

SEMINARIO INTERNACIONAL TRANSPARENCIA, CONFIANZA CIUDADANA E INSTITUCIONES, ORGANIZADO POR EL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, EN EL AUDITORIO DR. GUSTAVO BAZ PRADA DE LA ESCUELA DE MEDICINA DE LA UNAM.

**CONFERENCIAS FINALES A CARGO DEL MTRO. ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL Y DE MTRO. JORGE ISLAS LÓPEZ**  
**MODERADOR: COMISIONADO CIUDADANO AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ**



**Maestro Jorge Islas López.**  
**Moderador: Comisionado Ciudadano Agustín Millán Gómez.**

**26 DE OCTUBRE DE 2007**

**C. AGUSTIN MILLAN GÓMEZ.-** Bien, muy buenos días a todo el auditorio; vamos a concluir este Seminario Internacional con la participación de dos extraordinarios invitados y especialistas en el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, tenemos en primer término al Maestro Jorge Islas López, él es maestro en derecho por la Universidad de Columbia, Nueva York, ha sido un activo promotor de los procesos de transparencia en la gestión pública, participó en los trabajos de el denominado grupo Oaxaca cuya incidencia en la agenda pública y parlamentaria fue determinante en la publicación de la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, construido en base a la consideración de los mejores estándares democráticos en todo el mundo.

Actualmente el Maestro Jorge Islas se desempeña como abogado general de la UNAM y quiero aprovechar también la oportunidad para destacar la decidida colaboración que nos brindó el señor Rector Juan Ramón de la Fuente y el Maestro Jorge Islas para que pudiera tener lugar este Seminario Internacional que promovió el INFODF y gran parte del mérito de este Seminario se lo debemos al Rector Juan Ramón de la Fuente y al Maestro Jorge Islas.

Por su parte tenemos también al Maestro Alonso Lujambio, él es Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información, tiene Alonso Lujambio la licenciatura en Ciencias Sociales por el ITAM y es Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Yale; ha sido especialista en asuntos parlamentarios y político electorales y consultor de Naciones Unidas. Actualmente es miembro del Consejo Editorial de el Fondo de Cultura Económica y editorialista del Diario Reforma.

Además de haber colaborado en numerosas publicaciones, es autor de varios libros sobre política y gobierno entre ellos destaca, "Federalismo y Congreso en el cambio político de México" y "Poder compartido", un ensayo sobre la democratización, también agradecemos de manera muy especial al Presidente del IFAI al Maestro Alonso Lujambio y a todos sus colaboradores por apoyar la concreción de este Seminario Internacional, sin su apoyo, sin su decidida colaboración este Seminario tampoco hubiera sido posible, así que sin mayor preámbulo procederíamos a iniciar con esta sesión que ya estamos bastante atrasados en la agenda, le pediría a ambos ponentes que pudiéramos hacer una síntesis de el trabajo que ustedes ya tienen preparado, no sé cómo quisieran, quien quisiera empezar, adelante, el Maestro Jorge Islas por favor.

**C. JORGE ISLAS LÓPEZ.** Muy buenas tardes, muchas gracias a todos los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal por la invitación, como lo señale ayer, la UNAM siempre estará impulsando y promoviendo todas las causas que tengan que ver con la solución de los grandes problemas nacionales, esto es por una convicción de orden moral, pero también por una disposición constitucional y legal a lo que la universidad siempre estará ceñido de acuerdo a lo que establece la ley orgánica a la propia universidad. El día de hoy yo tengo la oportunidad de reflexionar con ustedes un tema muy importante que ha sido tratado recientemente en distintos foros internacionales y creo que es muy propicio este foro que convoca en INFODF sobre la transparencia y la confianza institucional.

Para empezar el tema, a mi me parece que es relevante y también muy importante que podamos hacer diferencias o aproximaciones terminológicas que nos van a ayudar a identificar dentro del discurso de la transparencia, qué quiere decir cada concepto y cuáles son las implicaciones de este concepto, claro para entrar a lo que se llama la guerra de las palabras y sus implicaciones, tendríamos que hacer cuando menos metodológicamente dos diferencias, la primera es la que tiene que ver con el orden semántico y la segunda con lo que quiere decir según la ley o según las diversas disposiciones legales aplicables.

Los términos, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y derecho de acceso a la información son frecuentemente usados dentro del debate público de nuestro país, sin embargo, el significado que se le da a dichos términos no es unívoco, es nuestra intención entonces, antes de abordar el tema que quiero hablar el día de hoy con ustedes, hacer una breve diferencia y una breve aproximación de términos de estos conceptos.

Según la Enciclopedia Británica, la democracia se basa en la participación popular en el gobierno, mientras que el constitucionalismo por definición y por naturaleza es básicamente, lo voy a resumir de una manera muy somera, es básicamente el control del poder, fundamentado en la idea del imperio del derecho, es decir, que el gobierno se encuentra sometido a su actuación, a lo que marca siempre una norma jurídica, esto es lo que los anglo-sajones conocen o han expresado como (...) o como los alemanes que lo conocen como el (...) o como nosotros los que estamos acostumbrados a vivir en los sistemas de derecho civil codificado o escrito como estado de derecho.

