

**PRIMER COLOQUIO
“LOS RETOS DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL EN MATERIA
DE TRANSPARENCIA Y SUS LEYES
REGLAMENTARIAS”
10 DE JUNIO DE 2014**

**Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de Datos**

PRAXIS 162

PRIMER COLOQUIO. “LOS RETOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPAREN- CIA Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS”. **10 DE JUNIO DE 2014.**

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

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

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos A. Reta Martínez
Presidente

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Carlos F. Almada López
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Luis Antonio Hevia Jiménez
**Vicepresidente para los IAPs
de los estados, 2014-2015**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

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

IN MEMORIAM
Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

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

ÍNDICE

Presentación <i>Carlos A. Reta Martínez</i>	9
Palabras de bienvenida de la Comisionada Presidenta Ximena Puente de la Mora en la inauguración	11
Intervención del Dr. Mauricio Merino Huerta	15
Intervención de la Dra. Jacqueline Peschard	21
Intervención del Mtro. Héctor Rubio	25
Intervención de la Dra. Ximena Puente de la Mora	33
Sesión de preguntas y respuestas	45

PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Administración Pública tiene el agrado de presentar en este número de la *Serie Praxis* el Primer Coloquio “Los retos de la Reforma Constitucional en materia de Transparencia y sus leyes reglamentarias”, realizado en las instalaciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el 10 de junio de 2014.

En esa ocasión se analizaron los efectos de la reforma constitucional promulgada el 7 de febrero de 2014, con el objetivo de “...rescatar elementos para acompañar, de manera determinante, los trabajos legislativos en el camino hacia la elaboración de las leyes secundarias en la materia”, como lo manifestó la Comisionada Presidenta Ximena Puente de la Mora.

La importancia de la participación ciudadana y el intercambio de ideas con las organizaciones de la sociedad civil, estuvo presente con las intervenciones de Jacqueline Peschard, ex comisionada Presidenta del IFAI, ex consejera del IFE, profesora-investigadora de prestigio; Mauricio Merino Huerta, destacado académico, asociado del INAP y coordinador de la *Red por la Rendición de Cuentas*; Héctor Rubio, integrante de la asociación civil *Gestión Social y Cooperación*, GESOC, y *Coordinador del Colectivo por la Transparencia*. Francisco Alvarado, de la asociación civil *Iniciativa Ciudadana para la promoción de la Cultura del Diálogo*, moderó este coloquio.

El INAP con el propósito de contribuir al conocimiento de esta reforma constitucional, que tiene elementos que permitirán modificar el paradigma de las políticas públicas en materia de transparencia, y que se dirige a establecer un Sistema Nacional de Transparencia, y por la importancia que tienen estas primeras reflexiones para la Administración Pública, pone a disposición de la comunidad académica y de los servidores públicos esta publicación.

Carlos A. Reta Martínez
Presidente

PALABRAS DE BIENVENIDA DE LA COMISIONADA PRESIDENTA XIMENA PUENTE DE LA MORA EN LA INAUGURACIÓN

Buenos días a todas y a todos ustedes. Les doy la más cordial bienvenida a esta su casa, la Casa de la Transparencia en México.

Reciban un cordial saludo de mis colegas, las comisionadas Areli Cano, y María Patricia Kurczyn, así como de los comisionados Francisco Javier Acuña, Óscar Guerra, Eugenio Monterrey y Joel Salas, todos ellos integrantes del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), que me honro en presidir.

En su nombre y en el mío propio, quiero decirles que las puertas del IFAI siempre están abiertas para recibir a nuestros distinguidos invitados: integrantes de la comunidad mexicana de expertos en transparencia, miembros de la sociedad civil organizada y a todas aquellas personas interesadas en la rendición de cuentas.

Saludo y doy la bienvenida, con mucho gusto, a la doctora Jacqueline Peschard, ex comisionada del IFAI, ex consejera del IFE, profesora-investigadora de prestigiosas instituciones de educación superior; una mujer que ha cumplido con éxito encomiendas que han contribuido a la transformación democrática, no sólo de este país, sino también, más allá de nuestras fronteras. Aprovecho este espacio para expresarle mi admiración y respeto a la doctora Peschard. Gracias por honrarnos con su presencia. Ésta es siempre su casa.

De igual forma, saludo al maestro Héctor Rubio, integrante de la asociación civil *Gestión Social y Cooperación*, GESOC, quien el día de hoy nos acompaña en su calidad de Coordinador del *Colectivo por la Transparencia*, red de organizaciones de la sociedad civil, con la cual el IFAI tiene vínculos muy estrechos y a quien le refrendo el interés que tiene el Instituto para continuar con nuestros esfuerzos conjuntos.

Saludo y agradezco también a los representantes de las organizaciones coanfitrionas de este evento; muy especialmente, al doctor Mauricio Merino, coordinador de la *Red por la Rendición de Cuentas*, a quien todos reconocemos como un referente obligado cuando se debaten los asuntos de transparencia y combate a la corrupción. Agradecemos sus aportaciones pertinentes y enriquecedoras, así como su aguda capacidad de análisis. Gracias por acompañarnos en esta mesa.

Finalmente, agradezco la presencia de Francisco Alvarado, de la asociación civil *Iniciativa Ciudadana para la promoción de la Cultura del Diálogo*, quien nos ayudará en esta sesión, moderando la mesa. A todas y a todos ellos, y a todos ustedes, muchas gracias por acompañarnos en este evento.

La historia de la Transparencia en México se ha escrito con la decisiva participación de la sociedad civil organizada que, desde hace más de diez años, impulsó su institucionalización.

La participación ciudadana ha sido un elemento fundamental en su evolución. Su más reciente logro es la reforma constitucional promulgada el pasado 7 de febrero. Ésa es la razón que nos congrega esta mañana; celebrar juntos, con este intercambio de ideas; para enriquecer el debate con la pluralidad de nuestras perspectivas.

Dialogar sobre los efectos de la reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas es el objetivo de este coloquio: rescatar elementos para acompañar, de manera determinante, los trabajos legislativos en el camino hacia la elaboración de las leyes secundarias en la materia; me refiero a las leyes generales de acceso a la información, de datos personales y de archivos.

Este coloquio es el primero de una serie que el IFAI quiere organizar con el fin de enriquecer el debate; lograr que las ideas que surjan de ellos, sean consideradas por los legisladores para

la elaboración de las leyes secundarias. Todos tenemos algo que decir, todos podemos aportar, todos debemos participar.

Queremos abordar, en esta ocasión, al menos tres aspectos que son impactados directamente por la reforma en materia de transparencia; el primero se refiere a las **nuevas tareas que le fueron conferidas al IFAI** como organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado; como el organismo responsable de la tutela de los dos derechos: el de acceso a la información y el de la protección de datos personales.

El segundo aspecto, se refiere a aquellas **tareas que habrán de desarrollar en las entidades federativas los órganos garantes** para construir un sólido Sistema Nacional de Transparencia.

Quienes tenemos una visión, como lo ha dicho el doctor Merino, desde “fuera del centro”, sabemos que existen diferencias regionales que deben ser superadas para garantizar que, en todo el territorio nacional, se ejerzan, con la misma calidad, oportunidad y eficiencia, los derechos de acceso a la información y de protección de datos.

El tercer aspecto nos remite al **aumento del número de los sujetos** que ahora están **obligados** por la Constitución a rendir cuentas a la sociedad y a ser objeto del escrutinio público en los tres poderes, en el ámbito federal, estatal y municipal, así como los órganos autónomos, los fideicomisos y fondos públicos, los partidos y los sindicatos.

