todo el mundo, por lo cual me siento muy honrado, en la invitación y al lado de participar aquí con todos mis compañeros de panel, que para mí es otro, un doble honor.

El análisis que requiere y que éste es el objeto de este panel, es cómo articular la transparencia y la protección de datos en un mundo en el que nada tiene que ver con el que se gestó; en el momento en que gestó, fue la publicidad del procedimiento en tiempos de la Revolución liberal, en tiempo de la Revolución Francesa.

Centrándonos en los clásicos de los que se citaban en el momento de la Revolución, vale la pena citar una frase que forma parte del *ADN* de cualquier

---

<sup>1</sup> Cuenta con la licenciatura en Derecho por la Universidad de Deusto. Es jurista especialista en TIC, y se desempeña actualmente como Director del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), del Consejo General del Poder Judicial. Ha sido Director de la Agencia Vasca de Protección de Datos (2004-2012) y Letrado del Consejo General del Poder Judicial (1997-2004).

De 1985 a 1997 fue funcionario de carrera del Gobierno Vasco (1985-1997), donde estuvo a cargo del servicio de documentación jurídica y letrado. Es miembro del Grupo de Trabajo de Transparencia del Consejo General del Poder Judicial. En el Consejo de Europa (Estrasburgo 1994-1996) fue representante de España en el Comité Consultivo del Convenio para la protección de personas respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, y miembro del “Comité de expertos sobre la protección de datos del Consejo de Europa.



jurista, el Conde de Mirabú afirmaba en plena Revolución Francesa: *“Dadme un juez que queráis, parcial, venal, incluso mi enemigo; poco me importa con tal de que nada pueda hacer, si no es de cara al público. De cara al público es el justo el freno que se le podía poner a esa justicia oscura, a esa justicia que emanaba divina, a esa justicia secreta”*.

*¿Entonces, qué doble finalidad tiene esta justicia pública?* Por un lado, proteger a las partes de una justicia sustraída del control público, ya hace un rato citaban a *Norberto Bobbio* como ese control del poder por la publicidad, y una segunda, de mantener la confianza de la comunidad en los Tribunales, cosa que es fundamental, por un lado.

Pero, en este caso cuál es el objetivo básico, cuando queremos configurar estos valores básicos, pues para mí son tres, por un lado el objetivo fundamental de un procedimiento, de un proceso es impartir justicia, no lo perdamos de justicia, que en este momento tiene que ser público.

Por otro lado, que la Policía Procesal y la independencia del juez, que se demuestra precisamente en esta publicidad, y una tercera, que es que algo farragoso, que tiene que ver publicidad y presunción de inocencia.

Es decir, esa publicidad tiene consecuencias en la imagen, en el honor del imputado y de otros participantes. Y nos ha llevado también a lo que también se ha hablado de sentencias periodísticas, de unos juicios paralelos, unos juicios mediáticos que el profesor *Ernesto Pedra* decir que la publicidad ha dejado de ser un medio de control inmediato para transmutarse en un control del espectáculo, del judicial, y es cierto, el objetivo del procedimiento público tiene que ser, lo que les decía anteriormente, pero hay otros factores que intervienen mucho en este mundo ya muy complejo y con muchos mecanismos de difusión de información, buena, mala, real o irreal, en estos *reality shows* que existen.

Y después hay otras partes que no afectan directamente a la publicidad del proceso, pero que generan opinión con todo este tema de la prensa.

Sobre esto sí habría que hacer una distinción de lo que significa publicidad y difusión, porque no son dos conceptos, son diferentes, son dos conceptos que a veces los tomamos como si fuera lo mismo, pero no tiene nada que ver.

La publicidad del proceso es esencial. Si no hay publicidad se puede producir la nulidad. La publicidad es un elemento esencial, y sin embargo la difusión o no de lo que ocurre en una sala de vistas no afecta en ningún caso la validez del proceso, puede que haya difusión de la información de ese



proceso público, pero si no se produce no pasa nada, pero si no es público efectivamente le atañe justo a la base de lo que es la propia validez del proceso.

Entonces no perdamos esos tres elementos que son el objetivo del procedimiento público, y como tengo que hacerlo rápido, sí quería darles unas ideas, ordenarlas para llegar a las conclusiones, que luego verán a las cuales quiero llegar.

Les comentaba que es un mundo complejo, y no hay soluciones fáciles. Se trata de ponderar derechos fundamentales, de esa búsqueda de equilibrio, ponderar la transparencia, a dónde llega la transparencia y a dónde llega la protección de datos personales.

En todos los ordenamientos ningún derecho fundamental es absoluto. No es absoluta la transparencia, no es absoluta la protección de datos personales y todos los derechos fundamentales, los límites hay que verlos contrastándolos con otros derechos fundamentales.

En cualquier procedimiento siempre hay que ver el derecho caso a caso, no hay soluciones mágicas, no hay directrices mágicas que nos digan dónde buscar el equilibrio entre transparencia y protección de datos.

Tercero, hay un marco normativo general de transparencia y hay un marco normativo en materia de protección de datos. En las leyes orgánicas en todos nuestros países, recientemente con la reforma que ha habido en México en materia de transparencia y protección de datos.

Pero ese marco normativo general en el procedimiento no es directamente aplicable, lo que se aplican son las normas procesales. Se aplican las normas procesales que ofrecen un derecho de acceso a las partes, un derecho de acceso a los interesados y una protección de los intereses de los afectados.

La tecnología, en este caso, lo cambia todo, y después también con otra idea, los criterios no son los mismos, no es lo mismo un proceso civil que un proceso penal, desde el punto de vista de la afectación, no es lo mismo un proceso contencioso administrativa con otro proceso que comentaba penal.