En ese sentido, los términos transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y derecho de acceso a la información es que todas estas figuras llamémoslo ahora figura jurídicas o medios institucionales es que a todos les puede identificar como medios o mecanismos del control del poder necesarios e indispensables en una democracia, vamos a ver ahora cada uno de estos términos.

Andreas Schedler nos señala que la noción de la rendición de cuentas incluye por un lado la obligación de políticos y funcionarios, hombres de poder, de informar sobre sus decisiones y de justificarlos en público y por el otro lado incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

Qué dice nuestra Constitución y qué dice nuestra legislación sobre la rendición de cuentas, este acto de rendir un informe sobre la actuación en el ámbito de las competencias, facultades y responsabilidades que tiene un servidor público, básicamente el mecanismo que es herencia desde la Constitución de 1824 hasta nuestro sistema constitucional presente, es que un servidor público sobre

todo en un sistema de tipo presidencial tendrá que estar informado periódicamente a el Parlamento, aquí concretamente al Congreso sobre su ámbito de aplicación, sobre su ámbito de actuación, ¿Cuál es el ámbito de actuación y cuál es el ámbito de competencias que tiene que estar informado?

Básicamente son dos, el primero es el que es el que tienen que ver con el ejercicio de recursos, voy a rendir cuenta de cómo ejercí el recurso que un año previo me autorizó en facultades exclusivas la Cámara de Diputados para el cumplimiento de mis objetivos, para el cumplimiento de mis obligaciones. Adicionalmente en una de las principales y más sustantivas funciones que tiene un Parlamento o un Congreso, que es la capacidad de fiscalizar, podrán ser requeridos los diversos servidores públicos de un gobierno, de una administración para que rindan cuenta sobre diversos aspectos en el ámbito de sus competencias, ejemplo comisiones especiales o comisiones orden regular en las cuales se llama a comparecer al funcionario para que de cierta información sobre su ámbito de competencias.

Por otra parte existe un conjunto de información relevante que el gobierno pone al alcance del público sin necesidad de que éste lo solicite, el mejor ejemplo lo podemos ver en el Artículo séptimo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en donde se señala que una serie de datos, información en general que el Estado debe a poner a disposición del particular, del particular, no del ciudadano, aquí es una garantía fundamental como son, entre otros rubros, la estructura orgánica de una dependencia, facultades de cada uno de sus funcionarios, directorio de servidores públicos, auditorías, ingresos, salarios, etcétera.

Esto no significa que el Estado sólo deba hacer pública la información señalada en el artículo mencionado, simplemente se trata de que la información que el gobierno genera la entrega de oficio, es decir, sin que medie una petición de parte, esta información debe ser pública, a esto es lo que nuestro sistema jurídico mexicano lo conoce y lo identifica como transparencia, este ejercicio permanente del gobierno para hacer público ciertos rubros de gestión, hacer del conocimiento social cierta información de orden público.

La facultad del particular de solicitar una determinada información al Estado sin tener necesidad de manifestar para qué la quiere, acreditar un interés jurídico o para qué la necesita y la obligación positiva del mismo Estado de entregarla es lo que conocemos como derecho de acceso a la información, si esta facultad está prevista en una ley secundaria se trata de un derecho legal o yo diría de un derecho que está garantizado por una legislación secundaria toda vez que esta ya está reconocida por la constitución y agregaría por los diversos instrumentos internacionales en la materia.

Por último hablemos de lo que es la fiscalización, vuelvo a reiterar por razones de metodología, no me voy a referir a la fiscalización desde una perspectiva abstracta teórica doctrinal, me refiero a lo que establece el marco de ley, la legislación, la constitución y las leyes secundarias de cómo se ejerce esta figura y esta actuación que tiene el Congreso. Bueno es una facultad ejercida por la cámara de diputados como una de sus facultades exclusivas a través de la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de los informes que presentan los poderes públicos sobre cómo gastaron y ejercieron el presupuesto asignado y autorizado previamente, qué les fue asignado y qué tanto cumplieron con los objetivos que señalaron para el ejercicio de este dinero público.

Podemos decir entonces que la rendición de cuentas entendida en su aspecto de obligación genérica de informar sobre sus decisiones y de justificarlos en público abarca tanto la transparencia, el acceso a la información y la fiscalización ya que en los tres casos el gobierno está informando sobre sus modos de actuación. La diferencia entre transparencia y el acceso a la información consiste básicamente en que en el primer caso el Estado pone a disposición del público información consistente, relevante, sin que medie solicitud alguna con los evidentes riesgos de manipulación o restricción que esto puede generar.

En cambio el acceso a la información implica básicamente una solicitud, petición de parte, el ejercicio de un derecho por parte de un particular a fin de obligar al Estado a entregar esta información específica sin que exista de por medio un interés jurídico. Por su parte la fiscalización es la facultad que ejerce el Congreso a través de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, no es por un particular, a fin de revisar que el dinero que se ha autorizado y que se ejerce está en los términos previstos.

Ahora quiero entrar al tema de la relación confianza-transparencia, en la vida diaria, las exigencias de mayor transferencia o apertura en la vida política y económica pueden pasar o parecer incontrovertibles, sin embargo las razones precisas de por qué y hasta dónde la publicidad debe ser garantizada no son claras este es un debate que se ha dado entre autores diversos de distintas áreas de conocimiento social, derecho, filosofía, economía, ciencia política, en general, científicos sociales han proporcionado hasta ahora sólo elementos aislados en este sentido.