Amigas y amigos:

Una reforma de gran calado, como lo es ésta, que dota de autonomía, moderniza y amplía los alcances del mandato del IFAI, es una reforma que debe apreciarse como un logro de **TODOS** los mexicanos.

Una propuesta del Ejecutivo Federal que se logró concretar gracias al trabajo realizado en el Congreso, en el marco de un proceso legislativo amplio, plural, participativo.

Fue un proceso que se distinguió porque en él encontraron un espacio de expresión, no sólo las distintas fracciones parlamentarias, sino también las organizaciones de la sociedad civil, académicos especialistas en la materia; las y los comisionados del IFAI y de diversos órganos de transparencia locales. Estoy cierta de que sus aportes fueron tan sustantivos, como los de las y los legisladores mismos.

Animados por ese esfuerzo colectivo, seguimos alentando los espacios de diálogo e intercambio de ideas. Convocar a la participación ciudadana es algo que en el IFAI hacemos por mandato de ley, pero fundamentalmente, por vocación y por convicción.

Por eso, siendo las diez horas con veintidós minutos del día 10 de junio de dos mil catorce, declaro inaugurado el primer coloquio sobre *“Los retos de la reforma constitucional en materia de transparencia y sus leyes reglamentarias”*, deseando que este debate contribuya a seguir fortaleciendo en nuestro país, una cada vez más sólida y participativa cultura de la transparencia.

Muchas gracias.

INTERVENCIÓN DEL DR. MAURICIO MERINO HUERTA

En primer lugar, agradezco muy sinceramente la oportunidad de estar esta mañana en esta mesa. Muchas gracias a las y los comisionados del IFAI y especialmente a Ximena Puente por esta muy cálida recepción. Muchas gracias, además, a todos nuestros colegas, especialmente a Elio Villaseñor que, por alguna razón que no nos quiso explicar, no está sentado en esta mesa, a pesar de que fue él quien promovió en buena medida esta conversación acogida por el IFAI. Y a todos ustedes por acompañarnos esta mañana.

Tengo para mí que una vez integrado el Pleno del IFAI, una vez que se realizaron los nombramientos para integrar este nuevo Pleno —mediante un procedimiento inédito en México— los primeros pasos para cumplir la reforma constitucional al Artículo sexto han concluido. Ahora ha llegado el momento de pasar a las cuestiones más finas, más técnicas, aunque no menos delicadas ni políticas que las anteriores. Es necesario pasar al momento de diseñar los instrumentos específicos en los que, más allá de las personas que los encabezarán, deben definirse las reglas del juego: los procedimientos para que esta nueva autoridad, el IFAI, cumpla a cabalidad con las nuevas facultades que le han sido conferidas por la reforma constitucional, y las normas mismas cuenten con la suficiente precisión en sus contenidos. Normas y procedimientos para que las autoridades puedan hacer, además, la labor de pedagogía pública a la que están llamadas en el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades. Que puedan convocar con fuerza legal y autoridad moral a todos los poderes, tanto federales como locales, a todos los órganos que manejan o gestionan recursos públicos y al conjunto de la sociedad para que esta reforma no se convierta sólo en una llamada a la democracia y después quede atrapada en las redes de la burocracia, como lamentablemente ha sucedido con muchas otras. Me parece que es un momento crucial para la vida política del país. Necesitamos un IFAI que represente y encabece, ya, las mejores causas de la transparencia y de la rendición de cuentas en México.

Dicho desde la mirada de la academia y la sociedad civil: no queremos un IFAI replegado en los pretextos de una lectura gramatical de leyes secundarias. No queremos un IFAI que no honre el sentido garantista de la reforma constitucional recién aprobada y que no la lleve hasta sus últimas y más profundas consecuencias. No queremos un IFAI atento a las opiniones políticas de quienes los designaron; no queremos un IFAI atento a las opiniones de los actores más poderosos del sistema o en busca del aplauso público. No queremos un IFAI sometido a los poderes políticos de los estados ni a los partidos y ajeno al debate público. Lo queremos protagonista, protagonista de este momento y ejemplar en todos sentidos.

No hay leyes bien hechas que no estén antecedidas de un proyecto claro de lo que se quiere conseguir en la sociedad: un proyecto político, en el mejor sentido de esta expresión. Sin proyecto o peor aún, con puro pragmatismo en busca de los consensos o de los aplausos del día, las leyes no acaban reflejando los propósitos de fondo previamente concebidos, sino siendo sólo la expresión del oportunismo. Esto nos ha pasado con mucha frecuencia con varias reformas constitucionales; y por supuesto, no queremos que nos suceda lo mismo en esta materia.

El proyecto político al que han de corresponder la Ley General de Transparencia, la Ley General de Archivos y la o las de Protección de Datos Personales, es nada menos que la reforma del gobierno. De ese tamaño es el desafío que tenemos enfrente: el de la reforma a las viejas prácticas burocráticas y autoritarias del gobierno en todos sus niveles. Es una reforma de fondo que, hasta cierto punto, podría ser asumida –me atrevo a forzar las palabras– como el principio de una verdadera revolución administrativa; como se quiso en 2007 y no se pudo, precisamente por la timidez de los pasos legislativos posteriores. No es éste un tiempo ni un momento mejor, ni podrá llevarse a cabo sin la base, sin la visión y sin el compromiso que se requieren para producir este cambio fundamental en las rutinas administrativas del país. Por eso necesitamos un mayor dinamismo y mayor conciencia entre quienes hoy integran el Pleno del IFAI.

Es en este sentido que la Red por la Rendición de Cuentas ha entregado al Senado de la República, por petición misma del Senado, un primer temario coordinado por la Dra. Jacqueline Peschard, que contiene una serie de dilemas que deben resolverse en la labor legislativa. La posición de la Red es que todos esos dilemas –los que no referiré, dado que la Dra. Peschard los abordará en su momento– deben ser resueltos con la mayor apertura, la mayor exigencia de transparencia y en armonía con una política pública articulada con la rendición de cuentas, que tanta falta le hace a nuestro país.

En ese marco, hay tres puntos que, a título estrictamente personal, me preocupan mucho. Primero, las facultades del IFAI en materia de control de los órganos estatales. Me preocupa, en particular, cómo se van a diseñar y aplicar las medidas de apremio que están contempladas en la reforma constitucional y los supuestos procedimentales para aplicarlas. El poder que le ha sido concedido al IFAI no ha sido todavía asumido por los poderes locales ni por la sociedad en su conjunto. El IFAI tendrá la facultad de imponer esas medidas de apremio cuando, tras haber revisado los recursos negados, en su caso, por los órganos locales, el propio IFAI emita la decisión opuesta. Por lo tanto, se habrán convertido –una vez que se emitan las leyes generales– en una de las autoridades de mayor potencia efectiva de toda la República Mexicana. Podrán imponer medidas de apremio a todos los poderes, a todos los órganos, a todos los niveles. La pregunta es cómo diseñarlas de tal manera que no se queden cortos de un lado, y cómo diseñarlas para que los propios comisionados y comisionadas del IFAI no abusen de ellas, por el otro; éste me parece uno de los desafíos técnicos y políticos más delicados de la reforma que tenemos frente a nosotros.