No es lo mismo desde el punto de vista de interés público o de acceso a la información lo que se ve en un Tribunal de primera instancia o a lo que se ve en la Corte Suprema con una visión más macro, más general y no de ese caso a caso, sino con más sustanciales.



No es lo mismo los afectados en un procedimiento, como pueden ser los menores y los testigos, a una mafia o un grupo armado; no es lo mismo las partes afectadas sean una administración pública o que sea una sociedad, es decir, todo esto tiene que ver con la publicidad cuando realizamos un derecho.

Y estamos en un mundo totalmente globalizado, pero que sin embargo tenemos idiosincrasias diferentes. El ordenamiento jurídico de México y el de España, es muy parecido, nos inspiramos en los mismos valores pero, somos dos sociedades con una idiosincrasia diferente, por lo cual aquí es lógico, se da una lucha muy fuerte por la transparencia respondiendo a una sociedad que así lo demandaba y luego pasará mucha fuerza al tema de protección de datos. Eso también hay que tenerlo en cuenta.

En cuanto elementos fundamentales para la ponderación del procedimiento, básicamente decimos que son dos, como ponderamos la transparencia y la protección de datos, yo entiendo que hay muchos más factores en este mundo que reitero es diferente, seguramente voy a entrar en ello, la ponderación en transparencia y acceso a la información con una visión diferente entre Europa y América, una visión diferente entre España y México, nosotros tenemos una Ley de Transparencia sólo de hace dos años y que entró en vigor hace un año, o sea que estamos iniciando todo el proceso de transparencia.

***¿En protección de datos cómo vemos esa búsqueda de equilibrio entre transparencia y protección de datos desde la normativa de protección de datos?*** Para mí dos principios que son básicos, un principio que es de calidad de los datos y se ha ido nombrando en este congreso de manera reiterada, es decir, que los datos sean adecuados, pertinentes, no excesivos, puestos al día. Ayer lo comentaban a la hora de elaborar sentencia, el Magistrado Nava decía que hay que utilizar los datos precisos para no incidir mucho en un tema de protección de datos y no ser demasiado exhaustivos cuando se está redactando una sentencia.

Y después hay un principio también que es fundamental a la hora de afrontar ese equilibrio, esa ponderación con transparencia que es principio de ponderación con transparencia es el principio de finalidad. El principio de finalidad es la pieza angular sobre protección de datos personales, es el criterio que debe orillar la resolución para encontrar el equilibrio necesario entre protección de datos personales y hacerse los documentos de carácter personal, es decir, articulando el principio de finalidad pretendida con el principio de calidad de los datos, de que los datos sean adecuados, por tanto, ahí podemos buscar un equilibrio.



Existen normas, por ejemplo, en Quebec, que prohíbe tuitear en un juicio.

También otro de los operadores de la actuación que tienen desde el punto de vista de transparencia y de publicidad los intervinientes, los operadores en el procedimiento como son los abogados y luego les podría dar algún ejemplo, y después la concreción de políticas públicas y en esto quiero hacer una referencia posterior a lo que es la reinserción social como un elemento fundamental cuando se da demasiada información, los efectos que tienen o cuando no se da nada los que pueden tener.

¡Muchas gracias!

### **Magistrado Jorge Antonio Cruz Ramos:**

Lo primero que tenemos que considerar es precisamente los principios que rigen la publicidad y la protección de datos.

En nuestro caso, desde luego, son derechos humanos, así son considerados, y el principio de publicidad, tanto como el de protección de datos se encuentran además contemplados en la Constitución General de la República.

Así, lo tenemos en artículo 6° que establece que *el derecho a la información es garantizado por el Estado y toda información que esté en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en principio es una información pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés o seguridad nacional.*

*En la interpretación de este derecho, deberá tomarse en consideración y debe prevalecer el principio de la máxima publicidad o máxima apertura.*

Por otra parte, establece el propio artículo 6° que *la información que se refiere a la vida privada y datos personales, será protegida en los términos que establezcan las propias leyes.*

Esto se repite además en el artículo 16 Constitucional, *que establece que toda persona pues tiene derecho a la protección de tus datos personales, y el famoso derecho Arco de quienes conocen esto, sería el acceso, rectificación, cancelación o posición a los mismos.*

En nuestro caso, la oralidad en la materia federal, la tenemos por una parte, en los juicios orales mercantiles, esto con la Reforma del Código de Comercio como ustedes conocen, que establece todo un capítulo relacionado con la oralidad mercantil, y por otra parte, tenemos este cambio: un nuevo paradigma que tenemos en lo que es el procedimiento penal, donde cambiamos de un



proceso de corte acusatorio inquisitivo a uno que es realmente adversarial. Ambos son distintos entre sí.

Nada más por fijar una idea, aquí menciono en la materia mercantil, tenemos desde luego diversas etapas, se fija la *Litis* y esta fijación de la *Litis* se genera de manera escrita, no de manera oral.

Pero ya la audiencia preliminar y la audiencia de juicio, son audiencias orales dentro del procedimiento mercantil.

En cambio en la materia penal, que ahí nada más estoy poniendo las principales audiencias que se tendrían que celebrar, tenemos la investigación, la de intermedia, desde luego la de juicio y eventualmente si hay condena, la de individualización de las sanciones.

Bajo estos parámetros, considerado que no todo lo que se presenta en ambos procedimientos, es oral, sino que hay ocasiones o hay aspectos que se tienen que promover por escrito, incluso en la fase de investigación, por ejemplo, hay aspectos donde el ministerio público se comunica con el juez de manera escrita, no de manera oral siempre y en algunos casos pueden ser privadas.