De esta forma uno de los postulados que se formulan es que la transparencia promueve la confianza en el gobierno, -muy bien, ahora hay que ver cómo- esto se afirmó recientemente en la declaración de Viena sobre el fomento de la confianza en el gobierno emitida en la Sede de las Naciones Unidas en el mes de junio del 2007, conforme esta afirmación se asume que el servidor público

que actúa a la vista de todos, le será más fácil realizar su función en contra de los intereses generales, el funcionario público al no poder ocultar su acción deberá por tanto actuar de forma honesta, con probidad, con honorabilidad, ya que de lo contrario, será objeto de una reprobación pública además de las responsabilidades civiles, administrativas, legales en lo general de la que pueda ser objeto.

En este sentido valdría la pena preguntarse si es cierto que la transparencia fomenta una mayor confianza en el gobierno, en caso afirmativo, qué tipo de confianza está generando, en esta breve explicación, buscaré plantear respuestas que den alguna certidumbre a estas preguntas, basado en la evidencia empírica de lo que ha sucedido en algunos países. La palabra confianza proviene del latín *confidere* y es definida por el diccionario de la Lengua Española en su primera acepción como la esperanza firme que se tiene de alguien o de algo; confianza es algo que está sujeto a una esperanza, a una presunción y a una hipótesis, una hipótesis de credibilidad, una hipótesis de realidad.

Fukuyama, quien ha tratado este tema no en el ámbito individual sino en el impacto que tiene en la sociedad, Francis Fukuyama define la confianza como esta expectativa dentro de una comunidad con un comportamiento regular, honesto y de cooperación, el cuál se fundamenta en un conjunto de normas culturales compartidas por parte de los miembros de esta comunidad, estas normas pueden ser sobre cuestiones de profundo valor cívico como la naturaleza o también puede estar sustentado sobre aspectos que tienen que ver en principios y valores que estén sustentados en creencias, como la naturaleza de la idea de un gran creador, que hay un sentido de unión en una sociedad o el concepto o la idea de justicia.

También se incluyen normas seculares como los estándares profesionales o los códigos de conducta, en los estudios estadísticos del barómetro de las Américas se define a la confianza como la capacidad de interactuar con algo o con alguien sin necesidad de estar a la defensiva, pensando que no va a cumplir la contraparte, por su parte la jurisprudencia de la Suprema Corte abordó el concepto en cuestión al resolver asuntos relativos a los trabajadores de confianza o del delito de abuso de confianza.

El término se ha utilizado para tratar de establecer una vinculación directa entre la sociedad con sus gobiernos, con sus instituciones y como son estas relaciones a través de estos mecanismos que unen estos mecanismos de confianza. Yo diría en este sentido que la información y la transparencia con relación a la confianza social es un medio y no un fin para generar estos procesos de apego a la institucionalidad o a la confianza institucional, relacionar los conceptos de confianza y transparencia no es una tarea sencilla como lo



hemos visto a primera vista, quisiera simplemente reflexionar y repasar algunas reflexiones que ha dado la profesora Honora O'Neil sobre este tema, para la profesora O'Neil el gobierno abierto, el gobierno transparente, el gobierno que rinde cuentas se ha convertido en una palabra clave.

Las instituciones públicas en el Reino Unido están obligadas a ser confiables, periódicos y activistas invocan un derecho del público a saber, el famoso the right to know, de esta forma la transparencia reemplaza la tradición o esta subcultura burocrática de la secrecía, sólo los datos personales proporcionados por individuos con propósitos específicos son protegidos de su divulgación. O'Neil nos comenta que los ideales de transparencia y claridad son poco cuestionados y aquellos que filtran o reparten información reservada con frecuencia cuentan con aplausos más que con reprobación y se asume que actúan a favor del interés público más que para engañar a la sociedad, sin embargo y esto me parece que es lo sustantivo de esta tesis, de la tesis de la profesora O'Neil, ella ha comentado que se ha hecho poco por fomentar o restaurar la confianza pública a partir de la promoción de los instrumentos de transparencia y de acceso a la información.

Al contrario, la confianza aparentemente se ha alejado y la transparencia a avanzado, la profesora O'Neil dice que la confianza no se relaciona del todo con la transparencia, por ejemplo, dice que la vida familiar esta basada con frecuencia en una alta y recíproca confianza que da un sentido de unión y de pertenencia, sin embargo, los familiares cercanos no siempre tienen acceso completo a los asuntos financieros o profesionales de otro familiar ni se inmiscuyen en cuestiones relacionadas con su vida íntima o problemas de salud además de que por lo general no divulgan sin más información sobre el familiar en cuestión.

La transparencia destruye el secreto pero no puede limitar el engaño y la desinformación intencionada que menoscaba las relaciones de la confianza, esto me parece que es lo más relevante de la tesis de la profesora O'Neil, puede haber mucha transparencia, pueden haber muy buenos instrumentos diseñados, redactados, implementados institucionalmente impecables con instancias ejemplares, sin embargo, tanto los instrumentos como las instancias, como los mecanismos por los cuales se va a ejercer a garantizar y a aplicar un derecho o una obligación positiva por parte del Estado no pueden tener la seguridad ni el acceso a que la información que se está liberando o la información que se está transparentando es de origen una información total y absolutamente fidedigna, una información que como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia, es cierta, inobjetable y objetiva de todo hecho o acontecimiento.

