



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 21

Transparencia y función policial

Evento con:

**Ernesto López Portillo
Ricardo Becerra
Edgardo Martínez Rojas
Edgar Mohar
Guadalupe Barrena**

Diciembre del 2007, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz Meza

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono 91 16 53 05, extensión 111, o al correo electrónico ruizavin@insyde.org.mx

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el decimocuarto número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la mesa de trabajo número 21: Transparencia y función policial. Ésta se celebró en diciembre de 2007 en la Ciudad de México, y contó con participantes provenientes de organizaciones civiles, asociaciones vecinales, oficiales de policía, académicos y autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública de Querétaro y del municipio de Naucalpan. La reunión fue posible gracias a la convocatoria del Insyde y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

El evento fue presidido por **Ernesto López Portillo**, vicepresidente de Insyde. Como expositores, participaron **Edgar Mohar Kuri**, ex secretario de Seguridad Pública de Querétaro, asesor en materia de seguridad y colaborador de Insyde; **Edgardo Martínez Rojas**, experto en el manejo transparente de la información pública, por parte del IFAI; y **Guadalupe Barrena Nájera**, investigadora del CIDE, asesora y colaboradora de Insyde. Una vez concluidas las exposiciones, todos los participantes y asistentes al evento tomaron parte de un ejercicio grupal, en el que se puso a discusión un caso hipotético que ilustra los retos asociados al ejercicio de la transparencia en instituciones de seguridad pública.

Para Insyde, en materia de transparencia y seguridad resulta indispensable atender la opinión y conocimientos tanto de **policías** y **servidores públicos** como de los **expertos** del IFAI. Por esta razón, se ha delineado un debate muy preciso: discutir la relación entre **transparencia** y los requerimientos del **trabajo policial**, un tema muy sensible, en particular en lo que se refiere a la reserva de información. Sin embargo, éste es un tema que no se ha trabajado en México. En nuestro país, la **reserva de información** se ha guiado más por la inercia institucional que por la reflexión seria y lineamientos consensuados. Los criterios que suelen aplicarse son informales, por lo que las decisiones se toman de acuerdo con restricciones marcadas por el contexto o por ideas autoritarias y actitudes endogámicas, que se basan en nociones abstractas y poco claras de los riesgos que liberar información supone.¹ Es la intención de Insyde que este tipo de eventos sirvan como base para una discusión informada, que permita abordar el tema del acceso a la información propicie medidas a favor de la transparencia en las instituciones de seguridad pública, sin vulnerar el desempeño de sus funciones.

¹ Las opiniones expresadas por los participantes en la mesa relatada en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde; sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de seguridad pública y justicia penal democráticos.

I. Transparencia y función policial

1. Introducción: una agenda de cooperación interinstitucional

1.1 Ernesto López Portillo, vicepresidente de Insyde

Insyde está muy complacido de que se cuente con la asistencia de varias policías a este evento. Esta mesa es parte de un proyecto de mayor alcance, que servirá como base para trabajos posteriores. A través de este tipo de encuentros, se logra una **experiencia común** cada vez más rica, que va dejando atrás la idea de que la sociedad civil y la policía no pueden trabajar juntas y funciona como una estrategia fecunda para encontrar nuevos **esquemas de aproximación**. Ante la profunda desconfianza que existe entre policía y sociedad, este tipo de trabajo sirve para invertir el proceso y crear confianza. Es una oportunidad de ser inventivos y generar nuevas formas de aproximación, de **reconocer al interlocutor** como alguien de quien se puede aprender.

El reto de traducir principios generales de acceso a la información hacia las instituciones policiales es enorme. En este contexto, Insyde ha buscado rutas para la **participación** y el **análisis** en materia de transparencia y acceso a la información en las instituciones policiales, con el propósito de que se puedan **construir criterios** y generar **elementos técnicos** adecuados para esta tarea. Como antecedente, una alianza entre el Insyde, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el IFAI produjo un documento en materia de transparencia, orientado a los estados, de modo que sirviera como guía para la modificación de sus leyes locales. De esta manera, se ha avanzado en la construcción de argumentos más pensados y profundos en la materia. En otras palabras, se han comenzado a sentar mejores **bases para el manejo de información** en nuestro país.

No debemos hacer de lado la complejidad de la **relación entre policía y ciudadano** como componente de este problema de transparencia. La desconfianza que caracteriza esta relación ha sido uno de los más graves obstáculos en términos de acceso a la información. Por ejemplo, la policía tiene una impronta particularmente autoritaria en un sistema que, de por sí, resulta autoritario. Es decir, no debemos perder de vista que la policía es un **producto de un acuerdo político y social**.

La relación entre policía y ciudadanía es problemática desde ambas partes. Por esta razón, la aproximación de cada uno con respecto al otro debe ser revisada. El policía no construye las reglas aislado de la sociedad. Debemos, entonces, hablar de una **responsabilidad compartida**. Por ejemplo, debemos criticar también a los principales actores políticos por sus actos, en lugar de atribuir por completo la responsabilidad a las instituciones policiales. En este sentido, se requiere un **cambio en las actitudes políticas** con respecto a la seguridad y a la policía. Éste es un proceso largo, parte de un cambio democrático del país, que avanza con dificultad pero en el que, sin duda, se han tenido éxitos. Además, es imprescindible proveer los **fundamentos técnicos** para hacer el acceso a la información en materia de seguridad factible en nuestro país. En el presente evento, nos reunimos para compartir experiencias y generar una base técnica más

sofisticada y adecuada para esta tarea. Pretendemos introducir un **concepto transversal de transparencia** y desarrollar los instrumentos técnicos necesarios para su implementación.

1.2 Roberto Peralta, director de Seguridad Pública de Naucalpan

La institución policial de Naucalpan ha implementado diversas medidas a favor de una mayor transparencia y **acceso a la información** para la ciudadanía. En este sentido, se debe reconocer el valor que han tenido los documentos producidos por Insyde, CIDE e IFAI en materia de transparencia y seguridad pública, que han servido como una guía para este esfuerzo.

Hoy en día, la página de Internet de la Policía de Naucalpan, mes con mes, registra la incidencia de delitos. Se detallan horas y lugares pero, por ley, se omiten los nombres de los involucrados. Es decir, se intenta **balancear transparencia y confidencialidad** como principios. Esto supone un primer paso hacia un sistema de rendición de cuentas eficiente, transparente y de acceso cotidiano abierto al ciudadano. Con este fin, se ha creado un departamento dedicado exclusivamente a la generación y difusión de estadística: el área de fenomenología. Sin embargo, aún hacen falta **insumos**, en particular, mayor información sobre el trabajo del policía y lineamientos claros sobre lo que se puede y no revelar.

En esta mesa han acudido algunos de los expertos, técnicos, comandantes y policías de Naucalpan, de modo que se puedan nutrir con el debate y enriquecerlo con sus experiencias. El objetivo es propiciar un mejor acceso a la información que dé **certeza al ciudadano** y, a su vez, mejore las condiciones de **seguridad** en el municipio. Por ejemplo, se prevé que un manejo adecuado de estadísticas puede generar competencia entre colonias o centros comerciales, de modo que cooperen en el esfuerzo de seguridad de manera más activa. La idea es que el ciudadano tenga elementos para elegir dónde vivir, dónde comprar y a qué sitios asistir en términos de seguridad, y que entienda este esfuerzo como un signo de disposición de las autoridades de aceptar la participación informada como requisito para un esquema de **seguridad democrática**.

1.3 Ricardo Becerra, director general de Atención a la Sociedad del Instituto Federal de Acceso a la Información

En el caso de la transparencia y el trabajo policial, el IFAI está convencido de que debe escuchar y aprender de las policías, estas **instituciones complejas**, experimentadas y que enfrentan cotidianamente problemas financieros y sociales en aras de proveer un servicio público. En este sentido, IFAI no puede más que reconocer la importancia de su participación en este esfuerzo. Sin embargo, existen **tres puntos** con respecto a la transparencia que esta discusión no puede eludir.

Primero. Se debe tomar en cuenta la reforma al artículo sexto de la Constitución, parte del centro mismo de las garantías individuales. Esta reforma señala que **la información** sobre el trabajo del Estado es, **por definición, pública**. Por tanto, representa un cambio radical con respecto al orden anterior, que suponía que lo ideal era proveer tan poca información a la ciudadanía como fuera posible. Es indispensable adaptar las instituciones para que acaten este mandato constitucional. El problema, entonces, es de corte práctico: ¿cómo pueden las policías, que trabajan cotidianamente con información sensible, cumplir en materia de transparencia? Comenzar a dar respuesta a esta pregunta es el objetivo central de este seminario. Se busca definir los **métodos** para encarnar el mandato constitucional en las instituciones públicas.

Segundo. En la actualidad, hemos avanzado en **definiciones y prácticas** cada vez más precisas en materia de **seguridad pública**. Se ha tratado de inocular en las leyes de transparencia la idea de que requerimos mayor definición en lo que a seguridad pública se refiere. ¿Qué quiere decir esto en términos de manejo de información? Debemos recordar que, históricamente, la **seguridad** ha sido uno de los principales **pretextos** para no dar información a la ciudadanía. Este evento es una oportunidad que debemos aprovechar para dilucidar qué contenido deben tener las próximas leyes en materia de manejo de información. Sin duda, deben contar con **conceptos más particularizados** sobre lo que es la seguridad y qué implica un riesgo para ésta. Hoy en día, el concepto de seguridad es tan ambiguo que sirve para justificar casi toda negativa para dar información. Por ejemplo, recientemente el Ejército mexicano argumentaba que los datos sobre la compra de enseres por parte de esta institución es materia de seguridad nacional, por lo que no puede entregar información al respecto. Estas leyes deben, también, proveer lineamientos claros sobre el manejo adecuado de **datos confidenciales o personales**, de modo que no se viole el derecho a la privacidad en aras de la transparencia.

Tercero. Recientemente, el CIDE hizo público un estudio sobre la **apertura gubernamental real**; es decir, qué tanto los órganos del gobierno proveen información cuando les es solicitada. De acuerdo con este estudio, la media no cumple con los requisitos básicos de transparencia. Dentro de la muestra, las intuiciones con los **más bajos resultados** son las **policías estatales y federales**. Son un ‘foco rojo’ que hace descender el estándar nacional en materia de transparencia. Es preciso aclarar que el estudio no planteaba altos requisitos, sino que medía qué tanto las instituciones mexicanas cumplían con un **mínimo exigible** en materia de transparencia. Por ejemplo, se evaluó si las dependencias estaban dispuestas a dar información sobre sus contratos de telefonía celular, su presupuesto para publicidad o, en el caso de las policías, el número de elementos inhabilitados de cada dependencia a nivel federal. Las instituciones policiales dieron sólo poco más del cuarenta por ciento de las repuestas requeridas. El estudio ilustra que, más que un problema de definiciones, tenemos un problema de **inercia institucional** arraigada que debemos abordar sin tapujos. Entonces, uno de los cambios culturales que tenemos por delante es dejar de ver el acceso a la información como una carga o un **riesgo** y comenzar a verla como una **oportunidad** invaluable para **generar información**, acercarse a la población y **legitimar la actividad** de cada institución.