Sobre estas bases, ya me estoy yendo, y me van a decir que para qué los puse a trabajar. Vamos a ver cuáles son los principios que tiene cada uno de estos procedimientos.

Los estoy llevando así para tratar de compararlos. Primero, me llamó la atención, si bien dice principios en los procedimientos, tendría que ser, en cuanto al mercantil, si ustedes advierten tenemos *oralidad, intermediación, igualdad, concentración, continuidad y publicidad*, pero tratándose de la materia penal vemos que *el Código Nacional de Procedimientos Penales no señala la oralidad como un principio, ni lo que es la Constitución. Básicamente hablamos de la intermediación, igualdad, contradicción, concentración, publicidad y continuidad.*

Son básicamente los mismos, pero en uno es la base de todo el procedimiento, y en el otro pasa a ser un principio sobre el cual se puede desarrollar.

Eventualmente puede ser lo mismo, pero es un pequeño detalle que vale la pena mencionar, y aquí es donde ya entramos en los problemas muy rápidos que quisiera mencionar, por lo que es el tiempo, relacionando ambos procedimientos de alguna manera, y con base en los conocimientos que desde luego ustedes tienen mucho mejor que yo.



Primero, en el procedimiento mercantil ubiquémonos ya en la audiencia, por favor, *¿en términos generales qué es lo que pasa?* No hay reglas establecidas en este capítulo que se establece en el Código de Comercio relacionadas con la protección de datos o relacionadas propiamente con la transparencia, sino que hay una remisión a la Ley de Transparencia.

Bajo esta idea, tendríamos que pensar que los datos personales, la información confidencial que hacen a una persona identificada o identificable, pues tendrían que ser protegidos. Pero el juez en las audiencias tendría que considerar eso a menos, desde luego, que se dé la autodeterminación informativa por los participantes en la misma.

Sin embargo, es importante señalar que el Código de Comercio establece que al inicio de la audiencia las partes se van a identificar. Y entonces ahí encontramos la primera convergencia, diría yo, en la que el juez que está llevando esta audiencia oral va a tener qué decidir: *¿a ver, ustedes está es acuerdo en que esto sea, lo manifieste usted verbalmente y quede en las grabaciones? O en aplicación de la Ley de Transparencia yo estoy obligado a proteger sus datos y entonces le pregunto si los voy a tener y los guardo por separado en alguna otra parte donde no lo exponga, porque finalmente el juez tiene la obligación, en principio, de proteger los datos personales, a menos que exista esta autodeterminación informativa.*

En cambio, si nosotros atendemos el Código Nacional de Procedimientos Penales, éste sí establece reglas específicas en relación a la identificación previa de los participantes antes de la audiencia, que van a ser por separados. Entonces esto implica que no van a ver la exposición de datos personales ni del imputado, ni de las víctimas, ni de los ofendidos en principio en las audiencias que se están celebrando desde mi punto de vista en lo que es la oralidad penal y en lo que es la oralidad mercantil.

***¿Qué tenemos después en la oralidad mercantil?*** Tenemos la audiencia de juicios, pues sabemos que viene la etapa de alegatos, y en ésta interviene una parte, interviene la otra, puede ser que no llegue una a tiempo, puede ser que precluyó el derecho a que ésta alegue, pero finalmente al terminar la etapa de alegatos el juez cita, o sea, detiene la audiencia y cita para la continuación de la misma en diez días. Y ahí es donde viene una situación interesante, va él a dictar la sentencia, y lo que va a hacer, desde luego, leer los puntos resolutive y exponer brevemente los hechos y los fundamentos de derecho.

Esto es importante porque ahí ya estamos hablando de una transparencia mucho mayor, como decía el doctor Iñaki, es decir, aquí el juez de cara a la



sociedad va a exponer cuáles son las razones, le va a explicar la sentencia, va a decir por qué va a llegar, sin embargo, en el procedimiento mercantil queda a disposición de las partes la sentencia escrita, y esto ya nos a que después de esta sentencia algún tercero pudiera solicitar la información y cómo le vamos a dar esta información al tercero, me parece que ahí es donde entonces surge el aspecto de la protección de datos, que también establece la Constitución, y tendríamos que generar una sentencia en una versión pública, desde luego, y tomando en consideración aquello que hayan hecho los participantes en relación a la auto determinación informativa para dar o no pauta a que sus datos puedan ser conocidos por los terceros.

En el caso de la materia penal comienza otro tipo de ponderación, desde luego, todas las audiencias son públicas, pero el propio código, como decimos, porque aquí no se remite la Ley de Transparencia, el propio código establece ciertas excepciones, primero a la publicidad y ciertas situación en relación a la protección de datos.

Las audiencias van a ser públicas y a ellas no sólo van a acceder las partes, sino también el público en general. Esto no se establece en la materia civil, van a acceder las partes, de cualquier manera las salas de audiencias tiene el Poder Judicial de la Federación permiten que acceda el público, pero el caso de la materia penal precisa de alguna manera que pueden asistir también no sólo el público, sino incluso los periodistas y los medios de comunicación a los que ciertamente se les restringe el derecho de grabar lo que está ocurriendo en las sentencias y ahí entraría lo que acaba de decir el doctor, una cosa sería el conocimiento y otra cosa sería la difusión. Entonces, por estas razones me parece que pudiera hacerse.

Y la otra situación que es también una excepción a esto es el respeto que establece el artículo 15 como un derecho a la integridad y a la privacidad en el procedimiento penal para que quien intervenga en él se proteja su información en lo que se refiere a su vida privada y los datos personales en los términos que se consideren.