En suma, para la profesora O'Neil, el enemigo real de la confianza es el engaño, entonces el argumento es un argumento institucionalmente, procedimentalmente en términos de implementación institucional, podemos tener grandes instrumentos, pero si estos instrumentos no tienen a la par la posibilidad de detectar que desde el origen, esta información tiene la calidad y la veracidad apropiada, de poco o nada servirán estos instrumentos, nos habrán de servir para garantizar que nos pueden dar una información en tiempo y forma y con cierta formalidad jurídica, pero no con la esencia de la información que requerimos que esa información es fundamental para poder tomar decisiones de manera asertiva.

Por su parte Fukuyama considera que aunque la confianza implica un intercambio de información, aquella no se puede reducir a mera información, por lo tanto, para este autor está lejos de ser claro que el intercambio de información convierte las estructuras jerárquicas que presuponen un bajo nivel de confianza en obsoletas. Otro gran teórico de los temas de democracia, constitucionalismo y transparencia que es Jon Elster señala que el efecto de tener una audiencia presente en el debate público es reemplazar el lenguaje de intereses privados por el lenguaje de la razón, la presencia de un público hace especialmente difícil aparecer como motivado únicamente por el propio interés.

En términos generales, esta fuerza civilizadora de la que él llama la fuerza civilizadora de la hipocresía es un efecto deseable de la publicidad, por lo tanto no es del todo exacto decir que la luz del sol es mejor, siendo más acertado afirmar que a hipocresía es el homenaje que el vicio le rinde a la virtud, la publicidad no elimina los motivos ruines sino que fuerza o induce a los oradores a ocultarlos.

A qué se refiere Elster, se refiere claramente a los hombres que son los que generan el debate público y que son los responsabilizados de administrar toda la información que se genera en el ámbito o en la esfera pública, información que deben de administrar pero que nos pertenece, el gran reto es cómo logramos que esa información que se genera y que nos pertenece a nosotros como particulares, podemos garantizar que es fidedigna, que tiene toda la calidad en cuanto a contenidos, que tiene toda la certidumbre y la seguridad de que está en los términos más objetivos posibles.

Yo les diría, para concluir que O'Neil, Fukuyama y Elster, han observado la transparencia al acceso a la información como un medio importante pero no suficiente ni el último para garantizar la veracidad, la objetividad y la contundencia que requiere una información pública para generar el debate público para la toma de decisiones, para el control de la corrupción, para generar mejores gobiernos, de mayor calidad, para el ejercicio racional de



recursos, yo todo esto lo resumiría en cómo logramos que esta confianza social nos permita como sociedades, como comunidades, como grupo de ciudadanos que estamos interesados en tomar parte de la deliberación del debate público y no necesariamente porque vayamos a ser actores directos sino porque en potencialidad somos electores y los electores tomamos decisiones sustantivas de quien en nuestro nombre y con nuestro dinero habrá de gobernar, habrá de administrar el destino de un país o de una sociedad determinada en un momento determinado.

En efecto yo les diría que estas apreciaciones son muy importantes porque no basta tener nada más la institucionalidad ni los procedimientos, en el fondo tenemos que crear una conciencia y una semilla llamada socialización de un conocimiento que dé una cultura de mucho más sensibilidad en cuanto a la actitud que vemos mostrar con relación a estos temas.

Concluyo diciendo, no es lo mismo que un funcionario público se haya educado en la cultura de la secrecía, en la cultura de la información que limita, restringe o que quiere dar nada mas como si fuera un efecto propagandístico, a aquel servidor público que desde su origen se formo en una institución en donde procedimentalmente pero también por actitudes personales, por razones de interés público se acostumbró a que la información es pública, esto va a dar una sombra, esto va a dar una capacidad de aplicación de protección de derechos y de sensibilidad.

Lamento decirlo, no en lo inmediato, pero si con la esperanza de que en unos 10 o 15 años cuando hayan nuevas generaciones de servidores públicos que han vivido bajo la capa que han vivido bajo la idea de que la transparencia es la rendición de cuentas y el acceso a la información son derechos fundamentales, nos habrán de permitir tener una sociedad mas democrática, una sociedad que nos de oportunidad de ser mas ciudadanos, muchas gracias.



**Maestro Alonso Lujambio Irazábal.**

**26 DE OCTUBRE DE 2007**

**C. AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ.** Bien por las limitantes de tiempo tuvimos que pasar una tarjeta al Maestro Jorge Islas, lamentamos muchísimo pero así son los cierres. Sin mayor preámbulo pedimos al Maestro Alonso Lujambio tome la tribuna para hacernos su exposición.

**C. ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL.-** Gracias Agustín, en primer lugar y por supuesto al presidente del INFODF a mi amigo Oscar Guerra Ford por su invitación para estar aquí entre ustedes, es un honor en verdad cerrar este foro y gracias por supuesto a mis amigos y colegas Areli Cano, Salvador Guerrero, Agustín Millán por supuesto, Marielena Pérez-Jaén por su amistad y su afecto.