Me preocupan, en este mismo sentido, los ámbitos en los que los órganos estatales podrán actuar ante la conformación del Sistema Nacional de Transparencia, ya que no todo puede, ni todo debe, ser centralizado. A diferencia de la opinión predominante que hoy existe en la República, según la cual todo lo que hacen

los estados está mal y todo lo que hace la federación está bien, me parece que debemos ser mucho más prudentes en el futuro próximo. Y eso significa que el federalismo tiene a su vez una potencia que no debe ser vulnerada, que no debe ser cancelada, especialmente si se mira hacia los municipios y hacia la enorme diversidad y complejidad que tienen los gobiernos locales del país. Pero también si se mira hacia los poderes legislativos y judiciales locales y aun a los órganos autónomos de las entidades federativas. Todas éstas son zonas que no hemos explorado, por usar un eufemismo; zonas a las que la transparencia no acaba de llegar y a las que, a través del Sistema Nacional de Transparencia, deben llegar con toda su fuerza. Pero no podrá hacerlo solamente el IFAI, necesita allegarse de la alianza, de la cooperación, del compromiso de los órganos garantes de los estados. El IFAI no debe desaprovechar esta potencia federal en aras de una visión centralista del derecho de acceso a la información.

En segundo lugar, me preocupan mucho los indicadores en materia de rendición de cuentas que están mandatados por la reforma constitucional. Me preocupa que estos indicadores acaben reducidos a nada. Con todo respeto lo digo: con los indicadores de desempeño plasmados en la reforma del 2007 nadie entendió, o nadie quiso entender, lo que significaban, lo que implicaban y entonces no se pusieron en marcha. Hoy tenemos una nueva oportunidad de definir indicadores de rendición de cuentas con precisión, que no son los indicadores de gestión, estratégicos y de desempeño que ha venido acuñando la Secretaría de Hacienda para enredar todavía mucho más de lo que ya estaba la administración pública del país. Necesitamos aprovechar esta oportunidad constitucional para que haya verdaderos indicadores de rendición de cuentas y que, en esta lógica de rendirle cuentas a la sociedad, todos aquellos que utilizan recursos públicos o emplean facultades otorgadas por la propia Constitución y sus leyes, efectivamente den cuenta de cómo los están usando, para qué los están usando y en qué sentido lo hacen. Subrayo este tercer punto: en qué sentido la sociedad se beneficia, o no, de su trabajo y, en consecuencia, poder tomar acciones al respecto.

El último punto que personalmente me preocupa, es el problema de los archivos. Estoy perfectamente consciente de que estamos hablando de leyes generales separadas, es decir, que la Ley General de Archivos correrá su propia suerte. De hecho, entiendo que se está facturando en lugares distintos, bajo el liderazgo del Archivo General de la Nación; pero el IFAI tiene una enorme responsabilidad también en esa materia. Creo que no se ha entendido que el archivo no es sino la documentación del ejercicio de las facultades legales. Y es absolutamente imperativo que este mandato constitucional, que ya está ganado, se convierta en una práctica cotidiana. Y eso implica emprender una tarea de gestión de la información que nunca se había dado en el país con esta magnitud ni con esta profundidad. No puede ni debe estar desvinculada del resto de los procesos relativos a la rendición de cuentas.

Por todas estas razones celebro muchísimo que se haya dado este Coloquio y agradezco por haber tenido la oportunidad de plantear estas ideas frente a todos ustedes.

Gracias por escucharme.

INTERVENCIÓN DE LA DRA. JACQUELINE PESCHARD

Antes que nada quiero agradecer a Iniciativa Ciudadana y al IFAI la oportunidad de estar aquí, particularmente a la Comisionada Presidenta Ximena Puente, por esta oportunidad de volver al Instituto que ha sido mi casa durante mucho tiempo y sobre todo verla en esta nueva fase, llena de retos y oportunidades.

Quiero referirme en lo que está ahora la transparencia y de qué manera el IFAI enfrenta los retos en distintos ámbitos y dimensiones de su quehacer y quizá, al final, abordaré algo relativo a la Ley General de Acceso a la Información y Transparencia.

Sabemos todos que, después de 11 años de vida del Instituto, el tema de la transparencia ha sido el centro de la agenda pública. No hay una sola reforma, iniciativa de ley y política pública que no invoque la transparencia como una de las condiciones para que puedan desplegarse y para que éstas se legitimen justamente por invocarla.

Sin embargo, con frecuencia vemos que la transparencia se encuentra en el discurso con el gran temor que se quede solamente ahí. El objetivo es que pueda traducirse en prácticas cotidianas de la administración pública y del ejercicio en todos los poderes, en los órganos autónomos y, en este marco del mandato constitucional, que se traduzca en un Sistema Nacional de Transparencia. Preocupa además cuando vemos que el índice de calidad de las leyes de transparencia en el país posee una calificación reprobatoria. Preocupa que a pesar de tantos años de la existencia de leyes de transparencia sigan adoleciendo de insuficiencias en el ámbito normativo.

Como no se trata de volver a identificar cuáles son las grandes innovaciones de la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, quisiera referirme a lo que considero son los grandes retos a los que se enfrenta el IFAI y que pueden identificarse en tres rubros:

En primer lugar me refiero al reto normativo. Si bien el legislador tiene que elaborar las leyes secundarias, las generales, las que se deriven en los propios estados y la Ley Federal, porque así lo indica el mandato constitucional, el IFAI tiene el cometido de participar de manera muy activa en la elaboración de estas leyes secundarias, dado que la Constitución establece que en esta ley general de transparencia, debe de quedar muy claro los estándares generales en materia de acceso a la información, los principios, las bases y los procedimientos que deben sentar el nivel más alto de exigencia para todo el país en materia de interpretación de la norma y de máxima publicidad.

Creo también que la experiencia acumulada por el IFAI debe valorarse no sólo en términos de la aplicación de la norma sino en términos normativos, como ha sido la elaboración de reglamentos y lineamientos. Éstos han permitido identificar qué se entiende por seguridad nacional, cuáles son los términos en los que se puede reservar o no información, entre otros. Estos lineamientos han sido parte de la labor normativa directa del IFAI.

En esta nueva fase el IFAI tiene que marchar hacia una política más agresiva de transparencia proactiva. Es decir, si bien es cierto que el Instituto incrementa sus competencias en cuanto a cuáles son los sujetos obligados que están bajo su resguardo, también es cierto que el número de solicitudes de información y de recursos de revisión se van a incrementar y si el IFAI sigue trabajando como lo ha hecho tradicionalmente, en donde el 80% de su trabajo estaba concentrado en atender los recursos de revisión, es decir, las solicitudes de información y las quejas de los ciudadanos, ahora tendrá que hacer esfuerzos muy claros para que mediante convenios con los sujetos obligados pueda impulsar esta transparencia proactiva para lograr mejores resultados en la apertura de la información y hacer un trabajo mucho más eficaz y de un mayor alcance.

El IFAI tiene un segundo desafío: la reformulación de su estructura organizacional y operativa. Es claro que el IFAI incrementará

sus responsabilidades y sus tareas y eso tiene que reflejarse al interior. Debe hacerse un esfuerzo por aprovechar la experiencia acumulada y el capital profesional probado en el conocimiento de las normas en materia de transparencia y protección de datos, así como en el compromiso con la máxima protección a estos derechos fundamentales. Se deberán revisar las distintas áreas del IFAI aun cuando el legislador aún deba la definición clara sobre qué pasará con la protección de datos personales, pues hoy por hoy el IFAI sigue atendiendo esta parte y es importante que recomponga este tema en la Secretaría de Protección de Datos Personales, para que se pueda aprovechar la capacidad profesional instalada y reconocida.