Y después vienen, esos son aspectos, digamos, de protección de datos, pero después tenemos un aspecto maravilloso en cuanto a lo que va a ser el ejercicio de la ponderación que va a tener en sus manos el juez y perdón que me vaya yo directamente a este, pero son las excepciones al principio de publicidad.

Partamos de la idea de que es cierto, las audiencias son públicas, hay algunas excepciones para ellas, por ejemplo, la primera audiencia que es



directamente puede ser con el Ministerio Público cuando se va a solicitar, por ejemplo, la orden de aprensión o comparecencia.

Pero se establecen excepciones al principio de publicidad en las que el juez puede determinar que una parte de la audiencia se pública, que toda la audiencia sea a puerta cerrada o simplemente celebrarla de manera pública.

Y es el Artículo 64 que claramente establece que el debate será público y que el órgano jurisdiccional podrá resolver excepcionalmente un oficio que se desarrolle total o parcialmente a puerta cerrada.

*La primera excepción no deja lugar a dudas, puede afectar la integridad de alguna de las partes o de alguna persona citada para participar, el segundo también de acuerdo con la Constitución, la seguridad pública o la seguridad nacional puedan verse gravemente afectadas, el tercero se afecte; perdón, peligre un secreto oficial, particular, comercial o industrial, cuya revelación indebida sea punible, pensemos que en el curso de un procedimiento tuviera que darse, no sé, toda la estrategia comercial de algún lugar, de alguna empresa, que evidentemente tuviera que ser reservada y el juez tiene que cuidar ese tipo de situaciones.*

Después se afecte, me estoy saltando la cuarta, se afecte el interés superior del niño y de la niña en términos de lo establecido por los tratados y leyes de la materia.

La sexta dice: Está previsto en este Código, en otra ley.

Y hasta ahí todo pudiera ser sencillo, pudiera ser que si está establecido de una manera arreglada, pues el juez simplemente dice: "Voy a llegar a este punto y cuando yo llegue a este punto o la audiencia es cerrada o es parcialmente cerrada". Si decide que sea parcialmente cerrada, pues salen las personas, no sé, se interroga al testigo, se cuestiona al perito y eventualmente después el juez tiene que dar cuenta cuando vuelvan a entrar las personas de qué es lo que aconteció durante el tiempo que estuvo cerrada.

Pero el aspecto que verdaderamente llama la atención y es donde van a surgir problemas, fíjese, con toda la intención, para que ya no pudiera yo llegar, señor maestro, muchas gracias; es precisamente cuando dice que el órgano jurisdiccional lo estime conveniente.

Este es el aspecto verdaderamente más interesante que pueden tener las audiencias y que también pudiera tener el juez en el aspecto del Código de Comercio, precisamente porque él es el director del proceso. ***¿Cuándo voy a estimar conveniente que no se encuentre en alguno de estos casos?***



Es maravilloso el ejercicio de ponderación que va a tener que realizar el juez del penal, aquí particularmente, cuando llegue el momento y que bien sea previo a la audiencia o bien sea durante la audiencia, obtenga una solicitud o simplemente él tenga que analizar cómo se vienen presentando las cosas y en ese momento tenga que hacer la ponderación de derechos que no son cualquier cosa.

Estamos hablando de la protección, por una parte, de los datos personales, y por otra parte tenemos presente el derecho de defensa, el derecho de un debido proceso, la presunción de inocencia.

### ***¿Cómo logrará el juez armonizar estos derechos en ese momento?***

Aquí tal vez por tradición diría yo que cuando estábamos en la materia de amparo, decíamos nosotros que lo que teníamos que aprender era la suspensión.

El buen juez se veía en la suspensión; el juez que en ese momento, cuando el problema social se está generando, toma una decisión sobre estas medidas, bueno, se ve lo maravilloso que es incluso y el poder que tiene jurisdiccionalmente o el que le da más bien la ley en el ejercicio del juez.

Y a mí me parece que acá durante todo el procedimiento es algo similar. No encuentro algo más donde lo pueda comparar, el juez tiene que ponderar en cada momento cómo se está desarrollando el juicio a través de estas audiencias orales y es un trabajo no menor, es algo en lo que apenas se está iniciando y es algo en el que los propios institutos de información van a tener, deben tener mucho cuidado en las decisiones que vaya tomando el juez de distrito, el juez especializado en los procesos orales.

Les agradezco mucho su paciencia.

### **Comisionado Francisco Javier Acuña Llamas:**

Me pregunto cuando *Montesquieu* subrayó, propuso y aportó la División de Poderes del lado de *Locke*, con los frenos y contrapesos al Poder Público; *Montesquieu*, me atrevo a afirmarlo, siguiendo desde luego a clásicos, que no imaginó al juzgado, pensó en el juez y pensó sólo en el juez como ese impartidor de justicia, como un hombre probo, naturalmente absolutamente confiable a la comunidad que le conocía y como quizá un hombre dedicado a otros menesteres, a la Academia, a los servicios incluso de altruismo en la época y por consecuencia haciendo una respetable figura, pues naturalmente constituido para juzgar caso concreto.



El juzgado vino mucho después y más aún el Tribunal y yo diría con ello, muchísimo después la galaxia de instituciones que forman el enorme sistema de lo judicial en México, tan sólo al hablar del Poder Judicial de la Federación, imposible negar esa dimensión corporativa, es decir, ese conglomerado de juzgados, de tribunales, y desde luego, hasta llegar a la Suprema Corte, cabeza máxima de este enorme aparato de la justicia.

No había una dimensión primigenia de la expansión necesaria naturalmente, de la edificación de los juzgados y de los tribunales, porque también hay que decirlo, la idea de arranque era una idea local, localitaria, pequeña; la población ha crecido desmesuradamente y eso también hay que considerarlo para los aspectos de la privacidad y de los impactos que puede tener naturalmente ese conflicto que ya se ha dicho o esa atención entre la máxima publicidad, compromiso de toda justicia que se presuma buena y confiable, como tal, impartición de justicia, como por supuesto los derechos de la privacidad.