Quiero decir en primer lugar que lamento junto con todos tener que oír a Jorge Islas apresurado, por que el Abogado General de esta institución que nos acoge es hombre de especial elocuencia y hoy he notado una particular influencia de su profesor Giovanni Sartory este gran politólogo italiano que fue su maestro y es su amigo, esta manía tan bienvenida de empezar a discutir acudiendo al diccionario para ver qué significan los conceptos que vamos a manejar, finalmente don Jorge ha hecho una conclusión muy relevante, está bien, diseñemos el arreglo institucional, los mecanismos los procedimientos, pero aboquémonos también después a crear una cultura de la transparencia.

Yo quiero hablar un poco de las dos pistas, si me permiten quiero hacer un corte de caja en relación con la transparencia y el acceso a la información pública y la protección de los datos personales en México, ya agoté como un minuto y medio, quizá 2 me quedan 10, Agustín me va a presionar, voy a ir muy rápido por que quiero darles una panorámica muy general del estado del arte en este momento en México desde mi perspectiva.

La Ley de Transparencia entro en vigor en el año 2003, se aprobó en el 2002, entró en vigor en 2003, vean cuántas solicitudes de información se han presentado al gobierno federal en México a través del sistema electrónico de solicitudes de información, suman 246 mil 664, 24 mil, como ustedes pueden ver, en 2003, explico rápidamente la grafica, esta es una acumulación de solicitudes mes a mes, de enero a diciembre en 3 años, de junio a diciembre del primer año, por que la ley entra en vigor en junio y de enero a septiembre de 2007 por que todavía no concluye el año.

¿Qué es lo que vemos? claramente un aumento sistemático en el uso del derecho al acceso a la información a través del sistema electrónico de solicitudes, ciertamente una aceleración muy profunda este año, llevamos acumuladas 74 mil solicitudes al gobierno federal este año cuando fueron, como ustedes pueden ver ahí, 60 mil solicitudes el año pasado completo siendo el año que más solicitudes había recibido. ¿son pocas o son muchas?, no lo sé en un país de 100 millones de habitantes con el 20% de los habitantes con acceso a Internet nada más, cuando el 75, 80 % de los habitantes de Canadá tienen acceso a este instrumento, simplemente se pueden hacer solicitudes de información por vías distintas a Internet, pero el 95% de la solicitudes se están haciendo por esta vía en consecuencia es casi impensable el éxito de algún modo de la Ley Federal de Transparencia en México sin el sistema electrónico, es lo que mas ha llamado la atención en el mundo, por cierto de la experiencia Mexicana, lo que nos ha llevado en el IFAI a visitar dos veces invitados por diputados europeos las instituciones Europeas para explicar precisamente esta característica del sistema mexicano.

Estos son los Recursos de Revisión, es decir, la cantidad de ocasiones que el ciudadano inconforme con la respuesta que le dio el gobierno acude al IFAI en queja para que el IFAI resuelva la controversia entre el ciudadano y el gobierno. Los Recursos de Revisión son 11 MIL 956 casos, es decir en el 5% de los casos el ciudadano no le gusta, no está de acuerdo con la respuesta y acude al IFAI a pedir que esta instancia cuasi jurisdiccional, una especie de tribunal de lo Contencioso Administrativo en materia de transparencia resuelva el diferendo.

Hemos votado prácticamente 12 mil veces en el IFAI en 4 años y medio, pero en el país qué ha pasado, pues no lo sé, son 4 años y medio de experiencias es menos en general, por que aquí pueden ver ustedes el año en que se aprobó la Ley de Transparencia en cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal, ven ustedes por ejemplo que en 2006 se aprobaron 4 leyes, están en rojo, nada sorprendente que 3 de ellas estén en el sur del país, digamos una zona menos desarrollada, económica, social, cultural, políticamente acaso, retraso la entrada en vigor de esta norma, en el sur, ciertamente también Hidalgo.

Pero no solamente se produjo distintas velocidades en el inicio del acceso a la información de los estados, también se produjo una enorme, una extraordinaria diría yo heterogeneidad de la calidad de las leyes de transparencia en el país, pero sí quiero subrayar con este cuadro, a la derecha tienen cuantos meses o cuantos años y meses lleva en vigor la ley de transparencia en cada uno de los estados, en Jalisco 5 años un mes, a nivel federal 4 años 4 meses; Aguascalientes, Sinaloa y Querétaro tienen más tiempo de experiencia que a nivel federal y de ahí en adelante 3 meses, dos años, tres años, un año, en Tabasco, Oaxaca e Hidalgo que es lo que vimos hace rato en el mapa, faltan 4 meses para que entre en vigor el ejercicio del derecho, 5 meses en Oaxaca, 7 meses en Hidalgo.

Es decir, llevamos una acumulación de experiencia significativa en varios estados, no en todos pero suficiente para que tres gobernadores de tres partidos distintos impulsaran este año una reforma al artículo sexto constitucional, a partir de la experiencia que hemos vivido, que obliga entre otras cosas, no voy a detallar esto es un poco como se construyó el consenso de la reforma por que Agustín me va a cortar el tiempo, en consecuencia solamente digo que esta reforma se aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados, por unanimidad en la Cámara de Senadores y que 22 congresos de los estados en un mes y medio entre el 26 de abril y el 8 de junio aprobaron la reforma constitucional.