El tercer desafío del IFAI tiene que ver con el ámbito político que también es de carácter organizacional y normativo, pero además en cuanto a que se erige como cabeza institucional en materia de transparencia en el país y en la conformación de un esquema de rendición de cuentas. Si bien es cierto que al Instituto se le otorgan atribuciones para que pueda ser una segunda instancia frente a los recursos que lleguen a los estados, hay que entender que en su carácter, y así lo concibo, de un gran tribunal en materia de Transparencia servirá para que pueda establecer no una suerte de mando frente a los Órganos Garantes del país, sino de alianza y colaboración, como decía el doctor Merino. Estoy convencida que en los órganos garantes hay grandes avances normativos y de experiencia acumulada, de suerte que este gran tribunal en el que se erige el IFAI tiene que conformarse a través de alianzas con todos ellos. Finalmente también trabajar, en el ámbito de la transparencia, con otros órganos como son el INEGI, la Auditoría Superior de la Federación y el Archivo General de la Nación.

El IFAI durante la época en la que fue un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, y en el que solamente contaba con una autonomía funcional, ejerció esta última al máximo. Hizo bien el IFAI en asumir la tarea de adoptar la autonomía y ejercerla aun cuando no fuera una autonomía orgánica como la que actualmente tiene. El trabajo sobre la Ley

General en el que nos estuvimos ocupando dentro de la Red por la Rendición de Cuentas, y a solicitud del Senado, apunta hacia los grandes ejes rectores de la mencionada Ley para que podamos aprovechar las leyes secundarias, para ir en consonancia con la Reforma Constitucional, aprovecharla y proyectar el ejercicio pleno de estos derechos que la sociedad mexicana exige de manera clara y contundente.

Muchas gracias.

INTERVENCIÓN DEL MTRO. HÉCTOR RUBIO

En primer lugar, agradezco a los organizadores de este evento la oportunidad de estar aquí y poder compartir algunas reflexiones con la Comisionada Presidenta del IFAI, Ximena Puente, así como con quienes han sido mis maestros: la Dra. Jacqueline Peschard y el Dr. Mauricio Merino.

Se me ha pedido hablar en mi carácter de Coordinador del Colectivo por la Transparencia para esbozar algunas ideas sobre los retos de la reforma constitucional, la discusión y aprobación de las Leyes Generales (de archivos, de acceso a la información y de protección de datos personales) y la construcción de un Sistema Nacional de Transparencia. Espero que mi intervención refleje los esfuerzos y el trabajo que hemos desarrollado desde la sociedad civil.

Antes, sin embargo, y dado que la narrativa dominante en el debate público durante este mes será la del mundial de fútbol, me gustaría iniciar con una provocación.

Muchos de los problemas del país se explican porque como sociedad le exigimos más al Director Técnico de la Selección Nacional que a nuestras autoridades: presidente de la República, senadores, diputados, gobernadores, presidentes municipales, delegados, en fin. El nivel de exigencia para el responsable de un equipo de fútbol es mayor al nivel de exigencia hacia quienes detentan alguna responsabilidad pública, y cuyas decisiones tienen repercusiones significativas y duraderas en nuestra vida. En sí mismo eso es ya un dato revelador que tiene consecuencias prácticas sobre la calidad del debate y de la vida pública.

Siguiendo con la analogía, y con respecto a la información: el cúmulo de información disponible públicamente para cualquier persona interesada en la Selección Nacional es tal que a tan sólo un clic de distancia, o desde la palma de la mano, es posible saber hasta el más mínimo detalle.

Por otro lado, los mecanismos de participación para los usuarios finales de la información modifican significativamente el tipo de participación que establecen con otros actores: la remoción del Director técnico en turno, el sistema de juego del equipo, la alineación del partido. A partir de esta analogía es posible afirmar que nos encontramos ante una situación en la que se da un ciclo virtuoso entre:

- Suficiente información públicamente disponible.
- El uso (estratégico) de dicha información.
- Se trata de un tema que genera altos niveles de interés en las personas.
- Las personas tienen, además, el interés de participar y de hacer oír su voz.
- Tienen la expectativa de que su voz sea realmente escuchada.
- Que existan consecuencias a partir de este proceso.

Finalmente, el hecho más significativo y el que me parece arroja más luz en términos de los retos que enfrentaremos en el marco de la elaboración y aprobación de las leyes generales en esta materia, queda de manifiesto con los siguientes datos:

- De acuerdo a la cifra que compartía la Comisionada Presidenta Ximena Puente en un evento hace un par de días en Yucatán, sólo 5% de la población ha ejercido alguna vez su derecho de acceso a la información.
- Y únicamente 25% de la población sabe que el acceso a la información es un derecho humano fundamental.

Estos datos son demoledores. Entonces, llama poderosamente la atención la brecha que se abre entre un tema y el otro.

Cuando, en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, apelamos al ciudadano, y a lograr cambios para mejorar la vida de las personas, hay una brecha casi

insalvable entre los 100 millones de entrenadores que hay en el país, interesados, preocupados y ocupados en el tema del fútbol, y la distancia en un tema que tiene el potencial de mejorar su calidad de vida, y potenciar el ejercicio de otros derechos.

¿Por qué en un caso sí y en el otro no? ¿Podemos extraer lecciones para adaptar y aplicar de un caso a otro? Hasta aquí esta provocación.

Uno de los principales riesgos que advertimos desde el Colectivo por la Transparencia respecto de las leyes generales es que caigamos en el lugar común que aqueja a nuestra vida pública: en el afán de resolver problemas creamos leyes que no se aplican e instituciones que no funcionan.

Hay muchos ejemplos en la historia que nos muestran que esto ha sido así. Traigo a cuenta tres casos recientes: la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones: los casos de dos órganos autónomos de reciente creación: el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), y la reforma en 2007 al artículo 6° Constitucional, que no se tradujo en un cambio efectivo y se quedó durmiendo el sueño de los justos.

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, que fue reconocida por promotores, escépticos y críticos como un avance significativo, no sólo se ha atorado en la legislación secundaria, sino que se han dado pasos en reversa. Lo que quedó plasmado en la reforma constitucional se ha diluido en la legislación secundaria, lo que pone en riesgo el potencial y los alcances de esta reforma.

Algo similar ocurre con el IFT y la COFECE, órganos de reciente creación con autonomía constitucional en la letra, pero que en la práctica no cuentan con los dispositivos, procedimientos y mecanismos que les permitan ejercer esa autonomía, y permanecen supeditados a otras autoridades. Ante este riesgo, tenemos el reto de aterrizar y dotar de contenido lo establecido

ya en la reforma constitucional en materia de transparencia, y la obligación de dar las discusiones hacia adelante. De aquí en adelante, todo lo posible. De aquí para atrás, imposible.

Nos encontramos en un momento fundacional: lo que hagamos o dejemos de hacer tendrá repercusiones serias en los próximos años.

Traigo a cuento otra analogía. Hace un par de años, en el marco de la discusión propuesta desde la Red por la Rendición de Cuentas sobre la fragmentación institucional, se planteaban posibles alternativas a partir de dos modelos que se construyeron tomando como ejemplo a dos equipos de fútbol. Por un lado, el equipo que ponía en práctica un sistema que le hacía jugar el mejor fútbol del planeta. Cada jugador se sabía pieza importante del sistema, cada uno sabía perfectamente a lo que jugaba, cuál era su contribución y cuál era el resultado que se buscaba en última instancia.