2. Exposiciones: información, transparencia y trabajo policial

2.1 Transparencia y gestión policial, Ernesto López Portillo

¿Por qué las instituciones policiales en democracia deben tener una sólida política de transparencia? ¿De dónde procede este imperativo? Debemos reconocer que toda policía surge de un contexto. Este contexto es el llamado **estado de derecho**. Algunas teorías proponen que las instituciones públicas deben buscar equilibrio entre eficacia y legitimidad, que, en democracia, refiere al respeto sistemático a las garantías fundamentales. Al respecto, es preciso ser enfático: **en una verdadera democracia no existe la posibilidad de establecer norma alguna que viole los derechos humanos**. Éste es su principio rector. En el caso de las policías, el Estado asigna a estas instituciones poderes particulares y delicados: son las únicas autorizadas para hacer **uso de la fuerza** en tiempos de paz. Éste es, grosso modo, el marco que rige cómo deben ser las cosas; sin embargo, la experiencia histórica e internacional nos enseña otra cosa: las policías tienden a abusar de sus poderes.

Existen algunos **contrapesos** que se han diseñado para asegurar que las policías cumplan con su función asignada a pesar de las tendencias adversas. En particular, se ha encontrado que las herramientas encaminadas a obtener mayor **accountability** (rendición de cuentas) y **transparencia** permiten generar una operación policial democrática, que pueda contener sus poderes sin perder eficacia. En este sentido, se ha probado, más allá de toda duda, que la **disyuntiva entre eficacia y respeto a los derechos humanos** es simplemente falsa. Hay mucha evidencia que apunta en este sentido. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, acaba de publicar un informe que muestra cómo las policías que respetan los derechos humanos en el continente son más eficaces en su trabajo que las que no lo hacen. Resulta fundamental, entonces, encontrar modos de neutralizar la creciente dureza de las políticas estatales de seguridad. Los enfoques en los que se basan suelen tener una función retórica y política, con escaso fundamento empírico. Si aceptáramos estos **esquemas de ‘mano dura’**, que se nos proponen como la única posibilidad en términos de seguridad, toda democracia tendría que ser puesta en duda.

Como solución, proponemos **promover nuevos conceptos** sobre lo que es y debe ser la seguridad. La **transparencia** es uno de ellos. Ésta no se agota en el acceso a la información. Es una manera de mirar a las policías como instituciones públicas y, también, un instrumento para la construcción participativa de una mejor relación entre policía y sociedad. Recientemente el concepto ha encarnado en los esquemas de **policía comunitaria**, los cuales suponen mecanismos de transparencia muy avanzados que van mucho más allá de la mera vigilancia. Su principio fundamental es proveer seguridad mediante la participación activa de la sociedad. En este sentido, se han desarrollado modelos muy sofisticados pero que, por desgracia, siguen siendo insuficientemente conocidos.

Una policía democrática responde a las **necesidades de los individuos** a los que se debe. Éste es el sentido de los principios de **accountability** frente a la ley, de protección activa

de los derechos humanos y de transparencia que deben regir su funcionamiento. A éstos se debe agregar uno más: la apertura al **monitoreo civil**.

Principios rectores de una policía democrática:

- *Accountability* frente a la ley.
- Protección de los **derechos humanos**.
- **Transparencia**.
- **Apertura** al monitoreo civil.

Para garantizar una buena función policial, se han generado esquemas de **instancias civiles externas** que observan el funcionamiento de estas instituciones, la evalúan y generan recomendaciones útiles para mejorar su desempeño. Un ejemplo notorio es la figura del ombudsman en Irlanda del Norte que, incluso, cuenta con poderes coercitivos. Ésta funciona como un factor de equilibrio entre policía y sociedad y, por tanto, sirve para generar confianza. Es una muestra de que existen **modelos de acercamiento** mediante la intervención directa, que se apoyan en esquemas de transparencia de gran alcance.

Cualquier ambición de desarrollo de la policía debe tomar en cuenta que el comportamiento de cada policía depende del conjunto de reglas que lo vinculan con su institución y su sociedad. Hoy en día, se ha superado la idea de que el cambio se guía atendiendo a los casos de **malas prácticas individuales**. Por esta razón, el enfoque de *accountability* supone y aborda las instituciones policiales como un sistema complejo, que se basa en y da forma a **reglas formales e informales** que rigen el comportamiento de las policías. Las normas informales tienen gran importancia. Llegan hasta los pormenores del trabajo policial, su origen es sistémico y suelen establecer incentivos para la conducta que poco tienen que ver con los mandatos formales de las instituciones policiales. El enfoque de *accountability*, entonces, propone un conjunto de **controles** en torno al desempeño policial que permitan hacer frente a estas normas informales y asegurar que el actuar de las policías se ajuste lo más posible al **mandato** que les da razón de ser.

El tema de los **mecanismos de control externos** en la **iniciativa privada** parece una obviedad: muchas empresas los adoptan y su efectividad e influencia positiva queda fuera de toda duda. Ya no se puede pensar en eficiencia y eficacia sin control. Sin embargo, cuando se trata de implantar estos esquemas en las instrucciones policiales, las cosas son muy distintas. El problema es que las policías suelen **contraponer el control externo a la eficacia**, cuando en otros ámbitos resulta obvio que uno requiere a la otra.

La policía combina el **poder** y la **discrecionalidad** inherente a su función. Cuenta, también, con relativa autonomía operativa frente al poder político, lo que supone la adopción de **controles políticos**. Pero hoy nos competen otros: los **controles técnicos** que garanticen respuestas ciertas y adecuadas a cada comportamiento específico; es decir, que aseguren recompensas para las buenas conductas y sanciones para las malas. Para lograrlo se requieren herramientas de control externo e interno. La **transparencia**, en este

sentido, debe comprenderse como un tipo de **control externo sobre el control interno**. Esto no impide el funcionamiento de las policías, sino que es una manera de generar garantías para que éste sea adecuado y abordar los ámbitos y situaciones en que no lo es. **Con transparencia, la policía funciona mejor.**

En todo caso, no se debe pensar que los esfuerzos en pos de la transparencia son iniciativas persecutorias. No se trata simplemente de buscar sancionar la mala conducta. Ése fue el inicio del enfoque de *accountability*, pero se ha ido sofisticando con el tiempo. Hoy va mucho más allá, aunque sigue incluyendo garantizar consecuencias disciplinarias cuando se ameritan. La **transparencia agrega valor al servicio** que brindan las policías, pues multiplica los controles a los que se les somete. El que rehúye la transparencia, tendría que explicar qué esconde. En estos términos, debería sólo discutirse la objetividad de las medidas orientadas hacia la transparencia, pero nunca su necesidad o su validez como mecanismo de control.

De aplicarse adecuadamente, los esquemas especializados de observación pueden ayudar a la policía a mejorar significativamente. La **rendición de cuentas** es una propuesta de **formalización de lo informal**. Busca hacer observable todo lo que no sabemos del actuar público. Esto permite una mejor **gerencia**, mejor integración de **recursos** y más **eficiencia** verdadera. Creemos, además, que mayor transparencia produce mayor **confianza**, menos **endogamia**, menos **opacidad** y, por tanto, más **cooperación**. Por ejemplo, la transparencia puede ayudar a fortalecer los mandos reformistas. Permite establecer **alianzas** entre elementos reformistas frente a la inercia institucional, el aislamiento y la resistencia de algunos mandos. Es, por tanto, una **palanca de transformación** que permite enfrentar opositores y compartir los costos y riesgos. Si la sociedad no sabe lo que pasa dentro de las corporaciones policiales, no puede apoyar las iniciativas de cambio. La transparencia, entonces, promueve el **apoyo popular**, mejora la **percepción de seguridad** y provee la necesaria **confianza** para la definición y el cumplimiento de los objetivos.

Ventajas de la transparencia para las instituciones policiales:

- Menor **informalidad**.
- Menor **opacidad**.
- Menor **endogamia**.
- Mejor **gerencia**.
- Mejor **administración e integración de recursos**.
- Mayor **confianza social**.
- Mayor **cooperación**.
- Mayor **seguridad** en el trabajo policial.
- Nuevas **posibilidades de alianzas**.

2.2 Operación de la excepción de seguridad pública en la jurisprudencia del IFAI, Edgardo Martínez Rojas

Como se ha mencionado, el 20 julio de 2007 se aprobó una importante **reforma a la Constitución**, una de cuyas motivaciones expresas fue garantizar una mayor uniformidad en materia de transparencia y acceso a la información entre leyes federales y estatales y, a su vez, entre distintos órganos de gobierno. Esta falta de homogeneidad resultaba un problema constante para la aplicación de mecanismos orientados hacia la transparencia real, por lo que significó un importante avance en la materia, aunque represente sólo el inicio de un proceso de mayor alcance.

Un elemento que cabe destacar de esta reforma es que establece como principio rector la **máxima publicidad** de la información proveniente del trabajo gubernamental. De esta manera, la ley estipula de manera clara e incontrovertible que toda información gubernamental es de carácter esencialmente público; toda, claro está, salvo algunos ámbitos de excepción, que reconocen que cierto tipo de información, por su carácter sensible, debe mantenerse como reservada. Uno de estos ámbitos concierne a la **seguridad**, ya sea **pública**, **nacional** o relacionada con la **defensa exterior**. Si una dependencia gubernamental invoca la seguridad como causal de reserva, el IFAI debe dictaminar si ésta procede o, en su defecto, exigir a la institución que haga disponible la información requerida.

Como también ya se ha mencionado, apelar indebidamente a la seguridad pública como ámbito de excepción ha sido uno de los pretextos más comunes utilizados por las dependencias gubernamentales para no proveer información. En este sentido, la pregunta fundamental a responder es: **¿qué es la seguridad entendida como ámbito de excepción del principio de absoluta publicidad?**

El problema original es que el concepto de seguridad, sin mayor aclaración, resulta demasiado abstracto y amplio, por lo que permitía englobar casi cualquier cosa y violar el principio de máxima publicidad. Por esta razón, se ha decidido que este ámbito de excepción debe estar **delimitado claramente**, de modo que refiera a casos muy específicos y detallados. Algunos lineamientos fundamentales para identificar la especificidad de este ámbito de excepción, y que el IFAI utiliza actualmente para dictaminar si la invocación de la seguridad como causalidad de reserva es pertinente, son:

1. **Tipo: información sensible.** Se refiere exclusivamente a la información cuya difusión claramente puede comprometer la seguridad pública, es decir, que pone en peligro los derechos humanos de los ciudadanos, menoscaba la capacidad de las autoridades o las estrategias para combatir la delincuencia o, por último, pone en riesgo el orden público.
2. **Motivo: daño acreditable.** Invocar un ámbito de excepción al principio de máxima publicidad requiere establecer una motivación clara: se debe acreditar el daño presente, probable o específico que puede resultar de revelar la información solicitada en cada caso en particular.