Que dice la reforma constitucional, en primer lugar el principio de máxima publicidad, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal es pública y solamente, excepcionalmente puede ser reservada temporalmente por razones de interés público, en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el máximo principio de publicidad. Esto es muy importante por que hay que interpretar la ley, permítanme la expresión como queriendo abrir la información, no como queriendo cerrarla, por que en muchos estados hemos encontrado una especie de conservadurismo interpretativo de la norma, ciertamente se habla de la protección de datos personales en posesión del gobierno, de la no necesidad de acreditar interés jurídico, en algunos estados te piden interés jurídico te piden que acredites tu personalidad, todo esto ha obstaculizado enormemente el acceso a la información y esto es lo que está corrigiendo el sexto constitucional.

Se establecen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos dice la Constitución, que se sustancien ante órganos u organismos especializados imparciales con autonomía operativa de gestión y de decisión es decir todos los estados tienen que tener un IFAI, un instituto de transparencia, en Tamaulipas tenías que litigar esto en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tenías que litigarlo en Baja California en el Tribunal Superior de Justicia, esto no funciona se hace muy lento y necesitas

abogado, requiere tiempo, requiere dinero, quien quiere tener acceso a la información y litigar el derecho.

En estas instancias la Constitución corrige este problema y algo muy importante todas las entidades federativas y los municipios de más de 70 mil habitantes deberán de contar con sistemas electrónicos de solicitudes de información, esto es algo especialmente importante y la experiencia del Distrito Federal nos lo sugiere de manera muy clara.

Veán ustedes en el Distrito Federal se recibían, lo acaba de decir Guerra Ford, el Presidente del Instituto 180 solicitudes al mes, antes de que existiera un sistema electrónico para recibir solicitudes en el DF. Una vez que tenemos sistema electrónico en el DF está recibiendo el gobierno y la instituciones de la capital 1800 solicitudes al mes, es decir, se multiplico por 10 si no cuento mal, señor Presidente, se multiplico por 10 el uso del derecho con un instrumento muy poderoso, esto es importante por que Jorge Islas decía hace un momento, completemos el arreglo constitucional, virtuoso y creemos una cultura, las dos cosas.

El problema quizá es que todavía no creamos el sistema institucional virtuoso, no lo acabamos de completar y creo que la reforma constitucional va exactamente en ese sentido, si lo que más ha llamado la atención del caso mexicano en perspectiva comparada es un sistema electrónico para hacer solicitudes, si ustedes entran a la pagina electrónica del IFAI van a encontrarse ahí con 246 mil solicitudes de información y 246 mil respuestas a las solicitudes de información, es decir, no es un correo electrónico para comunicarse bis a bis entre el gobierno y el ciudadano, es una caja de cristal que acumula solicitudes de información, métanse a la pagina del INFO DF y van a ver también una acumulación enorme de solicitudes de información y de información y de respuestas a las solicitudes de información, multiplicar esto por 32 va a hacer que realmente tengamos un aparato institucional muy poderoso para que el derecho al acceso a la información se potencie enormemente.

Por otro lado hemos impulsado los institutos de transparencia el IFAI, algunos académicos de la UNAM, del CIDE el código de buenas prácticas para que ahora que todos los congresos locales tienen que reformar sus leyes para adecuarlos al sexto constitucional y les quedan 8 meses para hacer eso, a través de este instrumento en insumo muy importante se logre elevar todavía más los estándares de calidad de las leyes de transparencia.

Discutimos esto en Puebla el 12 de julio del 2007, después en una regional aquí en la Asamblea del Distrito Federal gracias al apoyo del INFODF, con estos estados, éstos en centro-occidente, el 14 de septiembre en Aguascalientes, el 5 de octubre en Monterrey en la región norte, en Mérida el 10 de octubre con varios estados, diputados locales, en fin discutieron con nosotros en todo el país esto el pasado miércoles entregamos este documento al Congreso de la

Unión con la compañía de mis colegas de varios estados y por supuesto del INFODF y veremos que es lo que retoman de estas conferencias los congresos de los estados dentro de 8 meses que se complete el círculo de la recreación institucional.

El sistema INFOMEX que es el que en virtud de un convenio que firmamos el gobierno del Distrito Federal, el INFODF y el IFAI se instaló en el DF un sistema electrónico que se llama Información México (IFOMEX), nosotros quisiéramos que esto que ha hecho el Distrito Federal lo hicieran todas las entidades federativas, es decir, si bien todas están obligadas a tener un sistema electrónico, lo que nos puede pasar, esto no es una buena idea es que haya 33 sistemas electrónicos, uno federal y 32 locales, por qué no mejor hacemos un sistema electrónico que sea prácticamente idéntico para los 31 estados y el Distrito Federal y el nivel federal con autonomía, por supuesto, estatal para cada caso.

De manera que si yo soy tlascalteca y ya sé como unas el sistema electrónico de Tlaxcala para hacer para hacer solicitudes en Tlaxcala, me meto a la página de hacer solicitudes de información de Chihuahua y me encuentro con un sistema igual, por tanto si ya aprendí el de Tlaxcala pues ya sé usar el de Chihuahua y el de Yucatán y el del DF y el de Guerrero y el de Veracruz, eso estamos tratando de hacer, por fortuna el DF impulso esto y Chihuahua y Nuevo León ya firmaron con nosotros y ya está en funcionamiento, ya firmaron también otros 9 estados y está en desarrollo el sistema, estamos en pláticas con Baja California Sur, Tabasco, Zacatecas y Michoacán, pero nos faltan todavía como 13 estados o 14 que quieran firmar con nosotros, ahí esta el 50 % de la población del país, pero creo que para completar el sexto constitucional necesitamos que INFOMEX sea útil para todos los Mexicanos en todos lados.