El otro modelo, a base de abrir la cartera incorporaba grandes nombres, pero que nunca se lograron articular como un sistema. Más bien, a partir de esfuerzos aislados y dispersos de cada pieza, se buscaba la consecución de los resultados.

La diferencia entre ambos modelos resultaba más clara cuando estos equipos se enfrentaban: el modelo que privilegiaba una lógica de sistema (Barcelona FC) se imponía, y por mucho, a los esfuerzos aislados, fragmentados y dispersos de las individualidades (Real Madrid).

He ahí otra valiosa lección que podemos extraer para la elaboración de las leyes generales en materia de transparencia y acceso a la información: podemos repetir el error de crear más instituciones que contribuyan a la fragmentación y que no solucionen el problema de fondo, o podemos optar por una lógica de sistema, en donde el IFAI sea el eje articulador, puesto que será el protagonista de la política pública del Estado mexicano en la materia.

Por ello, desde el Colectivo por la Transparencia proponemos que la elaboración de la legislación secundaria y la conformación de un Sistema Nacional de Transparencia se den a partir de los siguientes referentes:

Lo que estamos discutiendo es el ejercicio de un derecho humano fundamental. Más allá de la discusión sobre el contenido de las leyes y los atributos del sistema, no podemos perder de vista el resultado final: garantizar el ejercicio de un derecho humano fundamental.

Énfasis en la ciudadanía. La reforma constitucional otorga más facultades y atribuciones al IFAI y a los órganos garantes locales, así como obligaciones a un nuevo catálogo de sujetos obligados. Todos estos elementos deben desarrollarse a partir de un enfoque que coloque en el centro al ciudadano.

El tercer énfasis se refiere a los resultados. No sólo que tengamos más y mejor información, sino que esto se traduzca en mejores resultados, en intervenciones públicas más efectivas y en la generación de valor público.

Finalmente, el cuarto referente tiene que ver con la **dimensión político-institucional así como la dimensión político-administrativa.** Es decir, la discusión de las leyes generales y del Sistema Nacional de Transparencia debe considerar la calidad institucional y la calidad gerencial. Para ello, es necesario tomar en cuenta al menos los siguientes elementos:

Por un lado la **arquitectura institucional**, es decir, el diseño institucional desde una perspectiva a nivel macro, que define el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia y de las instituciones que lo componen.

En segundo lugar la **fontanería institucional**, es decir, los dispositivos, mecanismos, procedimientos, prácticas y rutinas de gestión que hagan operativa y viable la reforma constitucional y la legislación secundaria y que contribuyan al funcionamiento del sistema.

Y finalmente, los **ecosistemas en torno a la información** en una lógica dinámica e interactiva, que trascienda la disponibilidad de la información y que se oriente hacia su uso estratégico.

Desde el Colectivo por la Transparencia nos hemos dado a la tarea de elaborar una propuesta de Ley General en materia de Transparencia y Acceso a la Información. Los elementos más relevantes de nuestra propuesta son:

- Generación de información. Esto es, presunción de existencia de la información cuando vaya acorde a las atribuciones de los sujetos obligados y facultades para que los Comités de Información y los órganos garantes puedan ordenar la generación de información a los sujetos obligados.
- Declaratorias de inexistencia. Únicamente procede la declaratoria de inexistencia de la información cuando quede fehacientemente acreditado que la información solicitada no es competencia de la autoridad, ni está obligada a generarla en virtud de sus atribuciones legales.
- Incorporación de la prueba de daño. Obligación de los sujetos obligados de demostrar que la divulgación de información lesiona el interés público y que el menoscabo que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés de conocerla.
- Publicidad obligatoria de las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales y de interés de los servidores públicos y de las y los legisladores como parte del catálogo de la información pública de oficio.

En conclusión, desde el Colectivo por la Transparencia somos claros al señalar que no queremos prisas legislativas en detrimento de la calidad de las leyes generales, pero tampoco podemos caer en el extremo opuesto: el letargo legislativo. Tenemos la responsabilidad, y aquí me tomo la licencia de hablar por todas y todos los presentes en este primer Coloquio, de trabajar para que el IFAI continúe siendo lo que ha sido en el país en los últimos diez años: una pieza clave de nuestra democracia.

Muchas gracias.

INTERVENCIÓN DE LA DRA. XIMENA PUENTE DE LA MORA

Antes de iniciar mi intervención, quiero destacar lo significativo que resulta que este primer evento en el que el nuevo pleno del IFAI es anfitrión, sea con este grupo de expertos de la sociedad civil organizada.

Su creciente participación, siempre crítica y propositiva ha brindado elementos para el desarrollo de una cultura de la transparencia en nuestro país. Estoy segura de que, en esta nueva etapa del IFAI nuestra vinculación seguirá siendo respetuosa y fluida. Los canales de comunicación siempre estarán abiertos. Les pedimos que sigan siendo los exigentes contralores sociales que han sido, y no nos permitan errar el camino.

Para continuar con el programa, les reitero que el principal objetivo de este encuentro es rescatar las aportaciones de todos los sectores para generar propuestas de las leyes secundarias que requiere la reforma para su total puesta en marcha. Por eso resulta muy gratificante escuchar a quienes me antecedieron en esta mesa. Estamos tomando nota de sus reflexiones.

Ser la última en participar, me hace proponerles una exposición breve para evitar el riesgo de ser repetitiva y así estar en condiciones de concluir esta primera etapa de presentaciones y pasar a las preguntas.

Por eso, voy a hablarles de algunos de los aspectos destacados, para poner en perspectiva la dimensión de la reforma. Señalar el gran calado que implica, y que entre otras cosas, pone a la vanguardia a México en materia de transparencia.

Posteriormente, expresaré algunos de los que, considero, son los retos más significativos para la implementación de la reforma constitucional en materia de transparencia, y que giran en torno a tres cuestionamientos:

Primero.- ¿Cómo hacer para homologar el derecho de acceso a la información en todo el país?, ¿cómo desarrollar estándares mínimos para los dos derechos que tutela el IFAI?

Segundo.- ¿Cómo expandir el derecho de acceso a la información?

Tercero.- ¿Por qué la reforma debe ser vista también, como un cambio de paradigma de la política pública en materia de transparencia?

Finalizaré esbozando algunas de las iniciativas y proyectos que, en estas cuatro semanas que han transcurrido desde que asumimos el cargo de comisionados, hemos acordado impulsar desde el Pleno del IFAI.

Empiezo con los aspectos relativos a la importancia de la reforma en materia de transparencia. Como todos aquí sabemos, los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales se han posicionado como pilares del Estado democrático moderno.

Como lo expresé cuando fui electa Presidenta por mis compañeros del Pleno: “En una democracia las funciones públicas han de transcurrir de forma transparente”.

En democracia, el Estado y sus instituciones deben tener una arquitectura cristalina orientada a los ciudadanos, que brinde certidumbre social sobre la calidad de la información que explica el funcionamiento de las tareas del gobierno.

En un contexto republicano ha de imperar la rendición de cuentas sobre la gestión pública y especialmente la protección de los datos personales de la población.

La transparencia pública y la protección de la privacidad ciudadana a través de la tutela de los datos personales no son una moda, sino parte de un Estado justo y democrático.