3. **Vigencia: limitada.** Otro límite a la seguridad como ámbito de excepción es de carácter temporal. De acuerdo con la ley, el tiempo máximo que puede permanecer una información como reservada es de doce años. Se ha insistido en que no toda información debe encontrarse restringida por tanto tiempo, sino sólo en correspondencia con las características y necesidades de cada caso. Si se requiere más tiempo, éste se puede extender, mientras no supere el máximo de doce años.

Para entender las **implicaciones prácticas** de estos **principios**, sus **límites** y su **especificidad**, es útil contemplar el modo en que se deben aplicar en casos reales. Por ejemplo, recientemente se solicitó información sobre los resultados de las pruebas de personalidad de un preso en el reclusorio de las Islas Marías. La respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública federal fue que eso era información reservada. La razón que se dio fue que, debido a que la persona permanecía interna en la institución, el proveer esta información podía poner en riesgo la coordinación interinstitucional e, incluso, significar un riesgo de evasión. El IFAI, dado que no se cumplió con una acreditación plausible del daño que revelar esta información podría producir, dictaminó que la excepción no se justificaba en el caso en particular. La información solicitada era de carácter estrictamente personal, por lo que no quedaba claro el riesgo que esto suponía para la institución. En todo caso, la argumentación por parte de la institución resultó deficiente. En un caso similar, se le solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública federal que otorgara una copia simple de un auto de libertad. Esta dependencia repuso que no podía, argumentando que proveer este documento implicaba un riesgo para la seguridad nacional, la seguridad pública y la integridad de las instituciones. De nuevo, la respuesta del IFAI fue negativa: **no todo lo que se pide a las agencias de seguridad pública constituye un riesgo para la seguridad en general.**

Sin embargo, existen algunos casos en que el IFAI reconoce y valida la **necesidad de reservar información**. Dos de los más significativos son:

- **Combate a la delincuencia.** Se ha decidido que el diseño y los detalles sobre operativos realizados como parte del combate a la delincuencia, en especial la llamada delincuencia organizada, deben calificarse como información reservada, pues pueden hacer patentes las estrategias, tácticas y patrones de este tipo de operativos en detrimento de su efectividad.
- **Capacitación de elementos.** Se ha decidido cuidar la información sobre el armamento y el entrenamiento especial que reciben los agentes del orden, de modo que la delincuencia no pueda prever su actuación y adelantar estrategias adecuadas.

Es preciso hacer una aclaración: no se puede recurrir a la seguridad pública como justificación para clasificar el uso de recursos, en particular la transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas, como información restringida. Éste es uno de los problemas más frecuentes que enfrenta el IFAI. Recordemos que la lucha contra la delincuencia, como prioridad de la presente administración, recibe una gran cantidad de recursos públicos. Por esta razón, **la asignación de recursos resulta un ámbito prioritario para la vigilancia ciudadana** que supone la transparencia y, por tanto, no debe restringirse a la ligera. Existen acuerdos firmados con las intuiciones de seguridad

pública, a nivel local y federal, que delimitan los tipos específicos de información que puede considerarse como restringida. Como órganos públicos, es obligación que cada una de estas instituciones se ciña a lo estipulado en materia de transparencia, sin que esto signifique poner en riesgo su función. Por su parte, el IFAI debe asegurarse de que así suceda.

2.3 Réplica, Edgar Mohar

La experiencia de la **Secretaría de Seguridad Pública de Querétaro** en materia de transparencia resulta relevante para entender el modo en que este imperativo compagina con el actuar real de las policías. Por ejemplo, se pueden encontrar algunas **razones típicas y extrapolables** a otros contextos por las que las instituciones policiales no suelen manejarse de acuerdo con los criterios que imponen transparencia.

Algunas razones por las que las instituciones policiales no suelen manejarse de acuerdo con los criterios de transparencia:

- **Inercia institucional** asociada a malas prácticas.
- **Ignorancia e incredulidad** por parte de autoridades y ciudadanos.
- **Miedo**, que propicia la cerrazón como medio de autoprotección.
- **Resistencia** debido a diversos intereses creados.
- **Incapacidad**, en términos de falta de recursos, métodos y preparación.

La primera, y tal vez la principal, es la **tradicción** y la **inercia institucional**. Tras muchos años de malas prácticas, se ha terminado por aceptar y establecer que ése es el modo en que funcionan, han funcionado y deben funcionar las instituciones policiales. La fuerte herencia que ha legado el autoritarismo resulta difícil de sacudir; al punto de que algunos elementos dentro de estas corporaciones creen fervientemente que no requieren hacer cambios.

En segundo lugar, es preciso mencionar la **ignorancia**, por parte de autoridades y ciudadanía por igual, como factor adverso a los impulsos reformistas y a la instauración de medidas a favor de la transparencia. Por ejemplo, las **solicitudes de información** en Querétaro eran muy pocas; en materia de seguridad o de trabajo policial eran todavía más escasas, y en algunos municipios del estado eran casi nulas. Además, a menudo se escuchaban argumentos de **incredulidad** en cuanto a la efectividad y obligatoriedad de los mecanismos de información y de rendición de cuentas, en muchas ocasiones provenientes de los encargados mismos de implementarlos. En este sentido, un paso indispensable parece ser una **mayor capacitación** para los servidores públicos. Se debe abordar, también, la falta de claridad sobre los fines y alcances de la policía, que, a menudo, se presenta como el factor determinante en materia de seguridad, a pesar de que los expertos en la materia señalan que es sólo una de las varias herramientas encaminadas hacia la seguridad.

En tercer lugar se encuentra el **miedo**. Éste es a menudo la principal barrera a la que se enfrenta toda innovación. En el caso de la policía, este factor se agrava debido a que es una profesión que, por naturaleza, implica riesgos. El miedo, entonces, propicia la **cerrazón** y la inmovilidad: es una reacción orientada a la **autoprotección**. Se busca correr menos riesgos mediante malas prácticas y contener los **escándalos públicos** limitando el acceso a la información. El policía, a menudo, tiene también temor de perder su empleo por la obstinación de llevar a cabo una innovación potencialmente escandalosa, en especial ante los ojos de los mandos o los depositarios del poder político. La innovación, entonces, se ve como una fuente de riesgo, más que como oportunidad.

En cuarto lugar, es preciso mencionar una de las causas más obvias: una mayor transparencia y un mejor acceso a la información puede poner en riesgo algunos **intereses creados**. Consideremos, por ejemplo, el tema de la corrupción. En las corporaciones policiales se conjugan intereses muy diversos, económicos y políticos, que requieren permanecer en la sombra. La opacidad los protege, los favorece y los fomenta; por tanto, la transparencia implica una amenaza que se debe neutralizar.

Por último, debemos tomar en consideración que en muchas ocasiones no se cumple con los requisitos de transparencia por **incapacidad**. Esto sucede, en especial, en los municipios cuyos recursos son limitados, pero es generalizable a la mayoría de las instituciones de seguridad pública. Muchas veces no se cuenta con la información solicitada ni con los **medios** para obtenerla. Generar **información sistémica y ordenada** es, entonces, uno de los grandes retos a abordar para obtener los resultados en términos de transparencia que se desean. A veces, se cuenta con algunos datos, algo muy distinto a la información, pero no mucho más. Incluso no la hay disponible para los mandos. El **problema** es, en este sentido, **técnico y financiero**. Ante una solicitud de información, cuando una institución policial responde “no tenemos información”, es muy posible que esto no sea una evasiva, sino la expresión de carencias profundas.

Hoy, todas las policías en democracias avanzadas cuentan con unidades para prevención de riesgos institucionales y producción de información relevante en materia de seguridad. La mayoría de las corporaciones del país no disponen de estos recursos técnicos. Además, sólo algunas tienen **recursos económicos suficientes** para este trabajo. Por ejemplo, la policía de la capital cuenta con GPS y laptops para levantar infracciones. Pero en los municipios pobres del país apenas se tiene dinero para uniformes. Pedir información sofisticada a estas policías es fútil. Sin recursos no se puede avanzar en términos de transparencia. Debemos considerar que una **idea amplia y transversal de transparencia** va más allá de entregar información. Conlleva una obligación de **generar y publicitar información relevante**. Esto implica, en primer lugar, crear y sistematizar la información que se ha de hacer pública, para lo que se requieren recursos técnicos y económicos.

Otro problema, que ya se ha abordado, es que no se sabe cómo cumplir con los requisitos en materia de transparencia sin poner en riesgo la función policial. La seguridad pública es un área problemática en materia de manejo de información, pues debe acotarse en términos de **confidencialidad** y **reserva**. Esto, sumado a la escasez de recursos

necesarios para articular información, plantea un escenario difícil, pero ante el cual no podemos cejar esfuerzos. Incluso, parece necesario contar con **mecanismos de transparencia** para manejar la **información clasificada**, aun en materia de seguridad nacional y cuando quede plenamente acreditado el daño. Si no se puede hacer completamente pública una información, al menos se puede hacer parcialmente, a través de información similar no clasificada o haciéndola disponible a una autoridad competente. Por ejemplo, en otros países se informa a un **cuerpo externo y especializado** hasta el mínimo detalle sobre sus decisiones y métodos de operación, aunque la información provista no salga a la luz pública. Esto permite una gestión verdaderamente transparente.

Más allá de la justificación del daño, se requieren otros métodos de transparencia que ayudarían a atenuar los problemas mencionados anteriormente. En este sentido, es preciso **innovar y adaptar soluciones** a las dificultades del entorno. Es necesario, por ejemplo, encontrar modos de descargar la responsabilidad de la autoridad policial, reconocer que, a veces, se encuentra atada de manos, y limitar el uso político discrecional de la policía. Hoy, las policías rinden cuentas primordialmente a la autoridad política, sin que esté involucrado un análisis técnico adecuado. Para lograrlo, es indispensable contar con **una política pública integral en materia de transparencia**. Después de analizar las motivaciones y causas detrás de las negativas para proveer información, es preciso encontrar maneras para arreglar los problemas subyacentes; por ejemplo, invertir en capacitación y destinar recursos para combatir la ignorancia y la incapacidad. Sin abordar dichas causas subyacentes, es difícil que se logre tener instituciones que cumplan los requisitos que plantea la ley.

Una política pública efectiva en materia de seguridad y transparencia debe:

- Destinar **recursos** para la generación de información.
- Invertir en **capacitación y difusión** en materia de transparencia.
- Generar **mecanismos específicos** para manejar la información clasificada.
- **Innovar y adaptar soluciones** a las dificultades de cada entorno.
- Delimitar la **responsabilidad de la policía** en materia de seguridad.
- Reducir el **uso discrecional y político** de las policías.