Estos estados tienen sistemas electrónicos, lo que estoy diciendo no es una cosa exclusiva del IFAI, del INFODF ni de Nuevo León, ni de Chihuahua, ni de los estados que ya firmaron con nosotros, hay otros estados que tienen sistemas electrónicos pero no son caja de cristal, no acumulan solicitudes de información y no permiten que el Recursos de Revisión se presente a través del sistema electrónico lo cual realmente es una limitación importante.

Quiero decirles por otro lado que se acaba de reformar. y con eso concluyó en definitiva mi querido Agustín, se acaban de reformar 2 artículos constitucionales adicionalmente lo cual eventualmente si se completa el circuito de la reforma, esto ha sido aprobado por la Cámara de Diputados, tiene que pasar al Senado, después al constituyente permanente en los congresos de los estados para completar el arreglo institucional mexicano el Artículo 16 dice ahora, se le añade, el 16 recuerden es el famoso que dice nadie puede ser molestado en su persona, familia, sus papeles, etcétera, se le adicionan 2 párrafos, toda persona



dice, tiene derecho a la protección de sus datos personales, un límite al acceso de la información muy importante, así como el derecho de acceder a los mismos y en su caso tener su rectificación, cancelación y manifestar su oposición en los términos que fijen las leyes.

Es decir, el constituyente Mexicano introduce los derechos ARCO internacionalmente reconocidos, ARCO son el acrónimo de acceso, rectificación, cancelación y oposición a la Constitución Mexicana, esperando que pronto una ley de protección de datos personales en posesión de los particulares de los privados, finalmente se apruebe para que ustedes no sean molestados a las 8:30 de la mañana los sábados en su casa cuando les ofrezcan indebidamente un servicio crediticio y ustedes simplemente se pregunten de donde sacaron mis datos personales, quien los maneja irresponsablemente y cual es el uso negativo que se les pudiera dar a los mismos.

También el Artículo 73 se está reformando para que el Congreso de la Unión eventualmente sea el único que pueda legislar en la materia por que lo que esta sucediendo en México es que la multiplicación de leyes de protección de datos personales puede llevarnos a situaciones realmente contradictorias y muy paradójicas como sucede en Canadá por ejemplo en donde legislaciones locales y federales tienen que estarse armonizando sistemáticamente frente a la atomización de la normatividad. Agustín creo que me pasé, pero no me voy a pasar mas les agradezco a todos su atención.

**C. AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ.** Bien agradecemos al Maestro Lujambio su exposición que nos da cuenta sobre la trayectoria que ha seguido el sistema de solicitudes electrónicas, tanto en el país a través de algunas entidades federativas como el caso del Distrito Federal Chihuahua y algunos otros estados, la suscripción también de varios convenios de colaboración para asumir esta plataforma nacional que es a lo que le ha apostado el Distrito Federal, ahí están llegando varias preguntas vamos a tratar de seleccionar unas, para formularselas a nuestros ponentes, una va dirigida y voy a tratar de resumir al maestro Alonso Lujambio, en concreto dice el IFAI ha previsto, si ha previsto proponer por ley que se dote de recursos económicos, materiales a las unidades de enlace de las dependencias entidades del gobierno federal.

Por otro lado Mario Gutiérrez nos dice que hace poco le llamo la atención leer en el periódico que el IFAI falló a favor de un peticionario en el cual se resolvía que presidencia le otorgara la estrategia de seguridad nacional, aun cuando la propia ley del IFAI señala que esa información que daña la seguridad nacional está clasificada como reservada, le interesa por que esto puede dar pie a que grupos delictivos conozcan las capacidades del país para combatirlos.

Al Maestro Jorge Islas se le pregunta cuales son las reformas que usted considera necesarias para que los ciudadanos podamos tener certeza de la parte fidedigna de la información que entrega el Estado.

Al Maestro Alfonso Lujambio, ¿Cómo son nombrados los comisionados del IFAI, por qué el IFAI no es autónomo, cuál es la posición del IFAI y de usted particularmente sobre la solicitud de la información respecto al proceso electoral del 2006?

Podríamos cerrar aquí, veo que están llegando algunas preguntas, las que no se pudieran contestar en este momento le pediríamos a los expositores que nos hicieran favor de formular las respuestas a través de los correos electrónicos que están en las papeletas, entonces adelante Alonso por favor.

**C. ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL.-** Gracias brevemente Agustín, ciertamente la Ley de Transparencia en México en uno de sus transitorios establecía que no se le dotaría de recursos adicionales a las unidades de enlace para hacer su trabajo esto fue desastroso por que se introdujo también un sistema electrónico e hizo que se multiplicaran enormemente el número de solicitudes de información y esto ha llevado a muchas entidades y dependencias del gobierno federal a observar problemas de cuellos de botella, ausencias de recursos económicos, financieros, materiales, humanos para atender tantas solicitudes de información.