Representan un conjunto de herramientas ciudadanas que permiten la vigilancia de la actividad gubernamental y aseguran el resguardo de la privacidad ante injerencias no justificadas.

No debemos olvidar que estos dos derechos, el de acceso a la información y el de la protección de datos personales, son parte del conjunto de derechos humanos que México está obligado, en todos sus niveles de gobierno, sin excepción, a promover, respetar, proteger y garantizar.

A este organismo autónomo le corresponde asegurarse de que la tutela de los dos derechos que resguarda, se realice de manera eficaz, eficiente y amplia. Esto porque, sabemos que, en muchos casos, el acceso a la información y la protección de datos son condiciones necesarias para que el ejercicio de otros derechos fundamentales se pueda realizar.

Por eso el IFAI tiene que asegurarse de cumplir con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en los dos derechos que garantiza.

La reforma promulgada el pasado siete de febrero resulta histórica y pone a México a la vanguardia en materia de transparencia porque:

Dota de autonomía constitucional al organismo encargado de transparencia y acceso a la información pública a nivel federal (IFAI) y lo faculta para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los tres poderes, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

Atiende una demanda social por conocer ámbitos de interés público que antes no contemplaba la ley y que son fundamentales en un sistema de rendición de cuentas moderno y democrático.

En otras palabras, amplía el régimen de transparencia agregando, explícitamente dentro de la jurisdicción del órgano garante federal a sujetos obligados directos como son partidos políticos, sindicatos y fideicomisos públicos.

Incluye también al Poder Legislativo y al Judicial exceptuando únicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con lo que se establece un régimen de transparencia más amplio en ámbitos fundamentales de interés público.

Define el carácter vinculatorio, definitivo e inatacable que tienen las resoluciones del IFAI para los sujetos obligados. Con ello se supera uno de los elementos que hacía costoso y lento el acceso a la información, restringiendo la posibilidad de impugnar las decisiones de los órganos de transparencia ante órganos administrativos o jurisdiccionales.

No obstante lo anterior, cuando los organismos constitucionalmente autónomos, el Ejecutivo y el Congreso consideren que existe invasión de competencias, prevalece la facultad con la que cuentan todos ellos, de interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para combatir las negativas de acceso a la información argumentando la inexistencia de la información, la reforma incorpora muy atinadamente, la obligación de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Tenemos que transmitir a todos el valor de los archivos: lo valioso que resulta generarlos, ordenarlos y cuidarlos.

En aras de rendir cuentas de los resultados obtenidos, la reforma también establece la obligación, para los sujetos obligados, de contar con información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores lo que permitirá un escrutinio público mayor del desempeño de las autoridades públicas.

Por otra parte, el establecimiento de un método para la designación de las y los comisionados de los órganos garantes que recae en el Poder Legislativo, promueve la legitimidad e independencia de aquellas personas encargadas de la protección del derecho de acceso a la información.

El método resulta destacado además, porque reconoce la necesidad de realizar previamente una amplia consulta a la sociedad, incorpora la perspectiva de género para los nombramientos y da la posibilidad de veto en dos ocasiones por el Poder Ejecutivo.

Dota al IFAI de facultades para revisar las resoluciones de órganos garantes locales que así lo ameriten por su trascendencia o por interés.

Brinda la facultad al IFAI para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante podrá imponer medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Esos son algunos de los aspectos destacados de la reforma. Ahora bien, señalado lo que se tiene que hacer, ahora, nos corresponde a nosotros proponer cómo materializar esa reforma; es decir, “cómo” volver una realidad el espíritu que el constituyente permanente ya expresó.

Por ello, ahora me referiré a los retos de la reforma respondiendo a la primera pregunta sobre ¿cómo hacer para homologar el derecho de acceso a la información en todo el país?

Ya dijimos que la reforma constitucional, busca homologar el derecho de acceso a la información en todo el país. Alcanzar este objetivo se puede hacer desde dos perspectivas: la del

EJERCICIO del derecho de acceso a la información, y desde la de la TUTELA del derecho de acceso a la información.

Me voy a permitir explicar esto: desde la perspectiva del ejercicio del derecho de acceso a la información, se deben establecer los ejes y principios básicos para evitar las asimetrías entre los diferentes marcos normativos de los estados.

Las restricciones tecnológicas, la disponibilidad y la calidad de la información NO deben ser un impedimento para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Sabemos que el territorio nacional es un mosaico vastísimo de experiencias y necesidades diferenciadas. Somos muy sensibles a ellas. Y así, reconociendo la diversidad regional, debemos guiarnos por el objetivo de darle vida al mandato constitucional en materia de transparencia y garantizar un ejercicio uniforme de este derecho, a nivel nacional.

Por otra parte, desde la perspectiva de la tutela del derecho de acceso a la información, cada órgano garante en los estados debe guiarse bajo la perspectiva de derechos humanos consagrada en la reforma constitucional.

En ese sentido la relación entre el IFAI y los órganos garantes de los estados debe ser colaborativa y buscar la capacitación como una herramienta de una mejor tutela del derecho de acceso a la información.

Como lo expresé la semana pasada en el Instituto de Acceso a la Información Pública en Yucatán: Es primordial que, en esta nueva etapa marcada por la aprobación de la reforma constitucional, se establezca un diálogo permanente entre el IFAI y los órganos locales de transparencia miembros de la COMAIP.

Estoy convencida de que un aspecto de gran relevancia en la reforma de transparencia es el **fortalecimiento** de todos los

órganos garantes del país, apuntalar los trabajos de colaboración que seguiremos realizando de manera conjunta y mucho más cercana, las instituciones de transparencia estatales, para hacer efectivo el acceso a la información pública gubernamental, la protección de datos, así como la generación de archivos actualizados y confiables en nuestro país.

Por lo anterior, los órganos garantes deben fungir como un administrador y facilitador de dicho derecho, como una condición innegable de cualquier régimen democrático.

Como segundo elemento, la reforma constitucional, debe expandir el derecho de acceso a la información.

Es necesario emprender una gran campaña nacional de difusión que socialice y dé a conocer a toda la población los beneficios del ejercicio de dicho derecho humano como detonante de otros derechos. Que en un lenguaje sencillo, ciudadano, se pueda enfatizar el carácter instrumental que tiene el derecho de acceso a la información.

Esto significa concentrarse en la implementación, el ejercicio y la exigencia del derecho como una herramienta para la consecución y la reivindicación de otros, como la salud, la educación y el trabajo, es decir, lo que le importa a la gente.

En ese sentido, tenemos que lograr que la reforma constitucional sea incluyente y permita que el ejercicio del derecho de acceso a la información sea universal y no, como ha ocurrido, que quede acotado a un sector determinado: el más formado e informado.

Como tercer elemento, ¿por qué la reforma constitucional debe ser vista como un cambio de paradigma de la política pública en materia de transparencia? Estoy convencida de que la efectividad de la reforma depende, en primera instancia, de que los organismos públicos, pero sobre todo, los funcionarios que

en ellas laboran, adopten la transparencia no sólo como mandato, sino como práctica institucional.

Los obstáculos que se observaban hace 10 años para acceder a la información estaban básicamente en la disponibilidad. Hoy, sin olvidar la disponibilidad, queremos enfocar nuestras baterías a mejorar la calidad de la información que se entrega a los solicitantes.