2.3.1 Preguntas y comentarios de los asistentes

Ernesto López Portillo. En materia de transparencia y seguridad, debemos considerar el diagnóstico que se está haciendo en términos de **capacidades institucionales** de las corporaciones policiales. Las generalizaciones, dada la complejidad del problema y la diversidad de los organismos involucrados, siempre son injustas. Algunas instituciones han avanzado en la generación de estándares profesionales, en la **generación de información** y la implementación de **mecanismos de apertura**. Sin embargo, en general, los retos y las debilidades institucionales que se enfrentan en términos de transparencia

son impresionantes. Por un lado, las instituciones avocadas a la seguridad pública no parecen estar dando los resultados esperados en términos de acceso a la información. Por el otro, no se cuenta con recursos técnicos o económicos suficientes para cumplir con estas obligaciones. ¿Qué se puede hacer para salvar las dificultades específicas de cada institución?

Elena Azaola.²La seguridad es un ámbito primordial de interés para la ciudadanía. Ésta tiene el derecho a conocer y a contar con **información relevante y adecuada**, en especial en materia de seguridad pública. Habría que preguntar, entonces, a la gente del IFAI: ¿Qué tanto se debe el problema de transparencia en las instituciones policiales a la **amplitud y vaguedad** de la formulación en la ley de la **definición de seguridad** como excepción al principio de máxima publicidad? Tomando en cuenta la complejidad de la situación en materia de transparencia que señala Edgar Mohar, ¿no fomenta que las autoridades tiendan a confundirse o, incluso, esconderse y escudarse en esta falta de claridad? ¿No restringe esto las posibilidades de la transparencia como motor de cambio?

Edgardo Martínez. Es verdad que la definición de seguridad en la ley en su versión actual, como sucede a menudo en las leyes, resulta demasiado **vaga y abstracta**, lo que abre la puerta a que se use este concepto para negar indebidamente el acceso a la información. Sin embargo, en este punto entra la **actividad del IFAI** como autoridad encargada de verificar la actuación de las instituciones públicas en materia de transparencia. A través de sus **resoluciones**, se han ido delimitando con mucha mayor claridad los casos en que se puede clasificar temporalmente cierta información como restringida. Se está trabajando para encontrar soluciones a este problema. El presente encuentro está dirigido hacia el mismo fin: encontrar maneras de que el concepto de seguridad no sirva como un coto al acceso adecuado a la información a la que se tiene derecho, sino como un modo de garantizar la transparencia sin menoscabar los elementos necesarios para el funcionamiento de las instituciones avocadas a la seguridad.

Francisco Espinosa.³En el municipio de Naucalpan de Juárez se han dado importantes pasos en términos de transparencia. Uno de los principales ha sido el fomento de la **participación ciudadana** como **herramienta de transparencia** en materia de seguridad pública. Con apoyo de los delegados municipales, los consejeros de participación ciudadana y los representantes vecinales, se ha logrado que las personas se involucren con los pormenores del trabajo policial. Se ha trabajado, también, en la implementación de mecanismos de **evaluación** y en la **generación de información**. Esto va más allá del ámbito operativo. Actualmente se cuenta con un grupo de encuestadores que sirve para monitorear el trabajo policial, detectar zonas problemáticas, mejorar la eficacia de los operativos y atender los reclamos ciudadanos. Como resultado, se ha producido un **acercamiento** real entre ciudadano y autoridad y, por tanto, una mayor **confianza** mutua.

² Elena Azaola es la actual presidenta del Instituto para la Seguridad y la Democracia y doctora en antropología. Recientemente, ha analizado el problema de la relación entre cuerpos policiales y ciudadanía, con énfasis en la percepción particular del policía. Ver “La policía desde un enfoque antropológico”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 14. Éste y otros documentos están disponibles en su totalidad en <http://www.insyde.org.mx>.

³ Técnico operativo en seguridad pública, municipio de Naucalpan de Juárez.

Esto no es desdeñable, pues las encuestas muestran que la desconfianza es, a nivel nacional, una de las principales características de la relación entre policía y ciudadano. Además, la cooperación de la ciudadanía permite mayor **efectividad y seguridad** en el trabajo policial. Esto se puede constatar en cifras: gracias a la rendición de cuentas y la cooperación ciudadana, se ha logrado reducir la incidencia delictiva. Por esta razón, se debe promover y encauzar la **curiosidad** en materia de seguridad por parte de la ciudadanía.

En cuanto a los **problemas institucionales** que menciona Edgar Mohar, éstos se viven cotidianamente en las instituciones policiales. Pero la depuración que se requiere para solucionarlos debe hacerse de arriba hacia abajo, comenzando desde los mandos y revisando las estructuras. Ésa debe ser la manera en que se abordan las malas prácticas y la corrupción. La participación ciudadana, también, sirve para localizar este tipo de problemas e impulsar su solución.

Otro punto que se debe abordar es el de la formación técnica y los recursos necesarios para generar datos sobre seguridad pública y convertirlos en **información útil**. Es verdad que esta información es escasa, incluso para el uso interno de las corporaciones policiales. Además, la información que se tiene normalmente no es adecuada para el uso de la mayoría de los policías: a menudo resulta incomprensible y confusa. Tenemos no sólo ciudadanos **mal informados**, sino también policías mal informados, lo que perjudica el desempeño, propicia malas prácticas y fomenta que éstas se oculten. Si queremos avanzar en términos de transparencia, se necesita generar información verdaderamente útil para los policías y los ciudadanos por igual. Se debe, también, incluir al resto de los organismos involucrados en la impartición de justicia en este esfuerzo.

3. Protección de datos personales y trabajo policial

3.1 Aspectos de la técnica legal en materia de transparencia y protección de datos personales, Edgardo Martínez Rojas

La existencia de ámbitos de excepción al principio de máxima publicidad no es contraria a la transparencia, sino que representa sus **límites** y, por tanto, también su **condición de posibilidad**. Estos límites son un intento por armonizar los requerimientos propios de una función policial adecuada con los principios de la transparencia. Uno de estos límites se refiere a la esfera de la información personal, en la que el respeto a la **privacidad** supera al **interés público**. En el caso de los datos asociados a la función policial, el manejo de información personal debe ajustarse a varias reglas que limitan los datos que se pueden recabar o hacer públicos sobre un individuo y que, por tanto, lo protegen. Estas reglas actualmente se encuentran plasmadas en leyes vigentes en materia de transparencia; además, forman parte de la reforma en ciernes a la Constitución.

Algunos ejemplos de información personal protegida por la ley:

- **Identificación:** domicilio, teléfono o correo electrónico.
- **Creencias:** religiosas, filosóficas o políticas.
- **Estado de salud:** padecimientos pasados o presentes.
- **Otros:** orientación sexual, estatus socioeconómico, etcétera.

El **régimen general de protección de datos personales** se articula en torno a ciertos **ejes** en la legislación vigente. En primer lugar, la recolección y manejo de datos personales debe regirse de acuerdo con algunos **principios**:

- **Consentimiento.** Toda información personal debe ser recabada a voluntad del involucrado.
- **Información.** La persona debe estar informada respecto de qué datos están siendo recabados, la finalidad de recabarlos y el uso que se puede hacer de ellos.
- **Calidad.** Los datos recabados deben ser adecuados, pertinentes y no excesivos. Es decir, se debe buscar que los datos sean suficientes para cumplir con su finalidad, sin ir más allá de su fin expreso.
- **Confidencialidad.** El acceso a los datos recabados debe estar limitado al cumplimiento de su fin expreso y las atribuciones de la autoridad involucrada.
- **Seguridad.** Se debe dar la certeza de que los datos serán protegidos adecuadamente, de modo que se pueda cumplir con el principio de confidencialidad.
- **Licitud.** El acto de recabar datos debe suceder siempre en ejercicio de atribuciones conferidas por la ley. Es decir, sólo puede pedir datos personales quien esté debidamente facultado para hacerlo.

De manera análoga, la protección de datos personales conlleva algunos **derechos** que el ciudadano tiene con respecto a la información recabada:

- **Acceso.** Es el derecho que tiene la persona a conocer qué datos suyos tienen los entes públicos.
- **Rectificación.** Es el derecho que tiene el ciudadano de corregir los datos que no sean correctos.
- **Cancelación.** Los ciudadanos tienen derecho, salvo algunas particularidades, a que la autoridad elimine los datos que tiene de ellos.
- **Oposición.** La persona puede negarse a que se utilicen sus datos más allá de su voluntad; por ejemplo, con fines de publicidad.

Las reglas para el manejo de datos han ido cobrando importancia, en especial ante las reformas a la Constitución que están en puerta. En torno a la reforma al artículo sexto de la Constitución, se ha dado forma al **Código de buenas prácticas**, en el que se ha plasmado este régimen general del manejo de datos personales. De este modo, los principios y derechos mencionados con anterioridad se han ido integrando de manera cada vez más profunda al modo en que deben funcionar las instituciones públicas en nuestro país. Sin duda, se ha perfilado como una herramienta fundamental para hacer

eficiente la actuación de las instituciones públicas y, a la vez, dar **mayor certeza** al ciudadano sobre la información personal que se le puede pedir y los usos que se le puede dar a ésta.

En lo que respecta al trabajo policial, estas reglas resultan de particular importancia. Pensemos, por ejemplo, que parte de toda **investigación policial** implica cierta recolección de datos personales. Como se puede suponer, muchos de estos derechos, de nuevo, encuentran **excepciones** en lo que compete al trabajo de las policías. Por ejemplo, resulta obvio que no se puede pedir a toda persona investigada por un delito que otorgue los datos personales de manera voluntaria e informada; en todo caso, la mayoría de los principios aplican. Otro ejemplo particularmente claro corresponde al trabajo del Ministerio Público. Cuando se hace una denuncia o durante una averiguación previa, se dan casos en que se le preguntan al denunciante **datos excesivos**, como qué religión profesa, que comúnmente salen del ámbito de la información necesaria para efectos de la investigación. Esto, en definitiva, no puede permitirse.

A partir de la reforma constitucional y la expedición de la **Ley Federal de Protección de Datos Personales**, se asegurará que sólo se recabe la información necesaria. Con respecto a las instituciones de seguridad, esta ley definirá claramente los **ámbitos de excepción** al régimen general expuesto con anterioridad, de modo que se pueda armonizar la protección de la privacidad con el interés público. Se otorgará la posibilidad de obtener datos personales sin **consentimiento**, de negar el **acceso**, la **rectificación** y la **cancelación** por parte del titular. Por ejemplo, no se puede preguntar al CISEN si cuenta con información sobre una persona, debido a que, por la naturaleza de esta institución, implicaría un riesgo potencial para la seguridad nacional. Como contraparte, existirá la **obligación de cancelar de oficio** los datos que se consideran innecesarios. Estos ámbitos de excepción, de manera análoga al modo en que sucede con el acceso a la información pública, deben definirse claramente y de acuerdo con una orientación práctica que permita situar cada caso particular.