Recuerdo como un mínimo aspecto aquel pasaje estupendo, que sin embargo, se acabó en el tiempo, que la de la justicia mayor de Aragón, con esa estupenda participación que tenía, y digo, nunca se recuperó del todo esa intervención precisamente para llevar al inculpaado entonces así visto o conocido, a su propia casa incluso para protegerlo durante el juicio de cualquier tipo de tormento, extorsión, incriminación excesiva o por supuesto que fuesen arrancadas las confesiones que luego se volvieron terriblemente la reina de las pruebas y que es un tema que tanto ha dañado en el pasado y que desde luego se fue purgando y se fue eliminando en el caso de México, hasta llegar naturalmente a lo sofisticado, como la garantía de audiencia, perdón, con el debido proceso, la libertad de armas para los justiciables, sobre todo desde luego en principio en los procesos de corte civil, mercantil, pero desde luego también en los de corte administrativo, en el que el individuo se enfrenta al Estado a reclamar en una condición de supuesta equivalencia por el reclamo directo y especialmente el gran problema en los procesos de corte penal.

Como bien decía el señor Magistrado, aunque ya se vio cómo en el proceso mercantil y en el civil se abre ahora un espacio grande a la audiencia pública y a una serie de consideraciones para hacer posible, con ciertas restricciones, como ya se ha dicho también, la posibilidad de ser presenciado algunas de las partes más delicadas de este ritual o de la impartición de la justicia misma, en el proceso penal es donde todos tenemos la mente.

Todos nos hemos ido, en el caso mexicano a la idea que en el proceso penal es donde más beneficios y más alcances, y también más preocupaciones



pueden tener la impartición de la justicia con los nuevos cánones o los nuevos mecanismos.

La averiguación previa, perdón que lo diga, pero se volvió una solución que se arraigo en México y se volvió el asunto inevitable para poder llegar a echar andar la impartición de justicia, me refiero ese monopolio que durante tanto tiempo, y lo ejerce además el ministerio público para accionar la función del juez en el caso concreto y poder, desde luego, llegar ahí a la impartición de la justicia.

*Hemos ahí iniciado un camino que no está exento de correcciones, de rectificaciones, pero que al menos se ha hecho con todo cuidado y con toda intención, de desde luego acompañar esa nueva vertiente de la publicidad o de la exigencia de la máxima publicidad para integrarnos en un camino.*

Cuando la averiguación previa no ha sido consignada, que es cuando nos estamos situación y refiriendo, pues naturalmente hemos tenido doble seguridad de caminar todavía con menor riesgo.

Y ahí lo realiza os en el caso de Ayotzinapa, e intervinimos pero, desde luego, ha sabido que se tendría que ofrecer una versión pública cuidadosa, con toda ese caudal de datos, víctimas, ofendidos, aunque todavía no hay un juicio, pero que ya se presumen como tales o que se revindican como tales y, por supuesto, naturalmente de algunas otras revelaciones que pueden, desde luego, comprometer a los propios imputados o reconocidos como primeros responsables o en etapa previa a juicio, porque naturalmente para haber averiguación previa, en muchos de los casos, nos encontrábamos con esa otra figura que ha sido del todo cuestionada en sus momentos pero al final de cuentas permanente o que prevalece que es la del arraigo.

Entonces, ahí hicimos valer esa excepción, y lo digo porque al final de casos, en los casos hemos aquí caminado, junto con la CNDH por otra vía, en esos nuevos tramos en los que estas instituciones que no son jurisdiccionales como la CNDH, como nosotros, como una institución prácticamente de corte con una potestades administrativas, aunque cuasijurisdiccionales, en el sentido de la distinción formal y material de nuestras competencias hacer privar como órgano garante el derecho a saber pero también de la tutela de los datos personales lo más que se pueda de este tipo de asuntos que están concitando una máxima expectación, y también hay que decirlo, enormes suspicacias o enormes preocupaciones que no solamente alcanzan el nivel nacional, sino incluso el nivel internacional.



En el caso de averiguaciones previas hemos tenido dos posiciones que han sido no por ello susceptibles de polémica y de toda naturaleza de réplica o de cuestionamiento, una es frente a lo que son elementos previos al juicio, aunque desde luego se trata de situaciones que sabemos luego el propio Ministerio Público puede haber recuperado o exigido para poder configurar su eventual consignación.

Y me refiero, por ejemplo, a partes informativos que se hicieron por las instituciones policiales o por las instituciones sobre las que se sitúa la preocupación que puede llevar, desde luego, a juicio a quienes resulten responsables de crímenes o de delitos que se equiparan a violaciones graves a derechos humanos.

Por supuesto, hay otro caso en el que los propios hechos no solamente se trata de elementos previos, sino que pueden situarse en casos de interés público porque, desde luego, la suspicacia y el reclamo informativo en una sociedad de la información, en una sociedad que se presume abierta exige tener mayores certezas.

Por esa razón, los juicios orales van a venir a contribuir en mucho a disipar muchas de las situaciones que generan ahora mayores controversias o mayores preocupaciones sociales, desde luego, no van a purgar del todo esto, porque ya lo ha dicho el señor Magistrado, habrá bajo el debido proceso pautas muy claras y los jueces tendrán en esto como directores del proceso la única potestad, que es de ellos, de poder determinar con ponderación hasta dónde sí y hasta dónde no cabe que haya audiencias parcialmente abiertas o cerradas, según la cualidad o la circunstancia de las personas.

Con todo respeto, más allá incluso de la naturaleza de los juicios, que desde luego está muy claro que en el proceso civil o mercantil hay muchos menores riesgos en genérico a los que puede haber a la privacidad de personas físicas, me refiero sobre todo en este caso, que en el proceso penal y sobre todo cuando se trata de víctimas que son menores o que se trata de delitos que son de tal naturaleza que ponen en mayor peligro la honra, la reputación y los derechos de la personalidad, que naturalmente se encuentran implícitos en los datos personales que protegemos con tanta acuciosidad o con tanto afán.

Así las cosas, termino con hacer una primera expresión que me pregunto sobre estos famosos principios ARCO, más que derechos, que son el derecho de acceso, bueno, son derechos desde luego, pero planteados como ARCO, que se conocen como el acceso, la rectificación, la cancelación y la oposición.



En el caso de México actualmente, en el juicio oral, sea de cualquiera su naturaleza, el derecho de acceso de las partes, naturalmente, ahí está restringido, y a la rectificación de datos que fuesen inexactos, cabe porque desde luego que las partes podrán alegar que haya el cuidado del juez de evitar o purgar vicios que hubiese de inexactitud o datos que no fuesen certeros en lo que se refiere a la carpeta judicial, cuando está ésta primero o al propio expediente judicial, cuando el juicio, estamos hablando del juez, perdón, cuando lea el juez está en proceso.

Y cabe que ahí las partes motiven la veracidad y eviten que haya elementos incompletos o inexactos que puedan afectar el propio destino del juicio.

La cancelación, me parece que en este caso queda suspendida, no la encuentro realmente posibilidad, porque la cancelación queda referida a datos que ya tienen un aspecto definitivo y formal público, entonces durante el proceso no lo hay, el peligro me parece de ella

Y la oposición, me permito decirlo señor Ministro, porque ustedes, la Corte ya ha venido reconociendo desde hace años el derecho de los justiciables a oponerse a la publicidad de sus datos personales en las sentencias. Y por esa razón ya es un principio que tiene carta de naturaleza y que ya juega un legado o una conquista de la sociedad en el camino de encontrar los límites a esta función.

¡Gracias!

### **Ministro Eduardo Medina Mora Icaza:**

Obviamente todos coincidimos en que contar *con un sistema de justicia que sea confiable, expedito y transparente, es un mandato de primer orden; sí hablamos del esfuerzo de consolidación democrática de nuestro México.*

Por esto, el tema que se aborda aquí en este Seminario y particularmente en esta mesa es de la mayor importancia.

El derecho de acceso a la información pública, que consagra el 6° Constitucional, en el contexto de la libertad de expresión, nos obliga a emprender en el Poder Judicial de la Federación, una serie de acciones y esfuerzos para realmente incidir en la tarea de impartición de justicia, de tal suerte que quienes participamos en ella, nos interioricemos de una manera vivencial, cotidiana, de compromiso en la cultura de la transparencia.

En pocos meses, y ya se mencionó aquí, se va a cumplir el plazo indefectible, en que el nuevo sistema penal acusatorio va a operar en todo el territorio nacional.



Enfrentamos rezagos, no menores, desde luego yo subrayaría la capacitación del personal, también infraestructura para que estos juicios adversariales, acusatorios orales, puedan desarrollarse adecuadamente.

Al hablar de juicios orales, nos referimos, desde luego a que estos se desarrollan de manera verbal. Yo digo nuestro sistema penal ya era oral, lo que no era, era adversarial ni acusatorio.

Claro, ahora es oral y verbal todo el procedimiento; y tienen que plantearse conforme a los principios que expresó obviamente en su exposición Jorge Antonio Cruz, oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad; la oralidad no está planteada como principio, pero es una característica del proceso; así lo establece el propio Código Nacional.

Entonces, esta privacidad, los datos personales como información de carácter confidencial, es obviamente un elemento central que nos tiene aquí reunidos y que plantea como se expresaba muy bien en el gráfico que nos compartía Jorge, esta atención existente que es por una parte el derecho a la información, al acceso con transparencia reconocido en el 6° Constitucional, y a la protección de privacidad de datos personales contemplada en el propio 16 de nuestra Constitución.

El 6° plantea el principio de máxima publicidad, que estas limitaciones que puede tener este principio tienen que interpretarse restrictivamente para justificar la clasificación de la información, que en su caso se exceptúa de esta transparencia.

Así, la disyuntiva que se presenta y que causa cierta incertidumbre se actualiza al existir, por un lado, el deber de máxima publicidad conforme al derecho de organización y, por el otro, la obligación, no menor, de respetar la vida privada de las personas, el honor, la intimidad, incluso derechos tales como la realización libre de un proyecto de vida que pueden ser afectados a través de los procesos de administración de justicia.

Me parece que el 6° es tal vez esto con toda claridad, en su fracción II, y la Constitución en ese sentido limitó de forma legítima y proporcional el ejercicio del derecho a la información para no anular otro derecho fundamental, que es éste denominado derecho a la protección de datos personales que constituye en sí mismo un derecho autónomo, tutelado por la propia Constitución y por los instrumentos internacionales.

La Suprema Corte de Justicia ha abordado esta circunstancia en algunas decisiones, ciertamente la Segunda Sala ha establecido criterio al respecto



en el sentido de que las personas físicas gozan de protección al derecho a la intimidad del que deriva esa protección al derecho de protección a los datos personales.

Entre ellos, incluso, algún criterio de la Segunda Sala establece la relación de esta protección con respecto al patrimonio y su confidencialidad como una derivación del derecho a la intimidad, del cual únicamente goza el individuo, entendido como persona humana, dice el criterio de la Segunda Sala.

En este sentido, el derecho al acceso a la información, como ningún derecho es absoluto, y tiene dos tipos de limitaciones en la propia Constitución. Por un lado la que establece que la información pública puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos establecidos por la ley, y segundo la obligación de proteger esta información relacionada con la vida privada y los datos personales.

Así, mientras que toda información pública que puede ser, debe ser entregada al solicitante bajo el principio de máxima publicidad, salvo que la misma sea reservada de manera temporal, y queda claro aquí que los datos personales y la vida privada de las personas se encuentran protegidos y no pueden ser divulgados por autoridades o particulares que los tengan en su poder, salvo que estemos en alguno de los supuestos de excepción previstos a nivel constitucional o legal, que también fueron referidos por el magistrado hace un momento.

En este orden de ideas, *tiene que existir necesariamente un fin constitucionalmente legítimo para validar una excepción a la protección de datos personales y en segundo lugar que la intromisión en dicho derecho de estar prevista por la ley.*

También que se observe un principio de proporcionalidad. Esto es que la medida adoptada sea idónea para alcanzar el fin constitucionalmente perseguido de manera legítima y en otras palabras que no existan otras medidas más moderadas o menos agresivas para la consecución del fin que se persigue con la misma eficacia.

En lo que hace a los procesos judiciales, nos encontramos claro con casos concretos que promueven personas, que tienen una identidad, que expresan sus nombres, sus domicilios, un sinfín de datos y circunstancias personales y sensibles.

Y a mí, en ese sentido, me gustaría *enfaticar la importancia de reflexionar acerca de la manera en la que colisionan los derechos de los que explicitamos.*



Es común escuchar que el sistema acusatorio brinda mayores ventajas por cuanto hace a la garantía de transparencia, yo no tengo duda al respecto, porque por una parte se acompaña de los juicios orales y por la otra se lleva a cabo a través de audiencias que son públicas; y lo anterior también puede considerarse como desventajoso si los procesos no se efectúan en pleno respeto a sus derechos en su conjunto.

Iñaki planteaba del balance entre transparencia y protección de datos personales, de manera que los juicios orales existe una posibilidad alta de que los derechos de muchas personas sea vulnerada si no se toman las precauciones necesarias. Aquí es donde entra esto que señalaba Jorge Antonio Cruz, con toda razón, es la potestad, el poder del juez de ejercer con toda responsabilidad qué parte de las audiencias pueden resultar cerradas o parcialmente cerradas y, desde luego, cómo se protege los datos de las personas y la circunstancia concreta en los cuales pueden establecerse circunstancias de juicio que pueden poner en circunstancia menos favorable o desventajosa o incluso de peligro a testigos, a inculpados y en particular a menores o víctimas cuando se trate de delitos que obviamente afectan la dignidad personal.

De otra parte, y yo cerraría con esto, existe obviamente actualmente en los juicios en el sistema (inaudible) pero claramente en los juicios orales el peligro y la preocupación de que pueda producirse una mediatización de los casos y de los datos y a través de esta mediatización se juzgue de manera extrajudicial, obviamente la indignación que produce a la sociedad ciertos casos y ciertos delitos lleva a una presión muy grande con respecto a la publicidad y puede llevar a calificaciones que afecten tanto el debido proceso como el principio de presunción de inocencia y esto es algo que los jueces tenemos que ponderar de manera particularmente cuidadosa.

Entonces, la transparencia no puede ser –para decirlo de alguna manera– un pretexto para generar juicios paralelos, y esto es precisamente lo que debe plantearse a partir de las reglas de procedimiento que están planteadas en la legislación y que tienen que ir asentándose en los criterios interpretativos que haga el propio Instituto, por un lado, pero también obviamente los jueces al desarrollar los procesos y el proceso de revisión de constitucionalidad que hace en vía de amparo los juzgados federales y, desde luego, como intérprete último de la Constitución al Tribunal supremo, a la Suprema Corte de Justicia.

Me parece que esto es fundamental para evitar que la estigmatización que se pueda generar en contra de personas con determinadas características pueda darse en estas circunstancias.



## **CLAUSURA:**

# **Seminario Internacional de Transparencia Judicial 2015, “El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y Justicia Abierta”**

## **MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO**

*Consejera de la Judicatura Federal.*

## **MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA ICAZA**

*Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

### **Consejera Rosa Elena González Tirado:**

Ministro Eduardo Medina Mora; Amables invitados, muy buenas tardes. En este seminario hemos sido testigos de ponencias y debates sumamente enriquecedoras. Destaco de manera especial la implementación de la reforma en materia de transparencia, sus fortalezas y sus deficiencias.

El marco jurídico nacional e internacional, los actores involucrados, el combate a la corrupción, la armonización entre el derecho de acceso a la información y la garantía de seguridad, así como sus límites.

Lo mencionado son sólo algunas de las numerosas asignaturas que se abordaron en este seminario, donde participaron eminentes y reconocidos especialistas, tanto nacionales como internacionales, ministros, consejeros, magistrados, miembros de los otros poderes de la Unión, de organismos autónomos, académicos de universidades del sector público y del privado.

Destaco la participación de los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con quienes seguramente mantendremos una constante comunicación e interacción para llevar a buen puerto la materialización de la reforma al Artículo 6° Constitucional.

Particularmente se agradecen los señalamientos del terreno que abarca la justicia abierta, lo que deja numerosos retos para los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para los diversos niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Esto es lo enriquecedor de estos seminarios, para que analicemos el contexto, conozcamos el diagnóstico y entendemos la ardua tarea que nos espera en materia de transparencia.



El camino recorrido es de que el derecho a la información se plasmara en 1977 en el Artículo 6° de la Constitución, a través de la añadidura de diez palabras que decían: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esto, hasta el día de hoy, ha sido muy trascendente en su modificación y ha rendido los frutos que hasta ahorita hemos ido señalando.

Como lo ha dicho el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, Luis María Aguilar Morales, *el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, así como una herramienta trascendental para la rendición de cuentas, lo que resulta decisivo para fortalecer la legitimidad de las instituciones de administración e impartición de justicia mediante el incremento de la confianza de la sociedad en ellas.*

Es por eso que la transparencia y los derechos fundamentales son los pilares sobre los que descansa la justicia federal en México, de pensar lo contrario nos arriesgamos a generar un ambiente de incertidumbre insostenible ya en una sociedad como la nuestra, moderna, crítica, democrática y hambrienta de justicia y honestidad.

Nuestra tarea es no permitir que impere ese ambiente, continuaremos con las acciones emprendidas hasta ahora y haremos todavía más porque nuestro objetivo es la máxima transparencia para beneficio de todos los mexicanos, la consolidación de este modelo de justicia abierta es de trascendental importancia para lograr este objetivo y no debemos detenernos, es una conquista de la sociedad que ha luchado desde hace casi 40 años, no daremos ni un paso atrás y detenernos sería retroceder.

En estos tres días ha quedado de manifiesto el compromiso del Poder Judicial de la Federación con la transparencia y, por tanto, con los principios y valores democráticos, como servidores públicos que somos no vemos estos derechos como una concesión, sino como nuestra obligación para con todos los mexicanos.

*La transparencia, el acceso a la información, la protección de los datos personales y la rendición de cuentas a la ciudadanía no son una moda o parte de un discurso, constituyen imperativos jurídicos, patrióticos y morales que pertenecen a todos y cada uno de nosotros, corresponde al Estado mexicano hacerlo realidad.*

A nombre del Poder Judicial de la Federación expreso un sincero agradecimiento a todos los asistentes y a los ponentes, algunos de ellos se encuentran en esta sala, que participaron en las exposiciones y las



conferencias, porque con este ejercicio democrático, tanto quien vino a informarse, como quien vino a compartir su experiencia, ha hecho un servicio importante a la Nación.

Una sociedad abierta e informada es una sociedad responsable y con futuro.

Por último, quiero puntualizar que el esfuerzo conjunto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe continuar. Los retos son grandes y constantes, por eso no me despido, pues tengo la certeza de que volveremos a encontrarnos en otra conferencia, en otra mesa redonda, en otro magno evento, como que el día de hoy concluimos.

Seguiremos trabajando para administrar e impartir una justicia de calidad que cumpla con las exigencias que requiere una gran Nación, como es nuestro México, quien lo merece.

Gracias.

### **Ministro Eduardo Medina Mora Icaza:**

Muchas gracias a todos ustedes por su participación en este Seminario Internacional de Transparencia Judicial, es el cuarto esfuerzo que realiza el Poder Judicial Federal, junto con ahora el Instituto Nacional de Acceso a la Información para poder desarrollar estos temas tan importantes.

Como lo ha señalado el Ministro Presidente de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, el acceso de los ciudadanos a la información pública generada por el Poder Judicial de la Federación, así como por los demás poderes y órganos del Estado, es una condición básica para la democracia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho.

Esto es a su vez un factor decisivo en la construcción de la confianza y la construcción de la legitimidad de las instituciones de impartición de justicia.

De esta forma es necesario generar los mecanismos adecuados de comunicación con la ciudadanía a efecto de que ésta disponga de toda la información pertinente de forma ágil.

Las diversas tareas que esto implica han llevado al Poder Judicial a crear y modificar las estructuras necesarias a efecto de dar las condiciones de pleno cumplimiento a este mandato constitucional de acceso a la información paralelamente con el mandato de protección a datos personales.



Ningún derecho es absoluto, todos se encuentran limitados por condiciones de ejercicios de otros derechos y del interés público, el acceso a la información y la protección de datos personales no son la excepción.

Creo que este seminario ha servido para plantear las diversas tensiones que se verifican al momento de hacer funcional el acceso a la información.

Existen, desde luego, son las grises, en las cuales es necesario tener una aproximación prudente a los problemas, las experiencias internacionales constituyen una buena guía hacia dónde podemos y debemos movernos hacia adelante, pero siempre tomando en cuenta las particularidades de nuestro sistema constitucional.

En este sentido, en nuestro México estamos en un proceso sumamente interesante de diálogo entre los organismos de transparencia y los jueces federales, en el que aún deben determinarse los alcances de las competencias de los organismos autónomos frente a las posibilidades de revisión judicial, así como los alcances y límites de la apertura de información pública que facilite la rendición de cuentas que está obviamente obligado todo el Estado mexicano.

El Estado de derecho y la rendición de cuentas son obviamente los valores tutelados que intentan desarrollarse a partir de estos principios.

La Consejera González Tirado, expresaba la cita de la reforma Constitucional, el derecho a la información será garantizado por el Estado. Este es precisamente el objetivo, el principio rector, tenemos que buscar este balance entre los valores tutelados y los diferentes derechos humanos que consagra nuestra constitución y nuestro orden constitucional. Este es el desafío, este es el compromiso del Poder Judicial Federal.

Así, en la Ciudad de México, siendo las 13 horas con 57 minutos del 13 de noviembre del año 2015, declaro formalmente clausurados los trabajos de este Seminario Internacional de Transparencia Judicial 2015, El Nuevo Modelo de Acceso a la Información y la Justicia Abierta.

La edición de este libro estuvo  
a cargo de la Unidad de Transparencia  
del Consejo de la Judicatura Federal.