Debemos transitar de una política pública reactiva a una política proactiva. En esta nueva era, el IFAI y los órganos garantes no deben ser vistos como un mero tribunal administrativo, sino como órganos que reconocen en sus determinaciones, la posibilidad de establecer criterios que, de manera orientadora, contribuyen a uniformar el ejercicio y tutela del derecho de acceso a la información.

Por lo anterior, al promover la política pública en transparencia proactiva, la reforma busca promover el llamado gobierno abierto, como mecanismo de apertura de los actuales y los nuevos sujetos obligados.

En ese sentido, el Sistema Nacional de Transparencia, como mecanismo coordinador de entidades de la República, partidos políticos, sindicatos y demás sujetos obligados, debe promover la transparencia proactiva no sólo como un mandato, sino como una práctica institucional en todos los ámbitos del gobierno.

Para ello queremos lograr una efectiva tutela del derecho de acceso a la información, desarrollando, como estrategia de trabajo, un sistema de seguimiento y acompañamiento que incluya evaluaciones periódicas y reuniones de intercambio articulado a un programa de capacitación y formación permanente dirigido a funcionarios gubernamentales y a todos aquellos a los que la reforma establece como sujetos de la Ley y, muy especialmente, a quienes integran sus unidades de enlace.

Para lograr materializar los fines de la reforma constitucional, es preciso que los elementos fundamentales antes mencionados sean contemplados en la próxima Ley General y en las legislaturas locales.

Con respecto a la Ley General, el IFAI se encuentra trabajando un proyecto que contempla los ejes rectores de la reforma constitucional. En este sentido, se busca consagrar el derecho de acceso a la información bajo la mira de los principios de progresividad, proporcionalidad y convencionalidad.

Asimismo el IFAI, como órgano que tutela el derecho de acceso a la información ha llevado a cabo una extensa promoción de los beneficios del ejercicio del derecho de acceso a la información, como lo es el “Foro Derecho a la verdad y acceso a la información” y la “Semana Nacional de Transparencia”.

En la misma consonancia, a través de la labor de capacitación de los sujetos obligados, el IFAI ha difundido los beneficios del derecho de acceso a la información, de la transparencia y de la rendición de cuentas, como una herramienta para mejorar la gestión pública. Todo ello ha sido trascendente y estamos en camino de explorar otras alternativas.

El último reto que quiero resaltar, se desliza al terreno del diseño institucional que debe tener el nuevo organismo autónomo de transparencia. La reflexión es pertinente en atención a cuatro nuevas atribuciones que le fueron conferidas al IFAI con la reforma y se refieren a:

1. El IFAI se convirtió en una suerte de tribunal de alzada respecto de sus similares de las entidades federativas;
2. Goza de la atribución de atraer los recursos de revisión locales que lo ameriten por su interés y trascendencia;

3. El IFAI podrá interponer controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad ante la Suprema Corte, y
4. El Instituto podrá imponer medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Por lo anterior, considero que debemos repensar o reinventar las áreas técnico-jurídicas institucionales pues es evidente que la estructura actual fue concebida para atribuciones que hoy se encuentran rebasadas.

Amigas y amigos:

Los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales son pilares del Estado democrático moderno, ya que permiten a la población la vigilancia de la actividad gubernamental y aseguran el resguardo de la privacidad ante injerencia no justificada.

La reforma en materia de transparencia ha establecido grandes retos que tenemos que acometer con gran prontitud para beneficio de la sociedad.

Tenemos establecido el destino, es nuestra responsabilidad construir el camino por el que ha de transitar con libertad el derecho de acceso a la información.

La magnitud de la tarea que enfrentamos nos obliga a desplegar una amplia convocatoria social.

Sin duda se ha avanzado mucho, sin embargo, en esta nueva etapa necesitamos dar un mayor impulso y requerimos de una gran participación social.

Necesitamos involucrar en este esfuerzo a los nuevos y a los que ya eran sujetos obligados; a los gobiernos federal, estatales y municipales; a todas las instancias de los poderes Ejecutivo,

Legislativo y Judicial; a las instituciones académicas, a la sociedad civil organizada; a los jóvenes, los adultos mayores, mujeres, grupos indígenas, a todas, a todos.

Trabajar juntos para desarrollar un sólido Sistema Nacional de Transparencia que garantice el mismo nivel de eficacia en la rendición de cuentas en todos los rincones del país.

Los invito a sumarse a esta nueva causa de acercar el derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales, en todos los rincones del territorio nacional.

Los convoco a reflexionar sobre el andamiaje legal e institucional que requerimos para garantizarle a la población el pleno ejercicio de sus derechos.

Les propongo pensar y actuar proactivamente para enfrentar los desafíos de atención ciudadana y acercarnos a quienes son nuestra razón institucional: la gente.

Muchas gracias.

SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

INTERVENCIÓN DEL DR. MAURICIO MERINO

¿Cuál debe ser el papel del Consejo Consultivo del IFAI?

En primer lugar tiene que estar regulado en la legislación secundaria y debe tratarse con mucho cuidado. He tenido la oportunidad de participar en algunos Consejos Consultivos y tengo en la mente dos modelos: el primero es el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera del Gobierno de la República. Era un Consejo que prácticamente no tenía ninguna facultad, no había vinculación. Era un Consejo simbólico. De este tipo de Consejos está plagada la Administración Pública Federal y se pierden oportunidades de divulgación, participación, pedagogía, lazos amistosos que se pueden multiplicar a través de distintas redes, mecanismos y espacios donde la voz puede escucharse y ser valiosa. El segundo al que he pertenecido es el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), al que recientemente se sumó la Dra. Peschard. Este Consejo, a diferencia del primero, tiene una participación regulada en la ley y que fue concebida e impulsada por Gilberto Rincón Gallardo quien tenía una idea muy clara de la participación de la sociedad civil. El Consejo Consultivo del CONAPRED tiene incluso paridad con la Junta de Gobierno, es decir, las decisiones tienen el mismo peso.

Me doy cuenta que este segundo modelo, imaginado por Rincón Gallardo, ya no es posible llevarlo a cabo en el caso del IFAI, pero sí creo que es un instrumento bien diseñado y relacionado con el trabajo del Pleno del IFAI. Cuando los Consejos funcionan bien, son muy valiosos. Espero que el Consejo Consultivo del IFAI no acabe siendo otra lógica más de cuotas y de partidos para vigilar y controlar a los Comisionados del Instituto, porque habrá que recordar que será designado por el Senado y entonces se corre el riesgo de que si queda mal regulado en la legislación secundaria, pues se envíen a los personeros de los partidos para controlar a los Comisionados.

Por otro lado considero que el Órgano Garante debe estudiar con mucha cautela, esperando que viniera del propio Pleno del IFAI, si están o no en capacidad de atender los datos personales en manos de particulares. Es verdad, como comentó la Dra. Peschard, esto debe ser resuelto en definitiva por el Poder Legislativo, pero creo ayudaría mucho que el IFAI actual, —en las deliberaciones que están teniendo para decidir su estructura interna y para hacerse cargo del caudal de trabajo que viene— esté realmente en condiciones técnicas en este rubro de protección de datos personales. No tengo objeción de que se mantenga en el IFAI, aunque me preocupa de que tratándose de una materia tan específica que amplía la órbita de responsabilidades del IFAI de una manera exponencial, acabemos con el juego de que la mejor forma de dar al traste con la eficacia de una Institución es acumulándole responsabilidades y restándole medios para cumplirlas. Espero que esto no suceda con el nuevo IFAI por las enormes expectativas a las que me he referido. En consecuencia, creo que el Poder Legislativo debería recibir del Pleno del IFAI un estudio responsable y no de corte jurídico, sino organizacional y administrativo si de verdad pueden atender o no todas esas órbitas adicionales y si la atención de éstas va a minar las facultades elementales. Esperaría que el Pleno del IFAI tuviera la responsabilidad de expresarlo para que el legislador mande estas facultades a otro órgano o, en su caso, cree el órgano específico que deba atenderlo.