Con respecto a las funciones de las instituciones de seguridad pública, es preciso aclarar qué tipos de **datos** se consideran **innecesarios**. El principio rector es **no exceder la finalidad** para la que se recaban los datos.⁴ Por ejemplo, si se está investigando a una persona por un delito de orden financiero, no existe razón para que se tenga acceso a su expediente clínico. Existen, también, datos que se consideran, en principio, innecesarios. Éstos se clasifican como **datos sensibles** o especialmente protegidos: religión, preferencia sexual, estado de salud, filiación política, etcétera. De acuerdo con el Código de Buenas Prácticas, éstos sólo pueden ser recabados si resulta **absolutamente necesario**

⁴ “La recolección y tratamiento de datos de carácter personal por parte de las autoridades a cargo de la seguridad pública sin consentimiento de las personas afectadas están limitados a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios para la prevención de un peligro real para la seguridad pública o para la prevención o persecución de delitos...”. *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, UNAM/CIDE, disponible en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/otras_instituciones/vinculacion/estudios/&a=Codigo_Buenas_Practicas.pdf.

para una investigación concreta y si esto no supone un perjuicio al proceso legal.⁵ Dado que es plausible que el funcionamiento de este tipo de instituciones suponga restricciones a los derechos de acceso y cancelación del ciudadano, estas entidades públicas deben cancelar de oficio los datos innecesarios u obsoletos.

3.2 Vida privada y función policial, Guadalupe Barrena

Como complemento a lo expuesto por Edgardo Martínez, es preciso abordar el tema de la vida privada, de modo que nos podamos aproximar desde una perspectiva amplia a los dilemas relacionados con el **límite** entre el **interés público** y **privado** que supone un adecuado manejo de datos personales por parte de las instituciones policiales. ¿Qué tanto puede el Estado inmiscuirse en nuestra esfera privada? Esta pregunta es parte de una idea más amplia, que busca **definir** y **acotar** las **atribuciones del Estado** para recolectar información sobre lo que hacemos en nuestra vida diaria, de modo que no se viole lo que, en la tradición liberal estadounidense, de manera sintética se conoce como el derecho a ser “dejado en paz”. En México existe un **vacío normativo** en torno a lo que supone la vida privada y su valor. Ante este vacío debemos preguntarnos: ¿podemos pensar en consenso sobre lo que es un adecuado manejo de datos sin abordar este vacío?

El derecho comparado nos enseña que existen **dos** grandes **tradiciones** en las que se puede fundamentar hasta dónde debe llegar el respeto a los derechos de la vida privada en relación con el interés público. En primer lugar, se encuentra la **jurisprudencia alemana**, que busca el fortalecimiento y la protección de la **dignidad de la persona**. Por otro lado, el **derecho estadounidense** atiende a los principios de la democracia liberal, en los que la **deliberación pública** y la crítica resultan fundamentales. De este modo, en Estados Unidos, para ponerlo de manera sencilla, en la **jerarquía de valores** la protección de la privacidad es relativamente de menor rango que, por ejemplo, la libertad de expresión; esto implica la posibilidad de exponer datos privados en los medios de comunicación obedeciendo a un valor de orden superior. El problema es que en México la jerarquía de valores requerida para delimitar la importancia que se le debe dar al interés público frente al privado no queda del todo clara. No contamos en nuestra **tradición jurídica** con un pronunciamiento claro en este sentido. Por esta razón, cualquier intento por establecer una política orientada al manejo adecuado de **datos personales** requiere, primero, hacer explícito **qué valores** son los que queremos proteger y hasta qué punto.

Esta problematización parte de la idea de que la **vida privada no es un derecho absoluto**; que, como vivimos en sociedad, debemos aceptar limitaciones a este derecho. La pregunta es: ¿hasta dónde deben llegar estos **límites**? ¿Hasta dónde deben llegar las atribuciones de las instancias de gobierno sobre la esfera privada? En la tradición

⁵ “La obtención y tratamiento de los datos especialmente protegidos por las autoridades de seguridad pública podrán realizarse exclusivamente en los supuestos en que sea absolutamente necesario para los fines de una investigación concreta, sin perjuicio del control de legalidad de la actuación administrativa o de la obligación de resolver las pretensiones formuladas en su caso por los interesados que corresponden a los órganos jurisdiccionales.” *Ibid.*

europea, los límites se definen de acuerdo con la **necesidad** y la **proporcionalidad** de una intervención de lo público en lo privado. ¿Qué pasa cuando enfrentamos este derecho, que no es absoluto, a la función de proteger la seguridad ciudadana y hacer cumplir la ley? Hay que señalar que, en México, la vida privada se concibe, de manera implícita, como un **derecho autónomo**. Además de las garantías de **debido proceso**, muy relacionadas con el funcionamiento de las instituciones policiales, se protege nuestra privacidad a pesar de que exista una investigación o un proceso penal en nuestra contra. El problema es que los **límites** de esta protección no quedan claros. ¿Qué posición se debe tomar, por ejemplo, cuando la policía preventiva maneja datos personales sin razones para pensar que esa averiguación va a acabar en un proceso penal? Hasta el día de hoy, el **derecho constitucional mexicano** no nos da principios claros para adelantar una respuesta. Existen regulaciones sobre el debido proceso, pero no está reglamentado qué pasa en el periodo previo. Existe, entonces, una **laguna legal** que no permite establecer los límites del derecho a la vida privada frente a las acciones de la autoridad.

Para iluminar esta cuestión, es útil reflexionar en torno a un caso extremo: el **Estado policía**, en el que el interés público supera por completo al derecho a la privacidad. En este caso, el Estado tiene la posibilidad de recabar información sin que exista la necesidad de justificar esta intervención. Debemos preguntarnos: ¿qué pasa con un gobierno que hace acopio indiscriminado de información? Primero, esto supondría ventajas en términos de la persecución del delito; en todo caso, el problema obvio es que una autoridad que cuenta con tanta información corre el **riesgo** de hacer **mal uso** de ella. La pertinencia del Estado policía como metáfora para aproximarnos al problema de las instituciones de seguridad pública en nuestro país es evidente. Primero, se encuentran en un **ámbito de regulación** muy **difuso**, limitado insuficientemente por las reglas del debido proceso. Se encuentran divididas entre dos exigencias: por un lado, tienen la necesidad de hacer **acopio de inteligencia** para dirigir sus actividades de manera eficaz para proteger a la ciudadanía; por el otro, se encuentran obligadas a proteger una **esfera privada** insuficientemente delimitada. En el esquema legal actual, el acopio de inteligencia difícilmente compagina con los requerimientos del debido proceso, lo que abre la posibilidad de invalidar la evidencia recabada. Es decir, las **reglas del debido proceso** resultan **insuficientes** para delimitar la esfera privada que, en su actuación, las fuerzas del orden público deben proteger. ¿Qué otro estándar se puede utilizar? ¿Qué información pueden recabar las autoridades en materia de seguridad pública sobre una persona sin que se le vincule a algún proceso o se cuente con la autorización de una autoridad competente?

En el derecho comparado, este límite de la esfera privada suele delinearse de acuerdo con el concepto de **expectativa de privacidad**. La autoridad puede utilizar toda información recabada en momentos en que yo no puedo esperar razonablemente que mis acciones sean privadas, es decir, en ámbitos que se consideran no privados. Si existe esta expectativa y la autoridad interviene, entonces es necesaria una **justificación**, como en el caso de una orden de cateo, que representa una invasión del espacio privado con orden judicial; por ejemplo, en términos generales, alguien que camina por la calle tiene una expectativa de privacidad distinta con respecto a alguien que se encuentra solo en casa. Los matices de esta distinción han sido discutidos, por ejemplo, en relación con la

posibilidad de instalar **cámaras** en la vía pública. En la jurisprudencia europea, se ha decidido que se pueden usar cámaras si no se hace una grabación. De este modo, no se contravienen las expectativas de privacidad de los ciudadanos, por lo que no implica una violación a la esfera privada. Entonces, el **acopio de inteligencia** resulta legítimo. En caso de que exista una expectativa razonable de privacidad, como es el caso de una llamada telefónica, la regla general es: el gobierno sólo tendría derecho a recabar información con **consentimiento**, a menos que la ley explícitamente lo requiera. En estos **casos excepcionales**, la recolección de información se debe hacer sólo hasta donde sea necesario para cumplir con una **finalidad claramente especificada**.

El caso de la **seguridad nacional** representa un **caso extremo** de esta misma lógica, pues constituye un bien jerárquicamente superior a la seguridad pública, que involucra la **supervivencia del Estado**. Situaciones que caen dentro de este rubro son, por ejemplo, el terrorismo y el narcotráfico a gran escala. En este caso, las garantías que protegen la privacidad son **mínimas**. Por esta razón, se requieren **límites y lineamientos explícitos**. Esto implica, por ejemplo, la construcción de un catálogo de delitos, la definición del tipo de personas abiertas para este tipo de medidas, procesos adecuados de examen de las evidencias, etcétera. La importancia de la seguridad nacional permite pensar en medidas extraordinarias. En todo caso, se debe tomar en cuenta un importante límite: recabar información de manera involuntaria como un **método generalizado de vigilancia** es **antidemocrático** y contrario a los **derechos humanos**.

Con respecto a la protección de datos personales es preciso preguntar: ¿qué información se puede compartir entre instituciones? ¿Qué **información** se puede hacer **pública**? En términos generales, el principio rector es que la información personal que tienen las agencias de seguridad pública es propiedad de cada persona, por lo que **no se puede compartir o hacer pública**. La Secretaría de Seguridad Pública, por ejemplo, no puede publicar la información con la que cuenta, pues se considera confidencial; ello con la salvedad de que no dar a conocer la información represente un **riesgo grave** de seguridad. ¿En qué casos se puede informar a la población sobre peligros potenciales, de modo que tomen medidas pertinentes? Las condiciones que se deben cumplir varían en diferentes países y de acuerdo con cada caso. En el Reino Unido, por ejemplo, se debe comprobar que existe un **interés social apremiante**. Se debe evaluar qué tan inminente es el riesgo; es decir, el grado de certeza que se tiene sobre este peligro. De no comprobarse un riesgo inminente, hacer pública la información es violatorio de la **dignidad humana**. En Alemania el esquema es similar: se pondera el riesgo y el daño potencial que se haría a la persona en caso de hacerse pública esta información. El caso extremo es el de los **menores de edad**: bajo ninguna circunstancia se debe hacer pública la información sobre un delito cometido antes de la mayoría de edad.

Otro asunto a tratar corresponde a la protección de la vida privada de **funcionarios públicos**. La regla general, aceptada internacionalmente, es que todas las personas responden al **mismo estándar normativo**, por lo que su privacidad debe ser igualmente protegida. En todo caso, es preciso preguntarnos: ¿hay razones particulares para desviarnos de este estándar? De nuevo, el criterio más aceptado

internacionalmente es comprobar que no hacer pública la información significa un **riesgo considerable**, poniendo el interés público sobre el privado.

Para concluir, debemos comprender que la implementación de una ley orientada a una mayor transparencia y el manejo adecuado de la información personal requiere de importantes **decisiones institucionales** que aborden los límites entre la protección del **interés público**, la **protección de la privacidad** y el **derecho ciudadano** a contar con **información**. En concordancia, se necesita dilucidar qué información se va a dar sin pedirla, cuál sólo si se pide y cuál se debe considerar reservada, de modo que la ley estipule con claridad cómo se puede actuar en cada caso particular. En lo que a **discrecionalidad** se refiere, podemos pensar en situar estos tipos de información en una escala graduada. La discrecionalidad permitida con respecto a la información que se hace pública libremente debe ser mayor a la que requiere una petición explícita. Por su parte, la categoría de información reservada debe permitir un mínimo de discrecionalidad, que se acerque a la nulidad. Sólo de este modo se puede pensar en una ley en la materia que resulte efectiva.

II. Ejercicio: transparencia, un caso a discutir

La parte final del presente evento consistió en un ejercicio grupal, en el que se puso a discusión un caso hipotético en el que un funcionario de una institución de seguridad pública municipal da una respuesta inadecuada ante una solicitud de información. Para estos efectos, se dividió a los asistentes en seis mesas de diálogo, cada una integrada por oficiales de policía, funcionarios de entidades de seguridad pública, académicos y representantes de organismos no gubernamentales. De este modo, se ensamblaron grupos de discusión que permitieran abordar los pormenores de la aplicación de prácticas adecuadas de transparencia. De este ejercicio surgieron varias inquietudes y problemas que deben ser considerados para poder asegurar un adecuado acceso a la información en las instituciones dedicadas a la seguridad pública. A continuación, se relata el desarrollo de este ejercicio, las respuestas a las preguntas planteadas y los resultados de algunas de las discusiones que se suscitaron en las mesas.

1. El caso del comandante Silva “Halcón”

El comandante Silva “Halcón” es un mando medio en la oficina de acceso a la información pública de la **Secretaría de Seguridad Pública municipal**. El comandante Silva opera en una fuerza con mil elementos en una población urbana de un millón de habitantes. Como parte de sus funciones, el comandante Silva “Halcón” está encargado de administrar las comunicaciones de prensa de la Secretaría.

El 2 de febrero de 2006, la oficina de enlace de la policía recibió una solicitud de información con los siguientes datos:

Remitente: Alejandra Mendoza

Solicitud de información del último año de operaciones de la policía:

- A. **Plan municipal de seguridad pública**; o en su defecto, identificación de las áreas estratégicas donde debe atenderse el problema de la inseguridad en el municipio.
- B. **Total de delitos**, total de solicitudes de apoyo de la ciudadanía, total de personas **detenidas**, total y descripción de las actividades donde se ha solicitado la **colaboración del ejército**.
- C. Una tabla de **delitos por sector**: sector, número de delitos, número de personas detenidas, por semana, por número de personas detenidas, personas remitidas a la autoridad ministerial.
- D. **Tiempo de detención** de las personas que hayan sido liberadas, remitidas al juzgado cívico o a la autoridad ministerial.
- E. **Por sector: número de policías, armamento, vehículos**.

Argumentando que la Secretaría de Seguridad Pública del municipio no cuenta con planes de seguridad, o tablas que identifiquen los datos requeridos, el comandante Silva “Halcón” **rechazó la solicitud** de información en los puntos **A, C, D** (plan municipal de seguridad pública, tabla de delitos por sector y tiempo de detención de personas).

En respuesta al **punto B**, la oficina de “Halcón” facilitó a Alejandra Mendoza un grueso volumen preparado para entregar al cabildo los avances en materia de seguridad pública. El documento incluye, entre otros datos, las **detenciones** en caso de delitos flagrantes y el total de **llamadas de auxilio** recibidas a través del teléfono de auxilio para emergencias del gobierno local. Además, se incluye un **árbol criminológico** donde figuran las fotografías de un grupo de personas a quienes la Secretaría ha vinculado con grupos dedicados al robo de bancos y cuentahabientes en la región. El documento no hace referencia alguna a la participación de las **fuerzas armadas** en las actividades de seguridad local. El informe fue preparado por la oficina de comunicación social por órdenes del secretario y había sido entregado al cabildo con anterioridad. Desafortunadamente, el secretario se encontraba de vacaciones al momento del vencimiento del plazo de la solicitud de información y no estaba presente para **autorizar** su entrega a la Sra. Mendoza.

En respuesta al **punto E**, “Halcón” dio acceso a la Sra. Mendoza a las copias del registro de control de armamento. Este documento es el control de la asignación de armas a policías por turno. Entre otros datos, el **registro de armamento** identifica al oficial de policía que recibió un arma determinada en un momento determinado.

Inconforme por la respuesta deficiente de la Secretaría, la Sra. Mendoza solicitó un **recurso de revisión** alegando que no se había entregado la información completa y que la información entregada no había sido la solicitada. En su respuesta, la Secretaría alegó que la información no entregada no se encontraba preparada de modo tal que no se vulnerara la seguridad pública. Además, aclaró que la información entregada es la única de la que dispone la Secretaría para el público. Con el caso pendiente ante el órgano revisor, el comandante Silva “Halcón” teme por las posibles responsabilidades civiles o administrativas que puedan surgir por sus decisiones en este caso.

2. Preguntas, respuestas y discusiones

2.1 Primer grupo de preguntas y respuestas: *¿Le parece que las categorías de información son comparables? ¿Presenta alguna un mayor riesgo que otra para la seguridad pública? Si la oficina del comandante Silva “Halcón” tuviera que demostrar el daño que causa a la Secretaría la entrega de la información solicitada, ¿cómo lo argumentaría? Diga cuáles incisos de la solicitud de la Sra. Mendoza podrían presentar un mayor riesgo para la seguridad pública y por qué. Intente formular sus respuestas en términos de “pruebas de daño”, de acuerdo con la legislación de transparencia.*

Mesa 1. Se decidió que la mayoría de la información sí puede otorgarse. Sin embargo, la solicitud tiene varios problemas, pues algunos datos deben negarse debido a razones de seguridad o no pueden entregarse en la forma que se piden. Con respecto a la primera pregunta, las categorías no están homologadas y no son del todo comparables. En cada una podemos encontrar información que se puede decir y otra que no. En cambio, se puede proveer información que podría servir como sustituto, como pueden ser datos agregados, promedios o índices delictivos. Un ejemplo de información que, de la manera en que se ha solicitado, resulta inadecuada para hacerse pública se encuentra en el inciso B: la descripción y los detalles específicos sobre la cooperación de las fuerzas armadas en operativos, pues podría poner en riesgo la efectividad de operativos futuros. Se acordó que tampoco se pueden hacer públicos los nombres de quienes fueron remitidos al Ministerio Público, pues esto implica infringir las normas de manejo de datos privados.

El punto más polémico fue si dar información sobre el armamento y los recursos con los que se cuenta implicaba un daño. Varios de los integrantes de la mesa opinaron que la información desglosada por sector debe considerarse restringida por razones estratégicas, pues su divulgación podría permitir la identificación de puntos débiles en la distribución de las fuerzas del orden. Sin embargo, Walter Mckey, con base en su experiencia en cuanto a trabajo policial en otros países, sostiene que es muy probable que este tipo de información ya la tenga la delincuencia, especialmente la organizada; mientras que proveérsela al ciudadano ayuda a crear un vínculo de confianza, por lo que los beneficios superan a los riesgos. No se pudo llegar a un acuerdo al respecto, pero este último argumento parece convincente. Los puntos C y D presentan, además, un problema relacionado con la exposición de Edgar Mohar: no se cuenta con la información como se está solicitando.

Ernesto López Portillo. Al respecto, es necesario considerar que, de acuerdo con la experiencia internacional, no llevar un control adecuado de las armas que posee la policía es uno de los más grandes riesgos que puede haber para la seguridad pública. Desde un enfoque de rendición de cuentas, la información sobre el armamento que se tiene resulta fundamental para establecer controles democráticos al actuar policial. Presentar números agregados es una buena opción.

Mesa 3. En términos de transparencia, casi toda la información se puede brindar. Hubo duda en cuanto a la información sobre el armamento y el estado de fuerza, pero se consideró que, al ser información estadística, no hay motivos para negarla aduciendo la

seguridad pública. Otro problema concierne a la petición sobre el programa municipal, debido a su redacción abierta: pide información sobre áreas estratégicas, que se podría entender como elementos de inteligencia policial o detalles tácticos, como los concernientes al despliegue de fuerzas y, por tanto, tendría que ser denegada. Si se entiende como los lineamientos de política pública en materia de seguridad, éstos pueden ser divulgados sin ningún reparo.

Mesa 7. En esta mesa ordenamos las distintas peticiones en cuatro categorías: estadística, táctica/operativa, concerniente a política pública e información privada. Los problemas para entregar información los encontramos sólo en las categorías táctica/ operativa e información privada, que podría ser denegada. De especial importancia es la categoría táctica. En términos muy generales, se decidió que no se puede dar información detallada sobre los operativos y el despliegue de fuerzas: cuántos elementos fueron desplegados, de qué modo, cómo se realizaron los operativos y con qué resultados. Sin embargo, es necesario discutir a fondo los límites y pormenores de lo que se debe considerar como información restringida en esta categoría. Otro problema que encontramos es **de facultades**: hay información que no cae dentro de las atribuciones de la institución y que, por tanto, no podría entregarse como se pide. Debería entregarse de modo acotado.

Máxima publicidad y atribuciones institucionales

Las leyes de transparencia suponen que, si no aplica alguna de las excepciones al principio de máxima publicidad, **toda información que se encuentre en cualquier archivo de cualquier institución debe otorgarse si es solicitada**. De este modo, si la información no corresponde a la competencia o atribuciones de la institución a la que se le pide pero ésta sí la posee, se encuentra obligada por la ley a entregarla.

Mesa 3.A pesar de que las leyes de transparencia obliguen a hacer pública toda información que por cualquier razón está en sus archivos, es preciso señalar algunos problemas prácticos. Por ejemplo, en cuanto a la información sobre los operativos con el Ejército, el municipio de Naucalpan tendría que preguntar al Ejército si se puede proporcionar la información antes de hacerlo. En términos pragmáticos, el no proceder de este modo supondría un problema político, que podría derivar en el retiro del apoyo brindado. Además, podría ser que, dado que el Ejército es quien tendría que evaluar y argumentar si esa información supone un riesgo, no para la seguridad pública, sino para la seguridad nacional, el municipio podría cometer una falta grave por actuar sin su consentimiento. Este tema necesita discutirse a fondo.

2.2 Segundo grupo de preguntas y respuestas: *Si estuviera en la posición del comandante Silva “Halcón”, ¿habría entregado los datos solicitados en los puntos A, C y D (plan municipal de seguridad pública, tabla de delitos por sector y tiempo de detención de personas)? ¿Por qué?*

Mesa 5. Coincidimos en que esta información no pone en riesgo la seguridad pública en el municipio y que constituye parte de un esquema de rendición de cuentas. Se acordó

que la ciudadanía debe conocer las cifras de concentración del delito por zonas (las zonas de riesgo) y el modo en que se distribuyen y utilizan los recursos en su localidad, sin que esto implique perjuicio para el trabajo policial. En resumen, ¿por qué se va a entregar la información? Porque no hay razón para no entregarla.

Mesa 4. Una precisión sobre el inciso E. En esta mesa no se llegó a un acuerdo en este punto: ¿se debe dar información sobre el número de policías y vehículos con los que se cuenta? ¿La vulnerabilidad que revelar esta información genera es demasiado alta en comparación con el avance que significaría en términos de rendición de cuentas?

Mesa 2. Concordamos con que toda la información debería otorgarse. El único problema que encontramos fue con respecto al inciso D; pues la información, como se está solicitando, no se encuentra disponible, por lo que tendría que ser preparada, lo que podría suponer cierta insuficiencia de recursos. Una opción es pedir a la persona que fuera más específica o que sugiriera otro tipo de información que podría servir como sustituto. También discutimos sobre la legislación de transparencia en Querétaro y los mecanismos que deben existir a nivel federal para garantizar que la ley funcione. Al respecto, creemos que se tendría que someter la decisión a un comité después de hecha la solicitud de la unidad de enlace, para que clasifique la información y emita una resolución al respecto.

Consensos generales entre los participantes: *¿Qué tanta información se puede dar?*

- **Se puede dar:** información ya publicada o en términos de políticas públicas –sobre el desempeño, el manejo de recursos, etcétera. En cuanto a estrategias y tácticas policiales, se pueden dar datos agregados, estadísticas e información ‘gruesa’, que no vulnere la seguridad pública. Por ejemplo, total de patrullas o elementos.
- **Se puede denegar:** detalles sobre los operativos, nombres de los elementos, pormenores sobre la distribución del armamento o la distribución geográfica de los elementos. Esto responde a necesidades tácticas y estratégicas. También se debe restringir la información privada, como, por ejemplo, las identidades de los detenidos o sospechosos.

Una idea a considerar: la delincuencia organizada tiene buenas fuentes de información, por lo que no requiere recurrir al IFAI. En muchos casos, el beneficio en términos de transparencia y confianza ciudadana de brindar información puede superar a los riesgos.

2.3 Tercer grupo de preguntas y respuestas: *En la audiencia previa a la determinación del órgano revisor, el comandante Silva “Halcón” argumentó que la información en el inciso D (tiempo de detención de personas) se incluye sólo en el parte de novedades. Esta información es confidencial, pues contiene datos personales. En su opinión ¿cómo puede salvarse este problema?*

Mesa 4. Consideramos que se puede otorgar la información, siempre y cuando no se provea el nombre, pues esto sería contrario a la protección de datos personales. Sobre el

parte de novedades hay un problema: tiene demasiada información sensible y es un documento pensado para el uso interno de cada corporación policial, y su propósito es poder dar un informe a un superior.

Se pueden otorgar copias donde la información sensible esté omitida o tachada. Se pueden hacer versiones públicas. Otra opción es pedir mayor definición en los objetivos de la solicitud, de modo que se pueda suplir la información reservada sin vulnerar la privacidad de las personas. Sin embargo, es preciso considerar que la dificultad que expresa la respuesta de 'Halcón' es muy real: no es común que se cuente con información adecuada sobre el tiempo que pasa cada persona específica bajo custodia.

Consensos entre los participantes: *El problema del 'parte de novedades'*

Discusión: qué hace al 'parte de novedades' un documento con información sensible:

- a) Es un documento de uso interno, prolijo y extenso.
- b) Incluye datos personales que deben ser protegidos.
- c) Incluye detalles sensibles sobre los procedimientos: nombres y lugares específicos, descripciones detalladas de los operativos, los problemas que se enfrentaron, etcétera.

Conclusión: se puede brindar una versión pública, con datos generales y anónimos.

Mesa 7. Concordamos en que el parte de novedades no puede proporcionarse en bruto. Una de las mejores opciones sería elaborar una versión pública, en la que la información sensible ha sido debidamente manejada, lo que, a su vez, implicaría cierta reelaboración; esto, claro, partiendo del supuesto de que la información sobre el tiempo de custodia existe o puede ser extraída.

Consensos generales entre los participantes: *la utilidad de las versiones públicas*

- Permiten **cumplir con las solicitudes** de información sin divulgar información confidencial, sensible o excesiva.
- Sirven para generar un **vínculo de confianza** entre policía y ciudadano.
- Pueden servir para **desincentivar la delincuencia**.
- **Previenen el delito**, pues proveen al ciudadano con información y le ayudan a conducirse con más cuidado.
- Permiten que la **ciudadanía participe**, se involucre en la seguridad de su localidad, brinde apoyo y, de ser necesario, exija que se le asignen más recursos.

Mesa 4. No debe dejarse de lado el problema de disponibilidad de la información. Recordemos que en este evento participan elementos de estados y municipios urbanos y relativamente afluentes, como es el caso de Querétaro y Naucalpan. A pesar de esto, encontramos problemas de disponibilidad de recursos para poder dar respuesta a las

solicitudes de información. ¿Qué pasa si pensamos en municipios pobres, con instituciones que apenas cuentan con recursos o, incluso, en los que casi no se habla español? ¿Qué tipo de información se puede solicitar en esos casos? Por esta razón, creemos necesario abordar los pormenores prácticos del acceso a la información, de manera que se piensen maneras para que sea viable dadas las condiciones de este país.

Problemas de disponibilidad de información: el caso del tiempo bajo custodia

No se tienen datos de cuánto tiempo permanece la **gente bajo custodia**. La policía tiene la obligación de poner a los detenidos a disposición del Ministerio Público inmediatamente. El problema es que es difícil establecer **tiempos estándar** para el traslado, pues esto depende de situaciones como la distancia, la facilidad de acceso, el tránsito vehicular o la carga de trabajo y eficiencia del Ministerio Público. Sin embargo, es información relevante. Es importante que se detalle qué sucede en este lapso de tiempo, pues su **opacidad** se puede prestar a abusos, comportamientos contrarios a los derechos humanos y corrupción que, además, pueden impedir que se prosiga con el proceso de justicia penal o, incluso, poner en riesgo a la policía.

2.4. Cuarto grupo de preguntas y respuestas: *¿Qué debe suceder con “Halcón” por no haber entregado esta información? ¿Debe tener alguna responsabilidad administrativa o disciplinaria al interior del cuerpo de policía?*

Mesa 4. Existe una conducta inadecuada. No está cumpliendo con su obligación de proveer información otorgable. En este sentido, ‘Halcón’ es responsable y debe haber alguna consecuencia. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta el contexto institucional en que se dio su respuesta: mala comunicación interna, falta de información, ignorancia de los procedimientos y límites del acceso a la información, etcétera. No queda claro qué tipo de represalias personales se deben tomar. No parece haber habido dolo. ‘Halcón’ no tuvo la preparación suficiente para hacer frente a las solicitudes de información. Además, muchos de los problemas se deben a carencias de recursos e infraestructura para generar la información que se pide. De este modo, es necesario concluir que el problema es más de orden institucional. Fincar responsabilidades a nivel personal sólo oculta el problema de fondo.

2.5. Quinto grupo de preguntas y respuestas: *¿Cómo depende la respuesta otorgada de la identidad de quien realiza la solicitud de información? ¿Habría cambiado en algo la situación si el solicitante se llamara Joaquín López Dóriga? ¿Sería distinta la respuesta del comandante Silva “Halcón” si el solicitante fuera el Chapo Guzmán? ¿O el jefe del poder ejecutivo local? ¿O una empresa de seguridad privada?*

Mesa 6. Llegamos a la conclusión de que no se puede hacer distinción entre solicitantes. La primera razón es de orden práctico: debido al modo en que se hacen las solicitudes, a menudo por vía electrónica o a través de un tercero, es difícil saber exactamente quién

solicita la información. En segundo lugar, no se puede hacer distinciones por principio. La ley de transparencia no contempla posibilidad de brindar información distinta de acuerdo con la identidad del solicitante. La protección que ofrece se basa en la correcta aplicación de criterios para distinguir qué información debe considerarse restringida. Con esto se asegura un adecuado manejo de riesgos en todo caso posible, independientemente de la identidad de quien solicita la información.

Mesa 3. Con respecto a esta pregunta, es necesario hacer una distinción entre ‘ser’ y ‘deber ser’. Es evidente que, actualmente, sí se hacen distinciones entre diferentes solicitantes. En el caso extremo de un comunicador poderoso, como López Dóriga, la autoridad municipal pondría especial atención a la solicitud, cuidando cumplir con ésta a la brevedad y de manera tan completa como sea posible; asegurando, claro está, que la información otorgada no genere una mala impresión sobre el trabajo de la administración. Es decir, de facto, la posición del solicitante necesariamente afecta la información que se provee.

La pregunta sería, entonces: ¿cómo evitar los privilegios y sesgos en materia de acceso a la información? O, en el caso de los medios de comunicación, ¿cómo asegurar que se publique toda la información provista, sin manejos tendenciosos, parciales o amarillistas? Una solución es ceñirse al principio de máxima publicidad; que las dependencias estatales hagan constantemente pública tanta información como sea posible mediante sus propios canales. De este modo, se asegura que todos los medios y los ciudadanos tengan acceso a estos datos y, a la vez, se reducen los márgenes para el manejo tendencioso de la información.

Mesa 7. La incertidumbre con respecto a la identidad del solicitante y los fines con que la información va a ser usada es generadora de transparencia, pues incentiva a dar información veraz en cada caso particular. Es decir, el desconocimiento de la identidad real del solicitante supone un riesgo, ante el cual la mejor estrategia es contar con un buen manejo de datos, de modo que se pueda proporcionar información completa, cierta y adecuada, que asegure que la institución no tiene nada que esconder. El hecho de que no se conozcan los fines de cada solicitud particular, a su vez, fomenta la correcta aplicación de los criterios que definen qué información no debe hacerse pública en cada caso en particular. En otras palabras, la incertidumbre incentiva a los funcionarios a cumplir con los requisitos en materia de transparencia como método de autoprotección.

2.6. Sexto grupo de preguntas y respuestas: *Al volver de vacaciones, el secretario fue informado de que “Halcón” entregó al público el informe para el cabildo, incluyendo el árbol criminológico. ¿Puede sujetarse a “Halcón” a un proceso de responsabilidad (de cualquier tipo) por proporcionar acceso a documentos cuando hay dudas sobre la competencia de la Secretaría para tenerlos? ¿Qué pasaría con “Halcón” si el árbol criminológico hubiera sido autorizado por el secretario? ¿Qué pasaría si el secretario se hubiera referido a dicho árbol criminológico en sus comunicados de prensa y si hubiera compartido versiones preliminares con algunos medios de comunicación?*

Mesa 2. Debido a que el secretario se encontraba ausente, ‘Halcón’ lo suplía en sus responsabilidades, estaba facultado. Esto, como sabrán, es adecuado y común en las dependencias públicas. El problema es que el tipo de información que dio es inadecuada, pues contiene datos tácticos y de inteligencia policial que no debieron hacerse públicos. En este sentido, ‘Halcón’ debe ser hecho responsable de este mal manejo.

Mesa 1. La divulgación de esta información resulta inadecuada, sin importar si lo hizo ‘Halcón’ o el secretario. Si la información ya había sido hecha pública, la responsabilidad sería mucho menor para ‘Halcón’, que sólo estaría repitiendo un proceder indebido por parte de su superior jerárquico.

2.7. Séptimo grupo de preguntas y respuestas: El registro de control de armas de la policía no contiene otro dato además del tipo de arma, su vida útil y el nombre del policía a quien se asignó en el turno determinado. ¿Sería distinto el caso si se incluyera además la adscripción sectorial del policía, su rango o su antigüedad?

Mesa 6. La información del registro de armas es de por sí sensible y debe considerarse restringida, pues es de carácter táctico. Da a conocer el ‘estado de fuerza’, lo que pone en riesgo a ciudadanos y policías. Agregar los nombres de la adscripción sectorial, rango y antigüedad sería agravar el riesgo que divulgar esta información supone para la seguridad pública. Además, el registro de armas contiene información que no ha sido requerida de manera expresa en la solicitud.

Mesa 4. La delincuencia organizada tiene maneras de obtener esta información, pues cuenta con ex policías y puede recurrir a diversas fuentes, como los fabricantes. En resumen, la única consecuencia negativa sería hacer más fácil un trabajo que se puede realizar por otros medios. En conclusión, el riesgo de revelar esta información no es sustantivo.

Mesa 5. La mayoría de la información en el ‘registro de armas’ se suele hacer pública, en especial de manera agregada. Se puede otorgar lo solicitado, es decir, dar a conocer el ‘estado de fuerza’, pues no supone gran riesgo en materia de seguridad pública. De cuidado sería dar información sobre el área a la que cada arma se encuentra asignada; pero no es el caso de esta solicitud.

Ernesto López Portillo. Necesitamos llevar estas reflexiones a un plano más concreto. Es necesario comenzar a establecer una gradación del riesgo de dar información en términos de seguridad pública, de modo que se pueda establecer un estándar de cuándo este riesgo se vuelve inaceptable. Necesitamos generar argumentos objetivos que permitan aproximar normas para discernir qué amerita un ámbito de excepción y qué no.

Edgar Mohar. Divulgar datos estadísticos o información ‘gruesa’ no supone, en términos generales, riesgo alguno para la seguridad pública. Esto, por ejemplo, puede servir para comenzar a crear estándares en materia de manejo de información.

2.8. Octavo grupo de preguntas y respuestas: *Respecto de las fotografías contenidas en el árbol criminológico incluido en el informe al cabildo, ¿debe haber alguna responsabilidad civil por publicar un árbol criminológico donde aparecen las fotografías de personas vinculadas con cierta actividad delictiva?*

Mesa 7. La divulgación del árbol criminológico resulta inadecuada por dos razones. Primero, no queda claro que esta información estuviera en manos de la Secretaría de manera legítima. Segundo, contiene datos personales y privados que debiesen haber sido protegidos. Es decir, abre la posibilidad de que se levanten cargos, por ejemplo, por difamación.

Mesa 4. Los datos del árbol criminológico son personales y, como consecuencia, deben mantenerse privados en términos generales. Por ende, se tendría que acreditar la razón por la cual se hacen públicos en aras de la protección del interés general. Se tiene, entonces, que probar este interés, ya sea en términos de participación de la ciudadanía o de un riesgo inaceptable que supone que el público no posea esta información.

Mesa 5. Debe haber una responsabilidad. Se están violando los derechos de los presuntos delincuentes incluidos en el árbol criminológico sin acreditar el riesgo que no conocer esta información supone para el orden público. Esto debe acarrear consecuencias para ‘Halcón’.

Discusión: los límites de la protección de datos personales

Es común que se ponga frente a los medios de comunicación a detenidos que siguen siendo sólo **presuntos delincuentes**. Esto implica una violación a los derechos del detenido. Se necesitaría ponderar la utilidad pública de este proceder en cada caso en particular, por ejemplo, si se trata de crimen organizado; pero no se puede evitar el hecho de que el proceso de exposición daña la reputación del detenido y puede forzarlo a cambiar de vida. Se necesita, entonces, establecer un estándar para definir dónde se contrapone la privacidad de un detenido con el interés social, de modo que se pueda acreditar que un caso específico, por el riesgo que supone, amerita este tipo de exposición.

Mesa 3. Esta pregunta es muy concreta: responsabilidad civil. Debemos recordar que en materia civil no proceden las demandas de oficio. Es decir, el afectado debe presentar una demanda y acreditar la violación de su interés jurídico. Si así fuese, lo que resultaría raro, es posible que se pueda fincar este tipo de responsabilidad, aunque eso quedaría a discreción de un juez. En todo caso, se ha incurrido en una falta administrativa.

2.9 Noveno grupo de preguntas: *¿Qué condiciones de infraestructura permitieron que “Halcón” no tuviera la información de los puntos A, C y D, y que haya entregado el informe preparado para el cabildo y el registro de control de armamento? Dé algunas razones institucionales que puedan explicar la respuesta de “Halcón”.*

Mesa 4. Como se ha comentado, las acciones de ‘Halcón’ se pueden explicar en términos institucionales. La institución muestra poca capacidad de respuesta en términos de acceso a la información. Esto se hace patente en la entrega del documento dirigido al cabildo para suplir esta carencia. Si no se cuenta con la infraestructura para dar respuesta a la ciudadanía, la ley de transparencia seguirá encontrando casos análogos al planteado en este ejercicio.

Mesa 7. Hicieron falta lineamientos claros para clasificar la información y evaluar cuál debe reservarse, cuál puede hacerse pública y en qué términos. También parece faltar un área especializada para el manejo de datos y la generación de información que pueda responder a las demandas de la sociedad. Por último, se debe mencionar la falta de capacitación en materia de transparencia, que todos los servidores públicos, incluidos ‘Halcón’ y el secretario, deben recibir para poder cumplir con lo que pide la ley.

Mesa 5. Para suplir estas carencias de manera adecuada, se necesitan mejores sistemas de manejo de información; pero, también, un esfuerzo institucionalizado por producir los insumos necesarios para que estos sistemas funcionen. A la vez, esto implica cierta coherencia en materia de planeación. Es necesario que la seguridad pública tenga relación con un plan de gobierno sectorial, que defina el modelo policial que se ha adoptado, que explique las decisiones que se toman, que plantee sus resultados esperados y establezca mecanismos de evaluación que permitan a la ciudadanía monitorear su desempeño. De este modo, el acceso a la información toma sentido en un esquema amplio de rendición de cuentas. También, es preciso abordar los límites institucionales en términos de inercia e intereses políticos. Dada la manera en que funcionan actualmente las instituciones policiales, la opacidad sirve para encubrir las malas prácticas, por lo que las innovaciones se perciben como riesgos políticos. De este modo, los mandos reformistas se encuentran limitados y, en el mismo tenor, se incentivan cambios puramente cosméticos. La transparencia enfrenta resistencias dentro de las instituciones policiales que deben ser tomadas en cuenta.

3. Inquietudes sobre el manejo de información

Durante el ejercicio, se plantearon algunas inquietudes que pueden propiciar el incumplimiento de las leyes de transparencia. Con respecto a éstas, los asistentes llegaron a algunas conclusiones que sirven para abordar dichas inquietudes. A manera de resumen, se presentan a continuación:

- 1. Sobre la *identidad del solicitante*:** ¿se debe investigar quién pide la información y si es confiable? ¿Es relevante qué uso se va a hacer de la información y con qué fines?

No es importante la identidad de quien pregunta, sino **qué tipo de información se puede dar**. La información adecuada se le puede y debe dar al peor narcotraficante; y, como contraparte, la información inadecuada no debe hacerse pública independientemente de quién pregunta. La aplicación de **criterios adecuados** para discernir qué información se puede restringir es protección suficiente. En el mismo

tenor, en términos de transparencia no se puede plantear el ‘mal uso’ de la información pública como un riesgo que justifique la reserva. Mientras se produzca información adecuada y veraz, se está cumpliendo con el principio de máxima publicidad y, por tanto, con la obligación de las instituciones públicas.

2. ¿Proveer información sobre el **equipo y los recursos** con los que se cuenta es riesgoso? ¿Qué tantos detalles sobre la capacidad de fuerza se pueden dar sin vulnerar la seguridad? ¿Es especialmente riesgoso dar datos sobre la cantidad y calidad del armamento?

En democracia, el control del **manejo de recursos** por medio del acceso a la información, en especial en lo que a armamento se refiere, resulta fundamental. La información **detallada** y **particularizada** con respecto al uso y manejo estratégico y táctico de recursos para operativos concretos puede reservarse. Los datos agregados sobre recursos y equipos, las estadísticas y otro tipo de **información ‘gruesa’** no vulneran la seguridad y deben hacerse públicos.

3. ¿Qué puede considerarse **información estratégica** o táctica?

El uso detallado que se hace de recursos, como patrullas, armas, equipo, etcétera; la **distribución sectorial** o particularizada de estos recursos para el combate a la delincuencia; información que revele los pormenores de **operativos concretos** y vulnere la efectividad del desempeño futuro. La distribución de delitos no entra en esta categoría: no implica un riesgo para el funcionamiento de las instituciones policiales y resulta de gran interés público.

4. ¿Qué **utilidad** compensa los riesgos de proveer información?

Primero, funciona como un mecanismo democrático de control de la función pública, lo que propicia un **mejor desempeño** y ayuda a crear un **vínculo de confianza** entre ciudadano y policía. Además, permitir que la ciudadanía se involucre en la seguridad de su localidad, brinde **apoyo** y, de ser necesario, exija que se le asignen más **recursos** puede servir para desincentivar la delincuencia. También ayuda a evitar el delito, pues, por un lado, provee al ciudadano con información y le ayuda a conducirse con más cuidado. Por último, sirve como herramienta en la lucha contra la **corrupción** y las malas prácticas dentro de las instituciones públicas.

5. ¿Cómo se puede abordar el problema de **falta de información**?

De manera inmediata, se puede intentar recabar información, para lo cual se puede solicitar al IFAI que **extienda el plazo** para su entrega y justificar por qué se requiere esta prórroga. En todo caso, el hecho de que no se cuente con posibilidades de proveer la información requerida apunta a cierta **debilidad institucional**, que afecta la efectividad del trabajo policial. Una solución es establecer unidades especializadas para el **acopio, manejo y análisis de datos**, que permitan cubrir las necesidades de información que instituciones y ciudadanía necesitan. El problema es, en este sentido,

poder contar con los recursos y la voluntad necesaria para que este tipo de unidades funcionen.

6. ¿Qué se puede hacer en caso de que la información no pueda hacerse pública en su **versión original**?

Una buena opción es formular **versiones públicas** de los documentos que combinen información sensible con aquella que puede ser revelada y resulta de interés público. Esto permite cumplir con las obligaciones en términos de acceso a la información sin vulnerar la seguridad pública.

7. ¿Qué **garantías** existen para el servidor público que cumple con los requerimientos en materia de transparencia en un entorno institucional adverso?

La ley de acceso a la información **protege** al oficial que cumple con sus obligaciones, pues establece que no necesita permiso de sus superiores, mandos altos o aprobación de la autoridad política para proveer la información que se le solicita. En consecuencia, la transparencia sirve como coto a la **discrecionalidad**.