Por supuesto que estamos previendo la reforma a la Ley Federal de Transparencia que se tiene que presentar en algunos meses, una modificación para que se le dote a la unidad de enlace de los recursos materiales, humanos, financieros para poder hacer su trabajo. No, el IFAI nunca ha dado a conocer una estrategia de seguridad nacional del estado esto sería contrario a la ley, contrario al interés público, ciertamente seguramente se refiere la persona que hace esta pregunta a alguna solicitud en esta materia y le dijimos a, no recuerdo si fue Presidencia de la República o la Secretaría de la Defensa Nacional que le diera todo lo que ya estaba publicado sobre seguridad nacional, total que si ya esta publicado el ciudadano tiene especial interés en conocer del tema, lo que ya está publicado se le dé, pero no se le dé nada más, ninguna otra información que pueda dañar su publicidad, precisamente la seguridad nacional.

Cómo se eligen los Comisionados, el Presidente los propone y el Senado puede rechazarlos, si el Senado guarda silencio durante 30 días se entienden aceptados las propuestas del Presidente.

Por qué no se ha dotado de autonomía constitucional al IFAI, mi respuesta es doble, por un lado, porque yo no conozco un sólo diagnóstico preciso que determine con claridad cuál es el problema que la autonomía constitucional quiere solucionar, hay quien carga debajo del brazo una solución y todavía no la engrapa al problema y yo lo que quisiera saber es cuál es el problema

exactamente que se quiere solucionar dotando de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información, segunda razón por que lo que realmente urgía, a mi juicio, en la reforma al sexto era subir los estándares de calidad de todas las leyes de transparencia en el país y obligarlos a algo que de motu propio mis colegas y el gobierno del DF quisieron hacer junto con Nuevo León en su momento y por supuesto Chihuahua y algunos otros estados que es incorporar un sistema electrónico de solicitudes de información para potenciar el uso del derecho.

Eso es lo que estableció, en esencia, a mi juicio, lo más importante la reforma al sexto constitucional; veremos que sucede y ciertamente un nuevo balance crítico nos podrá llevar a la conclusión o no de que todas las instancias requieren de una autonomía constitucional, pero eso es algo que yo no veo en el horizonte, no lo veo imprescindible, creo que hay otras cosas mucho más importantes de la transparencia hoy en día que de hecho impulsa el sexto constitucional que dotar de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información gracias.

**C. AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ.-** Muy bien gracias Alonso, adelante Jorge.

**C. JORGE ISLAS LÓPEZ.-** Coincido con Alonso al cien por ciento, independientemente de la respuesta que voy a dar a continuación, a mí me parece que hay otras prioridades que tiene el tema de la transparencia del acceso a la información antes que pensar en la autonomía de esta entidad, para dotarla de autonomía constitucional. Con relación a las reformas necesarias para dar esta certeza jurídica y tener información fidedigna yo creo que tenemos que trabajar en 2 rubros, uno es de largo plazo y sería seguir trabajando en la educación, en la cultura y en la socialización de este tema, a fin de que se identifique que la información es una herramienta indispensable para todos los particulares, para todos los ciudadanos en la toma de decisión y que también sea por su parte, el gobierno asuma en su ámbito de responsabilidad las obligaciones correspondientes.

Yo sugeriría entonces que la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en complemento con la ley de los servidores públicos a nivel federal tuviese un capítulo de sanciones ejemplar para aquellas personas que limitan, restringen, evitan, inhiben, destruyen o falsean información, yo creo que una ley para que sea respetada, para que sea implementada y para que tenga todos los alcances necesarios, debe tener las condiciones que la

propia ley da y que es que cuando hay un desacato o una desobediencia, una omisión o una negligencia tendrá la repercusión y la responsabilidad natural de un acto de esta naturaleza.

Y adicionalmente no sería una reforma sino sería una creación, yo estaría mucho por la idea de una ley de archivos a nivel federal en donde estuviese claramente identificado un capítulo sobre el adecuado resguardo, administración y preservación de la información así como leyes o instrumentos secundarios que permitiesen incorporar las mejores prácticas internacionales en la materia. No es tanto las diferentes instancias o referencias normativas como la organización que se pueda dar a través de un tema en el que haya conciencia de que es importante preservarlo, que es importante defenderlo y que es importante tenerlo actualizado constantemente como es la información.

En el derecho comparado podemos observar distintos países que han sido muy exitosos con relación a los procesos de la transparencia del acceso a la información y que no necesariamente tienen una gran disposición constitucional o que tienen enormes disposiciones en sus leyes secundarias, simplemente tienen referencias genéricas y a través de la práctica cotidiana del ejercicio de este derecho es como se ha acrecentado, se ha fortalecido este derecho y se ha creado conciencia y cultura sobre la necesidad de tener esta información pública de la mejor manera.

**C. AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ.-** Para cerrar ya este seminario internacional pediría al presidente Oscar Guerra, a la Comisionada Pérez-Jaén y al Comisionado Salvador Guerrero que nos acompañen al presidium, el representante del Gobierno del Distrito Federal el subsecretario Juan José García que nos hicieran favor de acompañarnos, aprovecho también para plantear al auditorio que todas estas ponencias de conferencistas y panelistas están subiéndose al portal de Internet del INFO DF que es [www.infodf.org.mx](http://www.infodf.org.mx), ahí tendrán la posibilidad de revisar incluso las mismas versiones estenográficas, procederemos posteriormente a hacer una edición para proponer a ustedes su consulta de un libro electrónico en el portal del instituto.