INTERVENCIÓN DE LA DRA. XIMENA PUENTE

¿Cómo pasar de la acción ciudadana a la acción colectiva ya que la primera es muy cara para nuestra democracia y cómo el IFAI pretende alentarla?

Coincidimos en que no se puede ejercer un derecho que no se conoce. Para empezar a ejercer un derecho primero debe conocerse cómo y dónde ejercerlo. En este sentido, estamos muy comprometidos que no sólo sea un sector de la población, sino

que llegue la tutela de este derecho humano constitucionalmente reconocido a todos y cada uno de los mexicanos.

¿Considera necesario que el IFAI cuente con delegaciones regionales en los Estados de la República para atender la segunda instancia?

Considero que ésta es una cuestión fundamental que deberá detallarse en las leyes secundarias. A qué me refiero: a definir cuáles son los plazos para interponer estos recursos que definirá la necesidad de contar con delegaciones o representaciones en los mismos órganos garantes, y cuál es la manera de interponer esta segunda instancia y cuáles son los mecanismos: si quedará abierto en una segunda instancia o sólo en casos específicos, para no convertir el IFAI en un organismo revisor de las decisiones de los Estados. Esto es un aspecto importante que valdrá la pena revisar y garantizar esa operatividad y eficiencia que todos los mexicanos esperan de este nuevo Instituto.

¿En las leyes secundarias se tiene contemplado legislar sobre la protección de datos personales en posesión de los particulares?

Recordemos que la protección de datos personales tiene dos ámbitos y dos regulaciones claramente marcadas: en posesión del sector privado y en posesión del sector público. Atendiendo la configuración constitucional de este derecho la facultad de legislar sobre datos personales en posesión del sector privado es una cuestión federal, por lo que hasta ahora si se quiere legislar en esta materia en las leyes secundarias, se tendría que hacer una nueva reforma constitucional. Estas reformas o leyes generales en protección de datos personales tendrán que ser inicialmente en posesión de los entes públicos. Cabe recordar que once Estados tienen leyes en esta materia, los demás lo tienen como un apartado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Finalmente, para agregar al comentario del Dr. Merino, se está trabajando en las evaluaciones técnicas y en las condiciones que tiene

este Instituto para hacer frente a este reto y darle el lugar que merece la Protección de Datos Personales como un derecho constitucional de igual importancia que la Transparencia y Acceso a la Información.

INTERVENCIÓN DE LA DRA. JACQUELINE PESCHARD

¿Cuál debe ser el papel del Consejo Consultivo del IFAI?

El Consejo Consultivo fue una demanda de las organizaciones de la sociedad civil y lo entiendo, dentro del marco de las actividades del IFAI, como un órgano que lo acompañará con el ejercicio de políticas públicas. Es decir, en cómo se promueve el ejercicio de los dos derechos, con actividades que tiene el Instituto de coordinación con otros órganos garantes más que como órgano jurisdiccional. Veo difícil que un órgano consultivo pueda participar en las deliberaciones sobre los recursos de revisión. Lo anterior deberá estar regulado en las leyes secundarias, pero sí parecería difícil que si hay plazos claros para que el Pleno del IFAI resuelva en su carácter jurisdiccional, pues difícilmente podría estar participando el Consejo Consultivo.

¿Qué medidas tomar para transparencia proactiva?

El IFAI a partir de que hizo una reestructuración importante cuando asumió el ejercicio de protección de datos en el sector privado, se estableció que hubiera un área específica para la promoción de la transparencia proactiva. Sin embargo, por las atribuciones del Instituto esa promoción se ha tenido que hacer a partir de convenios de colaboración. Creo que hoy el nuevo IFAI va a poder promover la transparencia proactiva de una manera mucho más ágil. Como experiencia, lo valioso del Instituto es que sabe cuál es el interés de los ciudadanos, no solamente lo que estará establecido en la ley respecto a obligaciones de transparencia, sino en los intereses de la sociedad para que así puedan desplegarse acciones. Aquí el papel del Consejo Consultivo, en la definición de políticas públicas, será muy útil.

Finalmente no quisiera dejar de comentar sobre la capacidad de sanción del IFAI. Lo que queda claro es que el IFAI tendrá la posibilidad de tener medidas de apremio y que tienen que ver más que con sancionar a un servidor público, porque no acató la resolución del Instituto, con la garantía de que la información debe ser pública y la resolución del órgano garante. Las medidas de apremio son una suerte de medidas sancionatorias, pero tiene como propósito fundamental el que más que sancionar se pueda promover el acceso.

INTERVENCIÓN DEL MTRO. HÉCTOR RUBIO

¿Quién es el responsable de combatir contra la fragmentación dentro del gobierno?

Esto tiene que ver con la concepción que tenemos de los problemas. En realidad se trata de problemas públicos no gubernamentales. No necesariamente el gobierno, o una agencia del gobierno, tiene la capacidad para resolver el problema público. En este sentido estamos hablando de problemas que implican la participación, ejercicio y esfuerzo no sólo de los actores gubernamentales, de los Congresos, en caso de que se trate de una reforma normativa. Hablamos también de las capacidades y de la experiencia de los actores sociales, de la academia y de los órganos garantes locales. Por tanto, ¿cómo acabar con la fragmentación del gobierno?, pues una solución sería poner en práctica lo anterior.

La pregunta tiene sentido también en dos temas en particular: qué es lo que sucede desde la ciudadanía y qué es lo que sucede desde la perspectiva de gobierno. Normalmente el tipo de relación que se establece es de demanda y de exigencia, pero no de participación. Se señalan los problemas pero no se aportan posibles soluciones. ¿Cuál es el síntoma en el caso del Gobierno? Pues que una vez asumidos los cargos públicos, excluyen la participación social y ciudadana. Me parece que si partimos desde un enfoque en el que todos tengamos algo que aportar podemos intentar resolver los problemas de una mejor manera.

Finalmente, dos mensajes: ¿Qué es lo que no queremos en las leyes secundarias? No queremos prisas legislativas en un período extraordinario en detrimento de la calidad de los productos legislativos, ni tampoco queremos letargos dado que será hasta enero del próximo año que se pueda aplicar la ley.

El segundo mensaje va hacia los nuevos Comisionados que integran el IFAI. Si una lección nos deja la crisis anterior que vivió el Instituto es la gran riqueza y capital humano que existe a su interior. A pesar de los problemas que enfrentaba el Pleno del IFAI, el trabajo cotidiano no estuvo en riesgo. Lo anterior no lo comento en un ánimo de continuidad, sino también de fortalecer la Institución y de asumir los nuevos retos.

PRAXIS 162

PRIMER COLOQUIO. “LOS RETOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS”. 10 DE JUNIO DE 2014.

Se terminó de imprimir en agosto de 2014
en los talleres de JJB Impresores.
Luna No. 221, Col. Guerrero, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06300
México, D. F.
jjb.impresores@hotmail.com

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP