



Rinconada del Nardo 395 Col. Rinconada Santa Rita
Guadalajara, Jal. C.P. 44690
Tel. 3813 5598 Cel. 044 33 1410 9604
Indexademexico@hotmail.com

Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de seguridad pública

Estudio realizado por la empresa Investigación y Desarrollo, Indexa de México, S.C., a petición del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), quien posee la titularidad de los derechos de autor de este trabajo¹

Diciembre de 2008

¹ El estudio estuvo a cargo de Alfonso Hernández Valdez, investigador del ITESO. Se agradece la colaboración de Regina Cantú y Erika Schmidhuber en la asistencia de investigación.

Contenido

Introducción.....	1
1 Marco teórico del estudio.....	1
1.1 La transparencia y el acceso a la información en el contexto de la rendición de cuentas.....	2
1.2 La seguridad pública.....	6
2 Modelo de análisis e instrumentos de recolección de información.....	9
3 Análisis de la información.....	11
3.1 Temas de las solicitudes de información.....	12
3.2 Instrucciones del IFAI contenidas en las resoluciones de los recursos de revisión.....	15
4 Impactos de la información divulgada.....	17
4.1 Asuntos informativos transparentados a partir de las resoluciones del IFAI.....	17
4.2 Casos de recursos de revisión afines cuya resolución implicó divulgar información de interés público.....	22
Conclusiones.....	26
Referencias.....	28

Índice de figuras y cuadros

Figura 1. Modelo de círculos concéntricos: del acceso al a información a la gobernabilidad democrática.....	4
Cuadro 1. Número de recursos de revisión con resolución de “modifica”, “revoca” o “confirma con instrucción de entrega” en el sector de seguridad pública federal.....	11
Cuadro 2. Clasificación de las solicitudes de información.....	13
Cuadro 3. Instrucción principal contenida en las resoluciones de los recursos de revisión del sector de seguridad pública.....	17
Cuadro 4. Tema de la solicitud de información por tipo de instrucción principal contenido en las resoluciones del IFAI.....	19
Cuadro 5. Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tema general de la solicitud de información.....	20
Cuadro 6. Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tipo de sujeto obligado.....	20
Cuadro 7. Tema general de la solicitud de información por tipo de sujeto obligado...	20

Introducción

¿Cuál es el impacto que tienen las leyes de acceso a la información y las políticas de transparencia en diversos campos políticos y económicos? Esta pregunta ha sido poco investigada. En general, la aprobación de leyes que promueven la transparencia y el acceso a documentos públicos tienen la intención de convertirse en una política pública (*output*) o en un conjunto de acciones que buscan tener un efecto sobre los resultados (*outcomes*) políticos, sociales y económicos del gobierno, o bien, de otros entes organizacionales como las empresas (Lane y Ersson 2000, 61). Al respecto, el cuerpo de hallazgos apenas está en una etapa inicial. Como argumenta Finkelstein (2000, 1), “no sabemos exactamente cómo probar si una política es transparente, ni el grado en que la transparencia de la política contribuye a los resultados buscados o las consecuencias de la política”.

En el presente estudio se busca identificar el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el sector de la seguridad pública federal² a partir de uno de los instrumentos de política pública más eficaces con que cuenta la Ley: las resoluciones de los recursos de revisión emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Para ello se analizan todos los recursos de revisión interpuestos contra cinco dependencias del Poder Ejecutivo federal, con la intención de establecer los asuntos informativos que se han “transparentado” en función de las resoluciones de dichos recursos, así como de identificar temas o asuntos específicos en los cuales se pueda determinar que la labor del IFAI implicó la divulgación de información de claro interés público.

El estudio está dividido en cuatro secciones. En la primera se establece el marco teórico, tanto para los temas de transparencia y acceso a la información como para el de seguridad pública. En la segunda sección se explica el modelo de análisis y los instrumentos de recolección de la información, es decir, los supuestos que existen detrás del estudio en cuanto a la naturaleza de la información que será analizada y los modos de obtenerla. En la tercera sección se realiza el análisis de la información, estableciéndose dos tipos de categorías: las relativas a las solicitudes de información contenidas en los recursos de revisión y las que tienen que ver con las instrucciones o acciones que ordena realizar el IFAI a los sujetos obligados dentro de las resoluciones. A partir de este ejercicio, en la cuarta sección se proporcionan tanto análisis estadísticos como de grupos de recursos de revisión que tratan temas específicos dentro del ámbito de la seguridad pública, con el objeto de establecer el impacto de la labor del Instituto en el sector de la seguridad pública federal. Al final vienen las conclusiones del estudio.

1 Marco teórico del estudio

El marco teórico de referencia de este estudio atiende dos aspectos en particular. En primer lugar, el marco conceptual de la transparencia y el acceso a la información y los avances teóricos que existen respecto a la influencia que han tenido en los sectores políticos y económicos en general. En segundo lugar y de manera similar al aspecto

² Para efectos de este estudio, se entiende “sector de seguridad pública federal” al compuesto por la Policía Federal Preventiva (PFP), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

anterior, el marco conceptual de la seguridad pública y sus vínculos teóricos con la transparencia y el acceso a la información.

1.1 La transparencia y el acceso a la información en el contexto de la rendición de cuentas³

Marco conceptual

El acceso a la información y la transparencia son componentes esenciales de uno de los pilares de la gobernabilidad democrática: la rendición de cuentas. En una democracia representativa, los *principales* o ciudadanos delegan la responsabilidad de la toma de decisiones a sus *agentes* o funcionarios de gobierno.⁴ El problema surge cuando los principales carecen de los medios para vigilar que los agentes trabajen en función del beneficio ciudadano y no en el propio, situación que es bastante común debido a que los agentes controlan la información para la toma de decisiones. En este contexto de asimetrías de información, la rendición de cuentas se convierte en un instrumento sumamente importante para gozar de una democracia en donde el gobierno cumpla con el mandato ciudadano.

De acuerdo con Schedler (2004, 20), un agente rinde cuentas a un principal “cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”. En este sentido, la información, la justificación (o argumentación) y la sanción en caso de incumplimiento constituyen las tres dimensiones de la rendición de cuentas. Según el mismo Schedler, las dos primeras—información y justificación—componen lo que en inglés se conoce como *answerability*, traducido como “responsabilidad”, la cual tiene que ver con la capacidad del principal para pedir no sólo información acerca de los actos de su agente (dimensión informativa), sino también para exigir explicaciones, razones o justificaciones de dichos actos (dimensión justificativa o argumentativa) (Schedler 2004, 13-14). La dimensión de sanción de la rendición de cuentas, por su parte, enfatiza la importancia de que los agentes sean castigados en caso de que incumplan con sus deberes, independientemente de que informen sobre sus actos y justifiquen sus decisiones. Como afirma Schedler (2004, 16), una rendición de cuentas sin mecanismos de sanción se parece más a un acto de simulación que a una restricción real al poder.⁵

En síntesis, la rendición de cuentas implica la obligación de parte de los agentes de informar y justificar sus actos y decisiones a los principales, así como la posibilidad de que aquellos sean sancionados por éstos en caso de incumplimiento de sus deberes.

Ahora bien, la transparencia tiene que ver de manera particular con la dimensión informativa de la rendición de cuentas,⁶ y puede entenderse como una acción o conjunto

³ Esta sección está basada en Hernández-Valdez (2009).

⁴ Lo mismo sucede en una empresa, donde los dueños o accionistas delegan esta responsabilidad en sus gerentes o empleados.

⁵ Cabe señalar que en un contexto democrático las sanciones no se limitan a los aspectos legales que puedan estar contenidos en reglamentos o normas al interior de las mismas instituciones públicas. También son importantes las sanciones de tipo electoral, donde la ciudadanía tiene la oportunidad de evaluar en las urnas el desempeño de las instituciones a través de su voto (Przeworski 1991, 13).

⁶ Hay autores como Jonathan Fox (2005) que consideran que la transparencia también tiene que ver con la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas, lo cual implicaría que se puede referir además a las justificaciones y explicaciones que deben dar los agentes acerca de sus actos.

de acciones que vuelve disponible información relevante por parte de los agentes para que los principales puedan vigilarlos y evaluarlos (Florini 1999). Según esta definición, para que exista transparencia la información debe contar con al menos dos características: disponibilidad y relevancia.⁷ Que la información esté disponible significa que está al alcance del principal de manera oportuna, ya sea porque se encuentra en una fuente de acceso público—como Internet—o porque se puede obtener en algún lugar específico sin que para ello se incurra en costos más allá de los que implica desplazarse a dicho lugar. Muchas definiciones resaltan la disponibilidad como una cualidad de la transparencia. Así, Roumeen Islam (2003) define a la transparencia económica como la disponibilidad oportuna de datos económicos, mientras que el Proyecto Presupuesto Abierto (*Open Budget Project*) define la transparencia presupuestaria como el acceso público a la información presupuestal (Bellver y Kaufmann 2005, 4).

Por otro lado, que la información sea relevante significa que puede servir para controlar o evaluar el comportamiento del agente por parte del principal. En efecto, el simple hecho de volver disponible cierta información no quiere decir que el agente o persona que realiza esta acción sea completamente “transparente”. Las agencias gubernamentales ponen al alcance del público una gran cantidad de información de manera periódica—trípticos, folletos— y no por ello decimos que la agencia que publica la información es considerablemente más transparente que antes. Para que esto suceda la información debe aportar elementos para que el principal juzgue si la información que le proporciona el agente se apega a lo que se espera de éste en el desempeño de sus funciones.

Por su parte, existen diversos modos en que la información puede volverse disponible y por tanto transparente. Uno de ellos es a través del derecho de acceso a la información, el cual “otorga la facultad a las personas de tener acceso directo a la información gubernamental—normalmente contenida en documentos—y la obligación correlativa de los órganos del Estado de entregarla” (López-Ayllón 2006, 241). En este sentido, el que los ciudadanos puedan pedir y obtener información a través de este derecho⁸ vuelve transparente la información obtenida, y por tanto puede afirmarse que el acceso a la información constituye una forma de lograr mayor transparencia, al menos en el ámbito del gobierno (Hernández-Valdez 2007, 48).

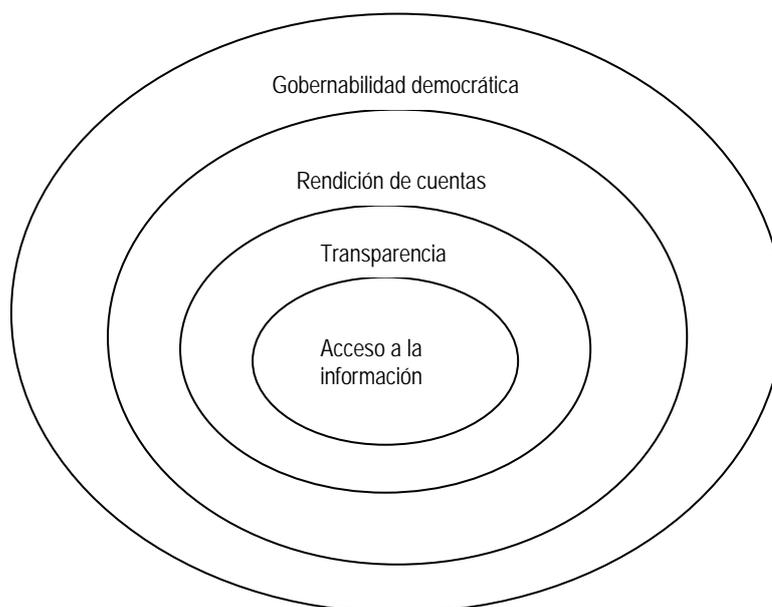
Con lo que se ha dicho hasta este punto, puede entonces concluirse que existe una relación estrecha aunque diferenciada entre gobernabilidad, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información. Un modelo que ayuda a comprender la relación

⁷ Sergio López-Ayllón (2007, 7) identifica un mayor número de cualidades de la transparencia, tales como la accesibilidad, la oportunidad, la relevancia, la verificabilidad, la inclusión, la inteligibilidad y la integralidad.

⁸ Cabe mencionar que el derecho de acceso a la información forma parte del derecho a la información. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera a éste último como un derecho humano fundamental, para el cual el acceso a la información resulta de suma importancia para garantizar la libertad y la democracia (UNDP 2004, 8). A su vez, el derecho a la información puede considerarse como parte del derecho a la libertad de expresión. En efecto, el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecen que el derecho a la libertad de expresión incluye no sólo la libertad para difundir información e ideas de cualquier tipo, sino también la libertad para buscarlas y recibirlas por cualquier medio (UNDP 2006, 13). Por otra parte, el derecho a la información ha sido garantizado por diversos tratados regionales y declaraciones como las del Consejo de Europa, a través de su Recomendación R(2002)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembro sobre el acceso a documentos oficiales, adoptada el 21 de febrero de 2002.

que guardan estos conceptos ha sido propuesto por López-Ayllón (2007, 9-10), quien recomienda imaginarlos como círculos concéntricos. Al centro se encuentra el derecho de acceso a la información. En el siguiente círculo encontramos a la transparencia, que incluye el derecho de acceso, pero que tiene un contenido más amplio que éste. Enseguida viene un tercer círculo, todavía más amplio, que es el de la rendición de cuentas, que además de contener a la transparencia, incluye otras dimensiones como la sanción. Finalmente estaría la gobernabilidad democrática. La figura 1 presenta un esquema de este modelo.

Figura 1. Modelo de círculos concéntricos: del acceso a la información a la gobernabilidad democrática



Fuente: López-Ayllón (2007, 10)

Los efectos de la transparencia y el acceso a la información

Durante los últimos años han empezado a surgir estudios que permiten establecer algunos de los posibles efectos y beneficios de la transparencia y el acceso a la información. Se pueden dividir en dos grandes apartados: gobernabilidad y economía.

a) Impactos en la gobernabilidad.

La información que poseen los servidores públicos es importante porque permite entender la acción del gobierno y lo que éste planea hacer. En efecto, contar con información oportuna acerca de los planes y programas gubernamentales puede ayudar a los ciudadanos a tomar decisiones relacionadas directamente con sus vidas. Este ha sido el caso, por ejemplo, en la India, donde el involucramiento de diversas organizaciones populares en los asuntos públicos de su comunidad ha derivado en la realización de auditorías sociales participativas en las que los funcionarios de gobierno

presentan de manera periódica a los ciudadanos los distintos planes oficiales (UNDP 2004, 16).

Por otro lado, la divulgación de información pública puede estar relacionada con la disminución de la corrupción dentro del gobierno. Por ejemplo, varios autores argumentan que la adopción de políticas transparentes y competitivas en materia de licitaciones públicas limita de manera considerable la corrupción (Thomas et al. 2000, 156). En el mismo sentido, otra serie de hallazgos muestra que la falta de información confiable por parte de un gobierno nacional fomenta la corrupción y ahuyenta la inversión internacional (Bellver y Kaufmann 2005, 8).

De manera más específica, Lindstedt y Naurin (2006) analizaron los efectos de varios mecanismos de transparencia—tales como la existencia de leyes de acceso a la información y de una prensa libre—sobre la corrupción gubernamental. Aunque sus conclusiones confirman que la transparencia inhibe la corrupción, estos autores argumentan que un país puede obtener resultados más sustanciales ante la presencia de elecciones competidas, una ciudadanía con niveles altos de educación, y si se adoptan mecanismos de rendición de cuentas que establezcan sanciones ejemplares a los servidores públicos que no cumplan con sus funciones de manera adecuada. En efecto, “volver disponible la información no eliminará la corrupción si las condiciones de publicidad y rendición de cuentas son débiles. Los efectos de interacción de la transparencia con la educación, la circulación de periódicos y la democracia electoral condicionan la relación con la corrupción” (Lindstedt y Naurin 2006, 23).

Paul Hubbard (2007) llega a una conclusión similar. Este autor analizó algunos de los hallazgos contenidos en el trabajo de Reinikka y Svensson (2003), quienes argumentaron que una campaña en prensa que publicó los subsidios mensuales otorgados a las escuelas locales de Uganda al final de los años noventa redujo de manera considerable la corrupción en el sector educativo de ese país. En su investigación, Reinikka y Svensson afirman que la disponibilidad de datos provenientes de la campaña permitió a los padres de familia y a las autoridades escolares supervisar la utilización del dinero, lo cual contribuyó a reducir las “fugas” de fondos destinados a las escuelas. Sin embargo, Hubbard cuestionó estas afirmaciones, al comentar que la información contenida en la campaña en prensa era parte de una cadena de eventos que inició dentro del mismo gobierno, el cual fue el primero en divulgar este tipo de información de manera interna. Ello provocó diversas reformas gubernamentales que incluyeron, entre otras, el lanzamiento de la campaña en prensa. De cualquier modo, lo que Hubbard deja en claro es que la divulgación de información sí “importa para reducir la corrupción”, aunque rara vez es el único factor que importa (Hubbard 2007, 9).

b) Impactos en la economía.

De acuerdo con la teoría económica, el acceso a la información y la transparencia pueden ayudar a resolver el problema del agente-principal. En un contexto de transparencia corporativa, el argumento es que las políticas de divulgación reducen las asimetrías de información entre las distintas partes de un contrato (Bellver y Kaufmann 2005, 9). Por ejemplo, con información financiera confiable los dueños de una empresa pueden verificar si la compañía está siendo administrada de manera adecuada por los gerentes, y los inversionistas se encuentran en una mejor posición para determinar si se convierten en dueños (Florini 1999, 5).

Asimismo, también se argumenta que la transparencia mejora el funcionamiento de los mercados financieros. Como hacen notar Bellver y Kaufmann (2005, 7),

Las distorsiones de la información dentro de los mercados financieros son cruciales para explicar los grandes flujos de capital internacional en los mercados emergentes así como su salida rápida en tiempos de crisis. La falta de transparencia en la toma de decisiones de política y la divulgación no sistemática de información relevante para la formación de expectativas racionales obliga a los agentes privados a revisar sus expectativas, aumentando la variabilidad de los precios de los activos, consumo e inversión, incrementando así los riesgos de las inversiones.

Aunque se necesita más investigación que relacione la divulgación de información con la existencia de mercados financieros más eficientes (Florini 1999, 35), algunos estudios proporcionan evidencia en este sentido. Por ejemplo, Drabek y Payne (2001) argumentan que la falta de transparencia gubernamental disminuye de manera considerable la cantidad esperada de inversión extranjera directa de un país. Y Roumeen Islam (2003) ha encontrado que existe una correlación positiva entre un índice de transparencia—compuesto por indicadores económicos, fiscales y financieros—y la calidad de la gobernabilidad de un país (compuesto por indicadores económicos y políticos).

Finalmente, un aspecto del acceso a la información y la transparencia que se ignora con frecuencia es el uso de la legislación en la materia para facilitar las prácticas de negocios. Como comenta Mendel (2003, iv), “Los órganos públicos mantienen una cantidad abundante de información de todo tipo, mucha de la cual se relaciona con asuntos económicos y que puede resultar de gran utilidad para los negocios”. Esto debería disminuir “las preocupaciones de algunos gobiernos acerca del costo de implementar este tipo de legislación”. En Canadá y en la Gran Bretaña, por ejemplo, el sector privado es uno de los usuarios más frecuentes de las leyes de acceso a la información (Glover et al. 2006, 38).

1.2 La seguridad pública

Marco conceptual

Existe un debate acerca del modo en que los órganos del Estado deben abordar las políticas de seguridad, y en general se identifican dos concepciones. Por un lado está la que equipara a la *seguridad pública* con la *seguridad nacional*, puesto que se concibe a las políticas de seguridad como un conjunto de acciones que deben responder primordialmente a los intereses del Estado, buscando la estabilidad y conservación del régimen, con lo cual el Estado se convierte en el actor central y destinatario principal de la seguridad (PNUD s/a, 12). Por otro lado, en la *seguridad ciudadana* es la ciudadanía la destinataria de las políticas de seguridad, “es a ella a quien sirve la seguridad y no a la autoridad” (Pérez García 2004, 11). Así, toda política de seguridad debe centrarse en los ciudadanos como objeto principal de la protección estatal. Según Pérez García (2004, 11), existen autores como Miguel Sarre que diferencian la seguridad ciudadana del sistema de justicia penal, otorgándole a la primera un rol preponderante en la

prevención del delito y al segundo la finalidad de investigación y persecución de los delitos.

En México, tanto el discurso oficial como las discusiones públicas sobre la materia hacen referencia a la “seguridad pública”, aunque las políticas de seguridad concretas se acercan más a las concepciones de la seguridad ciudadana. Así, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, que comprende “la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

Además, el artículo 3 de la *Ley General que establece las Bases para la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* define a la seguridad pública como una función a cargo del Estado para “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”. Como comenta Pérez García (2004, 15), en la concepción mexicana de seguridad pública se reconoce que “no es suficiente garantizar la estabilidad del gobierno y sus instituciones, (‘mantener el orden público’), sino también crear las condiciones, mediante la prevención y castigo de la delincuencia, para que los individuos puedan gozar plenamente de los derechos que la Constitución mexicana les otorga”.

De acuerdo con Guillermo Zepeda Lecuona (2004, 95-96), la función de la seguridad pública en México descansa en un sistema de seguridad pública y proceso penal que se divide en cuatro etapas: 1) prevención del delito o medidas de seguridad ciudadana, que incluye las políticas de participación ciudadana, preventivas y de vigilancia policiaca; 2) procuración de justicia o averiguación previa, que consiste en las investigaciones que realizan el ministerio público, la policía judicial y los peritos una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos; 3) proceso penal o administración de justicia, donde un juez considera si emite o no órdenes de aprehensión, y en caso de hacerlo, valora los señalamientos del ministerio público, agota las etapas de presentación de pruebas y alegatos, y condena o absuelve al procesado; y 4) sistema de ejecución de sanciones y readaptación social, que es el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas y velar por la readaptación del reo. Las etapas 1, 2 y 4 corren a cargo del Poder Ejecutivo, la tercera es responsabilidad del Poder Judicial (tribunales y jueces).

Los efectos de la transparencia en la seguridad: una hipótesis por comprobar

La relación entre la seguridad (en general) y la transparencia y el acceso a la información se ha establecido de manera muy reciente, y se caracteriza por aspectos normativos más que empíricos. Existen muy pocos estudios que exploran esta relación, y los que hay generalmente tienen que ver con temas de seguridad nacional.⁹ No obstante, se han propuesto hipótesis que sostienen que la apertura informativa impacta positivamente a la seguridad. Alasdair Roberts (2007, 320-325), por ejemplo, afirma que la transparencia y el acceso a la información fortalecen la capacidad del gobierno y la sociedad para preservar la seguridad, en los siguientes términos:

⁹ En Estados Unidos existen organizaciones civiles que se han especializado en el uso de la *Freedom of Information Act* de ese país para investigar temas de seguridad nacional, tales como *The National Security Archive* y *The Carter Center*.

- Contribuyen a tomar mejores decisiones de política pública, porque se comparte con otros agentes sociales la responsabilidad de analizar datos y ofrecer soluciones a problemas complejos.
- Contribuyen a una mejor coordinación al interior del gobierno. Las reglas para proteger información sensible impiden un adecuado flujo de información al interior del propio gobierno.
- Revierten inercias burocráticas, obligando a las agencias de seguridad a mantener un alto grado de alerta durante períodos prolongados y evitando la autocomplacencia en su interior.

Uno de los primeros antecedentes donde se vincula a la seguridad con la transparencia y el acceso a la información se encuentra en “los principios de Johannesburgo”, los cuales se acuñaron en 1995 a propósito del tema del secreto en la seguridad, e incluyen las siguientes proposiciones (Roberts 2007, 325):

- El derecho de acceso a la información en poder del sector de la seguridad debe ser reconocido.
- Las agencias del sector de la seguridad deben estar autorizadas para retener únicamente categorías “específicas y estrechas” de información o documentos, enumeradas en una ley, para proteger la seguridad nacional.
- Las justificaciones para retener información deben hacerse a un lado en caso de que predomine un interés público más amplio con la divulgación de información.
- La ley debe contemplar una revisión independiente de las decisiones de gobierno dirigidas a negar el acceso a la información con base en criterios relativos a la seguridad nacional.

Como se puede observar, estos principios esbozan lo que después se convertiría en una pauta común en muchas leyes de acceso a la información aprobadas a finales de los noventa y en fechas más recientes: la posibilidad de acceder a documentos en posesión de las agencias de seguridad del Estado, con las reservas particulares de ley según se definen en cada país. Al respecto, en México la fracción I del artículo 13 de la LFTAIPG establece que como información reservada podrá clasificarse, entre otra, aquella cuya difusión pueda “comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional”.

Sin embargo, para clasificar un documento como reservado no es suficiente que el sujeto obligado lo fundamente en dicho supuesto de excepción, sino que se requiere motivar la clasificación a partir de la aplicación de la llamada “prueba de daño”. Según los *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, emitidos por el IFAI y publicados el 18 de agosto de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, la prueba de daño exige considerar la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses públicos protegidos.

El lineamiento décimo noveno de los *Lineamientos generales* especifica en qué momento deberá clasificarse la información como reservada en términos de la seguridad pública, esto es, “cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público”. Con esta definición se retoma

la concepción “integral” de la seguridad pública, en el sentido de que no sólo se debe atender a los intereses del orden público, sino también a la seguridad ciudadana. Respecto a ésta última, el mismo lineamiento considera que se pone en peligro la integridad y los derechos de las personas cuando la difusión de la información pueda:

- Menoscabar la capacidad de las autoridades de seguridad pública para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas.
- Afectar el ejercicio de los derechos de las personas.
- Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas distintas de la delincuencia organizada.

Por su parte, en cuanto al orden público el propio lineamiento décimo noveno establece que se pone en riesgo cuando la difusión de la información pueda:

- Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública.
- Menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos.
- Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos.
- Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas.

En el marco de la LFTAIPG, además del artículo 13, fracción I, otra causal de reserva que ha sido ampliamente invocada en materia de seguridad pública es la fracción III del artículo 14, que establece que también se considerará como información reservada a las averiguaciones previas. Al respecto, el lineamiento vigésimo sexto de los *Lineamientos generales* aclara que la información que forma parte de las averiguaciones previas es únicamente “aquella que resulta de la etapa durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas actuaciones y diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente constitutivo de delito, a efecto de ejercitar o no la acción penal”. Como se verá más adelante, ello ha permitido establecer al IFAI una serie de criterios consistentes respecto a la información relativa a las averiguaciones previas que debe hacerse pública y/o entregarse a los solicitantes de información.

2 Modelo de análisis e instrumentos de recolección de información

Modelo de análisis

Con el objeto de estudiar los impactos de las resoluciones de los recursos de revisión del IFAI en el sector de la seguridad pública federal, se plantea un modelo que contempla dos niveles de análisis. En el primer nivel se busca analizar qué asuntos informativos se “transparentaron” a partir de las resoluciones del IFAI. Es decir, lo que se pretende verificar es la información relacionada con la seguridad pública que el IFAI ordenó divulgar—por medio de la entrega de documentos—a las distintas dependencias y entidades que integran el sistema de seguridad pública federal. En el segundo nivel se afina más el análisis, a través del seguimiento de casos específicos de recursos de

revisión que, por la naturaleza de la información que se ordenó entregar, resultan de especial interés para establecer el impacto que ha logrado el IFAI en materia de transparencia dentro del sector de la seguridad pública. En particular, en este nivel también se analiza si ha habido algún efecto dentro de las páginas de Internet de las dependencias y entidades del sector de seguridad pública a raíz de las resoluciones del Instituto.

En ambos niveles la hipótesis es similar: las resoluciones del IFAI han tenido—y tienen—un impacto *relevante* en materia de seguridad pública. El planteamiento es entonces relativamente directo: la información divulgada como resultado de las resoluciones del IFAI (primer nivel de análisis) o de un grupo de resoluciones (segundo nivel de análisis) han propiciado cambios en los resultados de las políticas públicas relacionadas con la seguridad pública en el ámbito federal de gobierno.

Desde luego que una gran cantidad de documentos que se solicitan a las dependencias y entidades tienen un claro interés individual por parte del solicitante (o recurrente), y por ello es exagerado suponer que toda la información que el IFAI ordena divulgar tendrá un impacto en materia de resultados de política pública. Sin embargo, la hipótesis general que se plantea es que aún ese tipo de información (de corte más individual) genera cambios al interior de las dependencias y entidades en la manera en que se relacionan con el ciudadano. Y si bien ese tipo de cambios no necesariamente propician ajustes o modificaciones sustanciales e inmediatas en la mayoría de los programas o políticas públicas del sector de seguridad pública, sí plantean un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos de parte de las agencias gubernamentales.

Por otro lado, este estudio no busca establecer una teoría acabada que dé cuenta de los cambios en las políticas de seguridad pública a raíz de la existencia de información nueva que se conozca a través de los instrumentos de la Ley. No obstante, el proyecto utiliza herramientas que son propias del modo de proceder de los modelos causales para comprender los fenómenos sociales. En cierto sentido, se analizan los datos disponibles como “aproximaciones” de variables. Así, la información divulgada a través de las resoluciones que emite el Instituto en materia de seguridad pública se asume como si fuese una variable explicatoria de—suponemos—los cambios en los resultados de políticas de seguridad pública (variable dependiente). Éstos “cambios” son más difíciles de observar y de medir, pero en la medida de lo posible el estudio trata de aproximarlos a través de distintos elementos analíticos (tales como cambios en las páginas de Internet de las dependencias, o seguimiento en prensa de temas relevantes).

Instrumentos de recolección de la información

El punto de partida central del estudio está basado en la información—generalmente contenida en documentos—que el IFAI ordena entregar a los recurrentes a través de sus resoluciones.¹⁰ Para recabar estos datos, se tomó como universo de análisis las resoluciones de los recursos de revisión donde el IFAI ordenó confirmar con instrucción de entrega, modificar o revocar las decisiones de los Comités de Información de las dependencias y entidades del sector de seguridad pública federal, desde el 23 junio de 2003 hasta el 31 de agosto de 2008, según se establece en el

¹⁰ Las resoluciones analizadas son aquéllas que se encontraban disponibles al momento de elaborar esta investigación en la página de internet del IFAI en el apartado resoluciones del Pleno <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>

artículo 56, fracción III de la LFTAIPG.¹¹ El siguiente cuadro muestra el número de recursos de revisión que conforman este universo.

Cuadro 1
Número de recursos de revisión con resolución de “modifica” (M), “revoca” (R) o “confirma con instrucción de entrega” (C) en el sector de seguridad pública federal (23 de junio de 2003 a 31 de agosto de 2008)

Año	PFP			PGR			SEDENA			SESNSP			SSP			Total
	M	R	C	M	R	C	M	R	C	M	R	C	M	R	C	
2003	0	0	0	5	0	0	1	4	0	0	0	0	6	12	0	28
2004	4	5	1	5	14	3	7	9	1	0	1	0	4	12	0	66
2005	11	5	0	21	18	1	22	14	3	1	0	0	9	7	0	112
2006	10	9	1	29	47	1	16	17	2	0	0	0	6	9	1	148
2007	17	14	1	65	42	2	42	10	2	2	2	0	23	92	1	315
2008	9	5	1	25	22	1	10	5	1	0	1	0	7	8	0	95
Total	51	38	4	150	143	8	98	59	9	3	4	0	55	140	2	764

Cabe destacar que los expedientes de los 764 recursos de revisión que se muestran en el cuadro 1 están contenidos en 720 resoluciones del Instituto, ya que existen 44 recursos de revisión que fueron “acumulados” en diversas resoluciones.¹² Así, el presente estudio se fundamentó en el análisis de esas 720 resoluciones del IFAI, en las cuales se dio trámite a los expedientes de 764 recursos de revisión (357 modificaciones, 384 revocaciones y 23 confirmaciones con instrucción de entrega). En las siguientes secciones se detallan los resultados del análisis.¹³

3 Análisis de la información

El recurso de revisión es el instrumento que tienen los ciudadanos para quejarse ante el IFAI cuando no estén de acuerdo con la respuesta otorgada a su solicitud de información por parte del sujeto obligado. La resolución de dicho recurso, a cargo del Instituto, representa una garantía para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. Pero en ciertos casos—cuando se revoca o modifica la respuesta del sujeto obligado—una resolución también puede considerarse como una pequeña pieza de política pública: su contenido mueve a la *acción* por parte de una dependencia o entidad, la cual debe realizar distintas actividades dentro del ámbito público para cumplir con las instrucciones del Instituto.

¹¹ La fracción III sólo habla de modificar o revocar las decisiones del Comité, mientras que la fracción II habla de “confirmar”, mas no de confirmar e instruir una entrega de información. Sin embargo, algunas resoluciones del Pleno del IFAI han establecido esta última práctica, donde se confirma la respuesta del Comité y a la vez se instruye al sujeto obligado a que entregue cierto tipo de información al recurrente.

¹² El Pleno del IFAI recurre con frecuencia a la acumulación de expedientes, especialmente cuando los temas de las solicitudes de información que suscitaron los recursos son muy parecidos y el fondo del asunto por resolver es el mismo, según lo establecido en los artículos 71, 72 y 73 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹³ Es importante mencionar que las dependencias y entidades del sector seguridad pública que son objeto de este estudio recibieron 21,552 solicitudes de información en el periodo que se analiza, de las cuales sólo el 3.5 por ciento se convirtió en recurso de fondo (revoca, modifica y confirma con instrucción de entrega).

Existen resoluciones que son relativamente sencillas de cumplir, como entregar un documento específico al recurrente o declarar la inexistencia de cierto tipo de información. Sin embargo, existen muchas otras que ordenan realizar una gran cantidad de acciones a la dependencia. En efecto, en una misma resolución se puede ordenar a un sujeto obligado revocar la clasificación que realizó de ciertos documentos a partir de determinados fundamentos de la Ley; entregar información específica al recurrente; y declarar la inexistencia de otros documentos. Ello se debe, generalmente, a que la solicitud de información que motivó la interposición del recurso de revisión era relativamente “compleja” en sí misma, en el sentido de que dentro de la solicitud se pedían en realidad numerosos “contenidos” de información o documentos.

Por ejemplo, en la solicitud de información con folio 0413100022905 se pide a la PFP información diversa sobre el helicóptero Bell 412-EP donde perdió la vida el entonces secretario de Seguridad Pública, Ramón Martín Huerta. En ella el solicitante pidió documentos relativos al contrato de compraventa del helicóptero; contratos de mantenimiento del 2000 a la fecha de ingreso de la solicitud; las partes o refacciones que fueron cambiadas en ese lapso; el equipo de radar y electrónico con que contaba la aeronave; y fotos de la cabina. El solicitante recurrió la respuesta de la dependencia, y en el recurso de revisión 2047/05 el Pleno del IFAI ordenó a la PFP lo siguiente: realizar una búsqueda exhaustiva de una copia simple del contrato de compraventa del helicóptero; entregar tanto los contratos de mantenimiento efectuados al helicóptero como los datos genéricos del equipo de radar y electrónico de la aeronave; confirmar la respuesta de la dependencia mediante la cual se entregó un cuadro con información acerca de las partes o refacciones que fueron cambiadas; y confirmar la inexistencia que realizó la PFP respecto de las fotos de la cabina de la aeronave.

Esta situación es cada vez más común en el marco de la LFTAIPG. En la medida en que los usuarios de la Ley van conociendo mejor los alcances de ésta y los instrumentos para acceder a la información pública, las solicitudes de información se vuelven más amplias, y por tanto las resoluciones a los recursos de revisión deben atender, en promedio, a mayores contenidos de información dentro de cada solicitud sobre los cuales se queja el ciudadano.

Tomando en cuenta estas consideraciones y con el objeto de establecer en qué áreas de la seguridad pública federal se ha tenido un efecto importante a partir del trabajo del IFAI, el análisis de las resoluciones del presente estudio se enfoca en dos elementos informativos: 1) la solicitud de información que motivó el recurso de revisión, y 2) la instrucción o notificación precisa donde se establece qué tipo de documento o información deberá entregar o qué tipo de acción deberá realizar el sujeto obligado para cumplir con los resolutivos del recurso de revisión. A continuación se detalla el tratamiento que se dio a estos dos elementos de información contenidos en los recursos de revisión.

3.1 Temas de las solicitudes de información

Las solicitudes de información se clasificaron por temas o *categorías*. Se hizo un esfuerzo por tratar de clasificar a cada solicitud dentro de una categoría única de información. Ello representó un reto importante. Como ya se ha mencionado, existen solicitudes que se componen de múltiples contenidos de información, y en ocasiones un contenido de información se relaciona con un tema particular—digamos un asunto administrativo—mientras que otro tiene que ver con un tema totalmente distinto. Y todo

dentro de una misma solicitud. Sin embargo, en la gran mayoría de las solicitudes es posible identificar un tema central que motivó¹⁴ su envío, y por ello se analizó de manera cuidadosa a cada una de ellas para determinar su categoría más adecuada de clasificación. Esto incrementó el número de categorías, pero a la vez otorgó más precisión al análisis.

En aquellos casos donde no fue posible clasificar a una solicitud dentro de una sola categoría, ya fuese porque los contenidos de información solicitados eran totalmente ajenos unos de otros o porque no era posible determinar, de manera razonablemente objetiva, una categoría única de clasificación, se determinó clasificar a la solicitud en más de una categoría. Sin embargo, sólo 84 recursos de revisión de un total de 764 se clasificaron en dos categorías, y ninguno en tres o más. En todos esos recursos se intentó, en la medida de lo posible, colocar en la primera categoría de clasificación el tema con el que la solicitud estuviese más relacionado, o bien, que atendiese al primer contenido de información en aquellas solicitudes que tuvieran dos o más contenidos que apuntaran a temas muy distintos entre sí.

Así, se identificaron al menos 26 categorías o temas de información. A continuación se presenta cada una de ellas, por orden alfabético.

Cuadro 2 Clasificación de las solicitudes de información
<ol style="list-style-type: none"> 1. Asuntos administrativos: tiene que ver con actividades de tipo administrativo del sujeto obligado, generalmente relacionadas con envíos de documentos internos o información acerca de procesos o servicios de las dependencias o entidades. 2. Asuntos institucionales: se refiere a temas relacionados con la gestión, planeación o comunicación de la dependencia o entidad, así como a su relación con otras agencias de la Administración Pública Federal. 3. Autorizaciones, licencias y permisos: en esta categoría se clasificaron las solicitudes relativas a trámites de licencias o permisos, o bien, a preguntas sobre autorizaciones otorgadas por el sujeto obligado para realizar cierto tipo de actividades o gozar de algún tipo de beneficio o prerrogativa. 4. Averiguaciones previas o documentos MP: se refiere a solicitudes que piden información sobre averiguaciones previas (AP) o documentos emitidos por el ministerio público (MP), y que no se relacionan con los temas de ninguna de las demás categorías. 5. Compras, contratos y licitaciones: información sobre compras realizadas por las dependencias o entidades, así como aquella relacionada con contratos celebrados por las mismas con otros entes organizacionales, generalmente empresas o proveedores externos. En esta categoría también se colocaron todas las solicitudes cuyo tema de interés principal estuviese relacionado con licitaciones públicas. 6. Datos de funcionarios o ex funcionarios: se refiere a solicitudes de información de muy diversa índole sobre funcionarios públicos o ex funcionarios públicos, de cualquier orden de gobierno. Generalmente son solicitudes que proporcionan el nombre del funcionario o ex funcionario de quien se desea conocer algún tipo de información: actividades, agenda de trabajo, características de su puesto y/o desempeño, toma de decisiones, entre otras. También aquí se clasifican solicitudes sobre funcionarios o ex funcionarios de gobierno que desempeñan o desempeñaron cierto tipo de actividades o que se encuentran en cierto rango administrativo (p. ej. "tenientes", "directores generales"), sin que necesariamente se proporcionen sus nombres por parte del solicitante de información. 7. Datos de funcionarios o ex funcionarios en AP: en esta categoría se clasifican las solicitudes que piden información relativa a averiguaciones previas relacionadas con funcionarios o ex funcionarios públicos de cualquier orden de gobierno. 8. Datos de particulares: aquí se clasifican las solicitudes que pidan cualquier dato acerca de una o varias

¹⁴ Desde luego que interpretar la motivación última e inequívoca de una solicitud de información no es posible, por más categorías de información que se establezcan. En realidad el motivo que tiene un solicitante para pedir determinada información al gobierno lo conoce sólo él.

Cuadro 2
Clasificación de las solicitudes de información

personas que no ejerzan o no hayan ejercido cargos públicos, y donde el solicitante no haga referencia a alguna averiguación previa. En muchos casos las solicitudes tienen que ver con información acerca de personajes con cierta fama pública, ya sea por sus actividades públicas o por la comisión de presuntos delitos (i.e. narcotraficantes).

9. Datos de particulares en AP: esta categoría tiene que ver con documentos que se soliciten sobre alguna persona o personas en el marco de algún procedimiento que vaya desde la integración de una averiguación previa hasta la consignación a los tribunales, este último a cargo del ministerio público y donde se resuelve si se ejercita o no la acción penal.
10. Datos de reos: cualquier dato o documento que se solicite acerca de una persona confinada en alguna prisión de cualquier orden de gobierno.
11. Datos de reos en AP: se refiere a la solicitud de documentos relacionados con procedimientos de averiguación previa sobre personas confinadas en alguna prisión de cualquier orden de gobierno.
12. Datos personales: se refiere a la solicitud de documentos que contengan datos personales del recurrente. Es importante señalar que en esta categoría están no sólo las solicitudes de acceso a datos personales que se convirtieron en recursos, sino también las solicitudes de acceso a la información que derivaron en recursos de revisión y que el IFAI les dio tratamiento de datos personales por la naturaleza de la información solicitada.
13. Datos personales de reos: en esta categoría se clasifican las solicitudes de documentos que contengan datos personales de recurrentes reclusos en alguna prisión. Todos los casos se refieren a los internos del penal de Cadereyta, Nuevo León.
14. Derechos humanos: tiene que ver con información que relaciona al sujeto obligado con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o con algún tema donde aparezcan de manera explícita las palabras "derechos humanos".
15. Estadísticas sobre capacidades o desempeño de la dependencia: se refiere a todo tipo de estadísticas que reflejen o revelen las capacidades (humanas, materiales, físicas, de recursos) de la dependencia o entidad, o bien, a través de las cuales se pueda sacar alguna conclusión acerca de su desempeño.
16. Estadísticas sobre temas de seguridad pública: todo tipo de estadísticas que permitan medir, a través de variables o indicadores que se relacionan con distintas unidades o categorías de análisis, la situación de algún concepto relacionado con la seguridad pública.
17. Información de accidentes: son solicitudes donde se pide información específica de algún accidente que involucre a funcionarios públicos o donde intervengan materiales o equipos en posesión de los sujetos obligados.
18. Información de instalaciones: tiene que ver con información acerca de los bienes inmuebles de las dependencias o entidades.
19. Información de operativos: todo tipo de información relacionada con la planeación, ejecución o desarrollo de algún esquema, operativo, acción o intervención de alguna autoridad con el propósito de preservar el orden o la seguridad pública.
20. Información de viajes de funcionarios: se refiere a solicitudes que piden cualquier tipo de información relacionada con viajes de funcionarios públicos.
21. Información de vuelos: tiene que ver con solicitudes que piden datos específicos acerca de vuelos realizados por aviones, avionetas o helicópteros de los sujetos obligados.
22. Información general: aquí se clasifican las solicitudes que no encajaron en ninguna de las otras 25 categorías.
23. Investigación sobre temas de seguridad pública: todo tipo de solicitudes que pidan datos, estudios o información relacionada con algún tema de seguridad pública, y cuya clasificación no cae dentro de las definiciones realizadas para las categorías de "Estadísticas" de este estudio.
24. Material y equipo de seguridad pública: se refiere a solicitudes que se relacionan con información sobre materiales, equipos o mobiliario de las dependencias o entidades.
25. Personal y recursos humanos (general): todo tipo de información relacionada con datos, políticas, nombramientos, despidos, acciones, programas o desempeño del personal de las dependencias o entidades.
26. Presupuesto o gasto de dependencias: se refiere a la información relacionada con el ejercicio de recursos

Cuadro 2 Clasificación de las solicitudes de información
públicos por parte de las unidades administrativas de las dependencias o entidades.

En el anexo 1 se da cuenta, por cada recurso de revisión, la categoría dentro de la cual se clasificó la solicitud de información que motivó su interposición ante el IFAI.

3.2 Instrucciones del IFAI contenidas en las resoluciones de los recursos de revisión

Los recursos de revisión también se clasificaron por categorías, dependiendo de la acción o instrucción principal que el IFAI ordenó realizar al sujeto obligado.¹⁵ En principio, se identificaron seis categorías, descritas a continuación.

Clasificación de las instrucciones ordenadas por el IFAI

1. Entrega directa: se instruye al sujeto obligado a entregar la información solicitada (i.e. relacionada con lo que el solicitante pidió en su solicitud de información original).
2. Versión pública: se instruye al sujeto obligado a entregar una versión pública de los documentos que contienen la información solicitada.
3. Búsqueda exhaustiva: se ordena al sujeto obligado a realizar una búsqueda exhaustiva de la información solicitada dentro de sus archivos. En caso de encontrarla, se ordena su entrega, de ser el caso mediante una versión pública. En caso contrario, se ordena declarar la inexistencia de la información.
4. Acceso condicionado: se instruye al sujeto obligado a realizar alguna de las siguientes acciones:
 - a. Notificar al recurrente las modalidades en que la información estará disponible.
 - b. Notificar al recurrente los costos de entrega de la información.
 - c. Enviar la información por la modalidad de entrega elegida por el recurrente.
 - d. Orientar o hacer del conocimiento del recurrente el lugar y/o la forma en que puede consultar, encontrar, reproducir, adquirir o acceder a la información solicitada.
 - e. Comprobar ante el IFAI que el sujeto obligado envió información adicional al recurrente (generalmente surgida por vía de alegatos).
 - f. Entregar la información al recurrente a la conclusión en forma definitiva de un proceso actualmente en trámite.
5. Inexistencia: se instruye al sujeto obligado a declarar la inexistencia de la información solicitada.
6. Reclasificación: se modifican o revocan los fundamentos de clasificación de la información que invocó el sujeto obligado en su respuesta al solicitante.

¹⁵ Esta clasificación es distinta a la otorgada por el Instituto a los recursos de revisión, donde se confirma, revoca o modifica la decisión del Comité de Información del sujeto obligado, según lo establecido en el artículo 56 de la LFTAIPG.

Al igual que con las solicitudes que motivaron la interposición de los recursos de revisión, se realizó un esfuerzo por clasificar a cada recurso en una categoría única de instrucción, de las seis que se acaban de describir. Como ya se ha comentado, un gran número de solicitudes que terminan en recursos de revisión tienen más de un contenido de información, y por ello el Pleno del IFAI ordena, con frecuencia, realizar acciones muy distintas dentro de una misma resolución, todas ellas relacionadas con una o varias de las seis categorías anteriores. Esto representó otro reto importante para el estudio, puesto que en muchas resoluciones no resultaba inmediatamente obvio cuál era la instrucción “principal” de la resolución, de entre varias instrucciones contenidas en ésta.

Por ello, para realizar la clasificación correspondiente de aquellos recursos que se pronunciaban sobre más de un contenido de información, se tuvieron que adoptar varios criterios de decisión. El principio rector de estos criterios fue el de “máxima entrega”. Es decir, se privilegió, en la medida de lo posible, la clasificación de los recursos según su capacidad para entregar la mayor cantidad de información al recurrente *según lo manifestado en su solicitud original*. En este sentido, se establecieron cuatro criterios, descritos a continuación por orden de importancia:

1. Criterio 1. Si una resolución contenía varias instrucciones para el sujeto obligado, pero al menos una de ellas tenía que ver con la entrega de documentos que estuviesen directamente relacionados con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó dentro de la categoría 1 ó 2, dependiendo de si se ordenaba o no la elaboración de una versión pública del documento. En caso de que se ordenara tanto la entrega de un documento de manera íntegra (categoría 1) como una versión pública de otro documento (categoría 2), el recurso se clasificó dentro de la categoría 1.
2. Criterio 2. Las resoluciones que no cumplieran con lo establecido en las categorías 1 ó 2 (entrega de información o elaboración de versión pública) se clasificaron en las categorías restantes, siguiendo un orden de importancia de menor a mayor número de categoría para cuando hubiese varias instrucciones para el sujeto obligado, y sólo bajo el supuesto de que al menos una de las instrucciones se relacionara con los contenidos de información de la solicitud original. Así, en el caso de una resolución que ordenase tanto la búsqueda exhaustiva de un documento como la declaración de inexistencia de otro documento, el recurso se clasificó dentro de la categoría 3 relativa a la búsqueda de información.
3. Criterio 3. Si una resolución contenía instrucciones que tuviesen que ver con la entrega de documentos al recurrente, íntegros o en versión pública, pero que no estuviesen directamente relacionados con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó dentro de las categorías 1 ó 2 sólo si no existía otra instrucción relacionada con los contenidos de información de la solicitud original, en cuyo caso se siguió el orden establecido en el criterio 2. Por ejemplo, en algunos recursos se ordena la entrega de algún oficio o documento que informa al recurrente sobre cierto proceso o acción realizado por el sujeto obligado, a partir del cual se pueden obtener datos sobre el paradero de algún contenido de la información que busca. Pero en realidad no se está instruyendo la entrega de un documento relacionado directamente con la información de interés para el recurrente. Por otro lado, en ese mismo recurso

puede existir una orden para que el sujeto obligado realice una búsqueda exhaustiva de un documento que sí se relacione con algún contenido de información de la solicitud original. Según el criterio que nos ocupa, dicho recurso se clasificaría dentro de la categoría 3, y no la 1.

4. Criterio 4. Si una resolución contenía varias instrucciones pero ninguna que tuviese que ver con los contenidos de información de la solicitud original, el recurso de revisión se clasificó siguiendo un orden de importancia de menor a mayor número de categoría, dependiendo de las instrucciones que ordenase el Instituto. Así, un recurso con una instrucción de elaborar una versión pública de un documento y de realizar una búsqueda exhaustiva de otro documento se clasificó bajo la categoría 2 referente a la versión pública.

En general, el seguimiento de estos cuatro criterios resultó suficiente para clasificar los recursos de revisión de manera casi inequívoca. En el anexo 1 se presentan las categorías (de la 1 a la 6) bajo las cuales se clasificaron los recursos de revisión de acuerdo con la instrucción principal contenida en la resolución.

4 Impactos de la información divulgada

4.1 Asuntos informativos transparentados a partir de las resoluciones del IFAI

El cuadro 3 muestra, de manera agregada, el efecto que ha tenido el IFAI en el sector de la seguridad pública federal. Las cifras se refieren a la instrucción principal contenida en las resoluciones de los recursos de revisión. Como se puede observar, 39% de las resoluciones instruyen la entrega de información, mientras que 13% ordenan la entrega de una versión pública. Es decir, en 52% de los recursos de revisión (RR) el IFAI ordenó la entrega de algún tipo de documento relacionado directamente con las solicitudes de información originales. En otro 35% se instruyó la búsqueda exhaustiva de la información, y sólo en el 13% restante se ordenó alguna acción que no implicó la entrega o búsqueda de información de manera inmediata, ya sea porque su acceso había sido “condicionado”, porque se ordenó declarar la inexistencia de algún documento o porque se ordenó cambiar los fundamentos originales de clasificación de cierta información.

Cuadro 3
Instrucción principal contenida en las resoluciones de los recursos de revisión del sector de seguridad pública

Instrucción del IFAI	Núm. RR	%
Entrega directa	297	38.9
Versión pública	99	13.0
Búsqueda exhaustiva	269	35.2
Acceso condicionado	25	3.3
Declaración de inexistencia	64	8.4
Reclasificación	10	1.3
Total	764	100.0

El cuadro 4 muestra la distribución de los temas de seguridad pública desprendidos de las solicitudes de información que motivaron los recursos de revisión, según el tipo de instrucción principal contenida en las resoluciones del Instituto. En dicho cuadro se puede apreciar, de manera temática, los efectos que los resolutivos del IFAI han tenido en materia de transparencia dentro del sector de la seguridad pública federal. Así, el tema de mayor interés contenido en los RR fue el de estadísticas sobre temas de seguridad pública, con 15% del total, seguido de los datos personales de reos (11%) y de la información sobre operativos (10%). La categoría de estadísticas sobre temas de seguridad pública también fue la que mayor proporción tuvo de instrucciones de entrega de información, con un 10% del total relativo a las entregas, seguido de la información de operativos, con un 8%. Sin embargo, para el caso de elaboración de versiones públicas los temas de datos de funcionarios y ex funcionarios y de datos de funcionarios y ex funcionarios en averiguaciones previas fueron los que mayores porcentajes tuvieron, con 13% y 12%, respectivamente.

Con el objeto de afinar más el análisis, las 26 categorías o temas de las solicitudes de información que aparecen en el cuadro 2 se colapsaron en seis grandes categorías o temas generales, como sigue:¹⁶

1. Gestión institucional y administrativa de dependencias y entidades
2. Estadísticas e investigación sobre el sector de seguridad pública
3. Información sobre funcionarios o ex funcionarios
4. Información sobre operativos, vuelos o accidentes
5. Datos de personajes públicos, reos y particulares en general
6. Datos personales

En particular, el análisis llevado a cabo a partir de esta recodificación dejó fuera a la categoría 6 relativa a los recursos de revisión sobre datos personales,¹⁷ con lo cual el número de recursos analizados se redujo a 661 casos. Por su parte, aunque la variedad de los temas de las solicitudes de información es muy amplia y no se podría determinar, *a priori*, cuáles de ellos pudiesen resultar más “públicos” que otros, la reclasificación anterior, del 1 al 5, pretende dar una visión de continuidad que va de los temas de mayor publicidad a los de menor, respectivamente. Así, podríamos pensar que una solicitud que pidiese información sobre temas de gestión institucional y administrativa de una dependencia podría resultar más “pública” que otra que solicitara información sobre algún personaje o persona en particular. Desde luego que todo dependería del contenido de información específico solicitado en uno y otro caso. Sin embargo, la reclasificación realizada en el orden establecido se lleva a cabo simplemente para facilitar los análisis que se presentan a continuación.

¹⁶ La primer gran categoría (gestión institucional y administrativa de dependencias y entidades) incluye las categorías originales 1, 2, 3, 5, 14, 18, 20, 22, 24, 25 y 26 del cuadro 2; la segunda incluye las categorías originales 15, 16 y 23; la tercera las 6 y 7; la cuarta las 17, 19 y 21; la quinta las 4, 8, 9, 10 y 11; y la sexta las categorías originales 12 y 13.

¹⁷ Dicha categoría contiene a las categorías originales 12 y 13 del cuadro 2. Ésta última, relativa a “datos personales de reos” podría considerarse como un caso especial y extraordinario, en el que todos los recursos de revisión que se clasificaron en ella fueron promovidos por una organización civil para apoyar a los reos del penal de Cadereyta, Nuevo León.

Cuadro 4. Tema de la solicitud de información por tipo de instrucción principal contenido en las resoluciones del IFAI

Tema de la solicitud de información original	Entrega		Versión pública		Búsqueda exhaustiva		Acceso condicionado		Declaración de inexistencia		Reclasificación		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Asuntos administrativos	8	2.7	2	2.0	2	.7	1	4.0	7	10.9	0	.0	20	2.6
Asuntos institucionales	12	4.0	2	2.0	9	3.3	0	.0	1	1.6	0	.0	24	3.1
Autorizaciones, licencias y permisos	8	2.7	0	.0	0	.0	0	.0	2	3.1	1	10.0	11	1.4
Averiguaciones previas o documentos MP	3	1.0	2	2.0	0	.0	0	.0	4	6.3	0	.0	9	1.2
Compras, contratos y licitaciones	21	7.1	9	9.1	6	2.2	0	.0	9	14.1	1	10.0	46	6.0
Datos de funcionarios o ex funcionarios	23	7.7	13	13.1	12	4.5	7	28.0	9	14.1	1	10.0	65	8.5
Datos de funcionarios o ex funcionarios en AP	13	4.4	12	12.1	3	1.1	1	4.0	0	.0	0	.0	29	3.8
Datos de particulares	5	1.7	4	4.0	2	.7	4	16.0	2	3.1	1	10.0	18	2.4
Datos de particulares en AP	3	1.0	4	4.0	2	.7	0	.0	0	.0	0	.0	9	1.2
Datos de reos	9	3.0	2	2.0	2	.7	0	.0	3	4.7	0	.0	16	2.1
Datos de reos en AP	4	1.3	3	3.0	2	.7	0	.0	0	.0	0	.0	9	1.2
Datos personales	13	4.4	1	1.0	2	.7	0	.0	3	4.7	0	.0	19	2.5
Datos personales de reos	10	3.4	0	.0	70	26.0	1	4.0	3	4.7	0	.0	84	11.0
Derechos humanos	4	1.3	7	7.1	0	.0	0	.0	0	.0	0	.0	11	1.4
Estadísticas capacidades o desempeño dependencia	20	6.7	7	7.1	9	3.3	4	16.0	0	.0	0	.0	40	5.2
Estadísticas sobre temas de seguridad pública	31	10.4	1	1.0	71	26.4	4	16.0	3	4.7	1	10.0	111	14.5
Información de accidentes	6	2.0	2	2.0	2	.7	0	.0	1	1.6	0	.0	11	1.4
Información de instalaciones	6	2.0	2	2.0	1	.4	0	.0	0	.0	0	.0	9	1.2
Información de operativos	24	8.1	10	10.1	34	12.6	1	4.0	4	6.3	1	10.0	74	9.7
Información de viajes funcionarios	10	3.4	0	.0	1	.4	0	.0	0	.0	0	.0	11	1.4
Información de vuelos	5	1.7	1	1.0	1	.4	0	.0	0	.0	0	.0	7	0.9
Información general	2	.7	0	.0	0	.0	1	4.0	0	.0	0	.0	3	0.4
Investigación sobre temas de seguridad pública	17	5.7	11	11.1	18	6.7	0	.0	5	7.8	1	10.0	52	6.8
Material y equipo de seguridad pública	7	2.4	1	1.0	3	1.1	0	.0	2	3.1	3	30.0	16	2.1
Personal y recursos humanos (general)	17	5.7	3	3.0	14	5.2	1	4.0	5	7.8	0	.0	40	5.2
Presupuesto o gasto de dependencias	16	5.4	0	.0	3	1.1	0	.0	1	1.6	0	.0	20	2.6
Total	297	100.0	99	100.0	269	100.0	25	100.0	64	100.0	10	100.0	764	100.0

Cuadro 5. Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tema general de la solicitud de información

Instrucción del IFAI	Gestión admva. e instit.		Estadística e investig.		Funcionarios o ex func.		Operativos		Personajes, reos, partic.		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Entrega	111	52.6	68	33.5	36	38.3	35	38.0	24	39.3	274	41.5
Versión púb.	26	12.3	19	9.4	25	26.6	13	14.1	15	24.6	98	14.8
Búsqueda ex.	39	18.5	98	48.3	15	16.0	37	40.2	8	13.1	197	29.8
Acceso condic.	3	1.4	8	3.9	8	8.5	1	1.1	4	6.6	24	3.6
Inexistencia	27	12.8	8	3.9	9	9.6	5	5.4	9	14.8	58	8.8
Reclasificación	5	2.4	2	1.0	1	1.1	1	1.1	1	1.6	10	1.5
Total	211	100.0	203	100.0	94	100.0	92	100.0	61	100.0	661	100.0

Cuadro 6. Instrucción principal de las resoluciones del IFAI por tipo de sujeto obligado

Instrucción del IFAI	PFP		PGR		SEDENA		SESNSP		SSP		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Entrega	47	51.6	111	37.8	68	42.8	3	42.9	45	40.9	274	41.5
Versión púb.	15	16.5	49	16.7	23	14.5	0	.0	11	10.0	98	14.8
Búsqueda ex.	19	20.9	104	35.4	29	18.2	3	42.9	42	38.2	197	29.8
Acceso condic.	0	.0	10	3.4	11	6.9	0	.0	3	2.7	24	3.6
Inexistencia	9	9.9	18	6.1	21	13.2	1	14.3	9	8.2	58	8.8
Reclasificación	1	1.1	2	.7	7	4.4	0	.0	0	.0	10	1.5
Total	91	100.0	294	100.0	159	100.0	7	100.0	110	100.0	661	100.0

Cuadro 7. Tema general de la solicitud de información por tipo de sujeto obligado

Tema general de la solicitud	PFP		PGR		SEDENA		SESNSP		SSP		Total	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Gestión adm.	42	46.2	51	17.3	67	42.1	5	71.4	46	41.8	211	31.9
Estad. e invest.	9	9.9	131	44.6	30	18.9	1	14.3	32	29.1	203	30.7
Funcionarios	7	7.7	47	16.0	30	18.9	0	.0	10	9.1	94	14.2
Operativos	30	33.0	26	8.8	21	13.2	1	14.3	14	12.7	92	13.9
Personajes	3	3.3	39	13.3	11	6.9	0	.0	8	7.3	61	9.2
Total	91	100.0	294	100.0	159	100.0	7	100.0	110	100.0	661	100.0

Hecha esta precisión, el cuadro 5 presenta los resultados de cruzar la instrucción principal de las resoluciones de los RR con estos cinco grandes temas de las solicitudes de información. Como se puede apreciar, 53% de los RR que contienen temas de gestión administrativa e institucional de los sujetos obligados tuvieron instrucción de entrega directa, y este porcentaje disminuye para el resto de los temas, siendo el de estadísticas e investigación el que menor porcentaje de entrega directa tuvo, con 34%. Por el contrario, en 27% de los RR con temas relativos a funcionarios o ex funcionarios se ordenó la elaboración de versiones públicas de los documentos, lo cual contrasta con el tema de estadísticas e investigación, el cual tuvo el menor porcentaje en este rubro, con tan sólo 9%. Por otro lado, en 48% de los RR sobre estadísticas e investigación se ordenó la búsqueda exhaustiva de información, cifra muy superior al 13% que correspondió al tema con menores órdenes de búsqueda, los datos de personajes públicos, reos y particulares.

En otras palabras, lo más relevante del cuadro 5 nos indica que existe una mayor probabilidad de que se entregue la información de manera directa al recurrente en la medida en que el tema de la solicitud de información que motivó el recurso de revisión sea de naturaleza administrativa o institucional (53%). Asimismo, la probabilidad de que se ordene una búsqueda exhaustiva de los documentos aumenta en la medida en que el tema del RR tenga que ver con estadísticas e investigación dentro del sector de seguridad pública (48%). Aunque no se puede hablar de un efecto directo del tema de la solicitud de información en el tipo de instrucción contenido en las resoluciones del IFAI, lo que puede afirmarse es que existe cierto vínculo entre los temas administrativos e institucionales y la proporción de órdenes de entrega de información directa, y lo mismo sucede con las búsquedas exhaustivas de información para el caso de los temas relativos a las estadísticas e investigaciones en el sector de seguridad pública.

Por su parte, en los cuadros 6 y 7 se analiza la relación entre el tipo de sujeto obligado y las instrucciones de las resoluciones así como entre aquél y los temas de las solicitudes de información que motivaron los RR, respectivamente. En el primer caso (cuadro 6) llama la atención la relativa homogeneidad de las cifras para la categoría de entrega de información. Con excepción de la PGR, todas las dependencias y entidades tuvieron porcentajes de instrucción de entrega mayores a 40%, rebasándose el 50% en el caso de la PFP. Sólo la PGR tuvo un porcentaje relativamente bajo en comparación con los demás sujetos obligados, con un 38% de RR dentro de la categoría de entrega directa. La misma homogeneidad se observa para las órdenes de entrega de versiones públicas (salvo el caso del SESNSP). Pero donde hay mayor variación es en las búsquedas exhaustivas, donde 18% de los RR de la SEDENA tuvieron este tipo de instrucción, el porcentaje más bajo de entre todos los sujetos obligados que forman parte del sector de seguridad pública federal.

En el cuadro 7 destaca de nueva cuenta el caso de la PGR. 45% de los RR en su contra son sobre temas de estadística e investigación, y esta cifra está muy por encima de las correspondientes al resto de los sujetos obligados. Asimismo, 33% de los RR contra la PFP están relacionados con temas de información de operativos, vuelos y accidentes, lo cual también resalta si se compara dicha cifra con sus contrapartes en las demás dependencias y entidades. En este sentido, lo que aparece en el cuadro 7 es cierta dependencia de algunos de los temas de las solicitudes de información con el sujeto obligado contra el cual se interpuso el recurso de revisión, especialmente para los dos casos mencionados.

4.2 Casos de recursos de revisión afines cuya resolución implicó divulgar información de interés público

Los cuadros anteriores ofrecen un panorama de la importancia que ha tenido el IFAI en materia de transparencia dentro del sector de la seguridad pública federal. A través de sus resoluciones, el Instituto ha ordenado la entrega de una gran cantidad de información pública. Como se muestra en el cuadro 2, al menos 26 categorías diferentes de información han sido estudiadas dentro de las resoluciones del Instituto. Si se toman en su conjunto, más de la mitad de las resoluciones de los recursos de revisión han ordenado la entrega de al menos un contenido de información relacionado con la solicitud original, ya sea de forma directa o en versiones públicas.

Sin embargo, un modo distinto de ver la trascendencia de las resoluciones del Instituto es a través de grupos específicos de recursos de revisión o “casos” que tratan temas afines. En muchos de ellos se puede apreciar el papel que ha jugado el Instituto al ordenar la entrega de información, contribuyendo así a la transparencia y divulgación de información de claro interés público. A continuación se presenta una selección de algunos de estos casos, divididos en aquellos que tienen que ver con más de uno de los sujetos obligados del sector de seguridad pública federal o sólo con uno de ellos en particular.

Casos que tienen que ver con más de un sujeto obligado

a) Estadísticas sobre temas de seguridad pública.

De acuerdo con el cuadro 2, alrededor de 111 RR tuvieron que ver con temas relacionados con estadísticas del sector de seguridad pública. Aunque la mayoría de las resoluciones de estos RR tuvieron instrucciones de búsquedas exhaustivas de información (especialmente dirigidas a la PGR), la gran proporción de recursos dentro de este rubro indica el interés existente en la materia por parte de la ciudadanía. Destacan múltiples recursos relacionados con temas sobre narcotráfico, secuestro, robo, asaltos, homicidios y crimen organizado, entre otros. Es importante resaltar que gran parte de la información se pide con desgloses por estado, género y edades.¹⁸

En particular, destacan dos grupos de RR, uno contra la PGR y otro contra la SSP, que además de solicitar información estadística también se podrían considerar dentro de la categoría de investigación sobre temas de seguridad pública, debido a la profundidad y detalle de la información solicitada. En el primer caso son alrededor de 25 RR que recurren todo tipo de información sobre los extranjeros sentenciados en México por distintos tipos de delitos, mientras que en el segundo caso se solicita información sobre conductas delictivas del fuero federal y la situación jurídica de los extranjeros internos en los centros de readaptación social de las entidades federativas.

Quizá resulte exagerado decir que los múltiples recursos de revisión en materia estadística interpuestos en contra de los sujetos obligados del sector de seguridad pública han tenido un efecto determinante en ellos a la hora de informar al público acerca de sus actividades. Para poder verificarlo, habría que realizar un estudio de

¹⁸ La prensa escrita ha realizado una difusión amplia de las estadísticas divulgadas como resultado de las resoluciones del Instituto. Como ejemplo, véanse las notas publicadas en el periódico *Reforma*, “Critican a PFP por los asaltos”, 10 junio 2008; “Ordenan informar defunciones”, 8 mayo 2008; “Reserva el IFAI rutas de heroína”, 22 marzo 2007, entre muchas otras.

campo y entrevistas con funcionarios públicos. Sin embargo, no parece casual que, de manera reciente, empiece a existir información estadística detallada en las páginas de Internet de dependencias como la PGR y la SSP. En el caso de la PGR existe un vínculo donde se pueden consultar estadísticas sobre la incidencia delictiva del fuero federal, para los años 2007 y 2008, de manera anual, por mes y por entidad federativa, con desgloses múltiples para delitos diversos y delitos contra la salud.¹⁹ Para el caso de la SSP, en los vínculos relacionados con “transparencia focalizada” de su página de Internet se puede acceder a estadísticas penitenciarias diversas, especialmente las relacionadas con población penitenciaria según fuero, situación jurídica y sexo, por entidad federativa.²⁰

b) Operativo en el Estado de Oaxaca.

La relevancia de algunos sucesos de interés público ha tocado la labor que se realiza en el Instituto. En efecto, la LFTAIPG ha sido utilizada en múltiples ocasiones para conocer información relativa a eventos que, por su amplia difusión e importancia para el desarrollo de los temas políticos y sociales del país, han despertado el interés de diversos grupos ciudadanos. Tal es el caso de los operativos suscitados en el Estado de Oaxaca durante 2006, en donde distintas fuerzas federales intervinieron para tratar de restablecer el orden con motivo del conflicto del sindicato de maestros en la entidad, encabezado por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). Recursos como los 0279/07, 3313/07 y 0199/08 de la PFP; 3163/07 de la PGR; 0041/07 y 0479/08 de la SEDENA; y 0197/08 de la SSP dan cuenta del interés sobre este operativo, y en la mayoría de estos recursos el IFAI ordenó la entrega de la información solicitada, o bien, versiones públicas de distintos documentos (véase el anexo 1).

c) Operativo “Zhenli Ye Gon”.

Otro caso de amplia difusión mediática que derivó en recursos de revisión ante el IFAI fue el decomiso de más de 200 millones de dólares en efectivo realizado por la PFP en una casa de Lomas de Chapultepec, de la Ciudad de México, en marzo de 2007. El dinero pertenecía presuntamente al representante legal de la empresa Unimed Pharm Chem México, Zhenli Ye Gon. En el recurso 0642/07 contra la PFP se determinó realizar una búsqueda de información de todo tipo de investigaciones relacionadas con sustancias como la efedrina y la pseudoefedrina donde presumiblemente hubiese participado Zhenli Ye Gon. Por su parte, en el recurso 2098/07 contra la PGR el IFAI ordenó precisar al recurrente el lugar y la forma en que se podrían consultar los documentos donde se especifica el destino del dinero incautado por la PGR a este personaje, así como las instituciones donde fue depositado y los documentos donde se consigna el uso que se daría a la tercera parte del dinero asegurado.

¹⁹ <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/Incidencia%20Entidad/incidencia%20entidad.asp> (sitio accedido el 26 de diciembre de 2008). Aunque de manera menos detallada, también es posible observar algunas cifras sobre averiguaciones previas.

²⁰ <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo> (sitio accedido el 26 de diciembre de 2008).

d) Compra de chalecos antibalas.

Un ejemplo de la manera en que ha sido utilizada la LFTAIPG para indagar acerca de los contratos y adquisiciones que se realizan en el ámbito de la seguridad pública es el relacionado con la compra de chalecos antibalas. En al menos tres dependencias se interpusieron RR relacionados con este tema: 0305/07 y 0644/07 de la PFP; 0660/07 de la PGR; y 3498/06, 3499/06, 3509/06, 0011/07, 0245/076 y 0264/07 de la SEDENA. En ellos se solicita todo tipo de información sobre la compra de chalecos “antibalas”, especialmente la que lleva a cabo la SEDENA y que posteriormente suministra a otras dependencias y entidades, como la PFP y la SSP.

e) El grupo guerrillero EZLN en Chiapas.

Otro evento de alcance nacional que ha estado presente en los RR es el de la guerrilla en Chiapas. El recurso 1667/05 en contra de la PGR ordena la búsqueda exhaustiva de la cantidad de cadáveres—y sus nombres—que dio fe de su levantamiento el agente del ministerio público federal en Chiapas durante los primeros días de enero de 1994. En el caso de la SEDENA, el IFAI le ordenó entregar una versión pública de las estadísticas de los procesos penales a militares que estuvieron destacados en Chiapas de 1994 a 2005 (1336/05), así como realizar una búsqueda exhaustiva de los presuntos zapatistas detenidos por el Ejército Mexicano en los primeros 15 días de 1994, indicando lugar de detención y si fueron liberados o entregados a alguna autoridad (0246/06). Finalmente, ante la SSP se interpuso el RR 0051/08, en el cual el IFAI le ordena realizar una búsqueda de las listas, relaciones, bitácoras o documentos relacionados con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), tanto desclasificados como clasificados o reservados.

Casos relevantes por dependencia o entidad

a) PFP.

Como se muestra en el cuadro 7, la mayor parte de los recursos de revisión relativos a informes sobre operativos, accidentes o vuelos son interpuestos en contra de la PFP. Además del operativo en Oaxaca, otros dos casos destacan por el número de RR en los que el IFAI tuvo que pronunciarse. El primero fue el accidente del helicóptero donde perdió la vida el entonces secretario de Seguridad Pública, Ramón Martín Huerta. En recursos como el 2065/05, 2047/05, 2207/05, 0972/06 y 1427/06 se solicita todo tipo de información relativa a las condiciones físicas y de mantenimiento del helicóptero, las licencias del piloto y copiloto, sus horas de vuelo, las comunicaciones establecidas entre la PFP y los rescatistas, entre otra.²¹

El segundo caso fue el relacionado con los enfrentamientos entre pobladores de San Salvador Atenco y policías federales y estatales en mayo de 2006. El conflicto inició con el desalojo de algunos floricultores del mercado Belisario, en el poblado de Texcoco, pero luego escaló a un bloqueo de la carretera Lechería-Texcoco. En recursos como el 0687/07, 1351/07, 0060/08 y 0305/08 el IFAI ordenó la entrega de versiones públicas de documentos relacionados con los partes informativos de los hechos

²¹ Las resoluciones del Instituto sobre este caso fueron difundidas en la prensa. Véase *Reforma*, “Otras resoluciones”, 17 agosto 2006.

ocurridos, los cargos de los elementos de la PFP que participaron, así como la búsqueda de documentos donde el Estado de México y/o sus gobiernos municipales solicitaran la intervención de la PFP en el municipio de Texcoco los días 3 y 4 de mayo de 2006.

b) PGR.

Una de las grandes contribuciones del IFAI a la transparencia dentro del sector de la seguridad pública en México ha sido su posicionamiento en torno a las averiguaciones previas (AP) que realiza la PGR. De manera consistente, el IFAI ha ordenado la elaboración de versiones públicas de todas aquellas AP concluidas, es decir, donde se haya decretado el no ejercicio de la acción penal o se haya consignado penalmente a una persona ante los tribunales judiciales. En efecto, como se puede deducir del cuadro 4, las categorías relacionadas con temas de averiguaciones previas (correspondientes a las categorías 4, 7, 9, y 11 del cuadro 2) suman 56 RR, la mayoría de los cuales tuvo resoluciones de entrega directa o de elaboración de versiones públicas. Ello da una idea de la importancia que este tema ha tenido dentro de la labor que realiza el Instituto en materia de seguridad pública.²²

Por otra parte, otros temas que resultaron de importancia en el ámbito de la PGR fueron el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos y la actuación de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP). Un asunto de interés particular resultó el caso donde se interpusieron varios recursos de revisión para conocer si se aplicaron o no diversos exámenes de confianza a personal de la PGR (expedientes 1879/06 y 0048/08, entre otros).

c) SEDENA.

El expediente 363/07 constituye un caso interesante acerca de cómo un recurso de revisión puede tener efectos importantes en materia de transparencia en el ámbito de la seguridad pública. Entre otros documentos, en ese recurso el IFAI resolvió que la SEDENA entregara información relativa a la demanda de la empresa alemana Heckler & Koch (HK) por el presunto plagio del fusil FX-05, fabricado por la Secretaría. Junto con otras solicitudes de información sobre el mismo tema, la SEDENA hizo pública la información que tenía sobre el fusil, la cual establecía la cantidad de fusiles fabricados y aclaraba los señalamientos hechos por la empresa alemana. Sobre esto último, “tras una exhibición de modelos a detalle del FX-05 la HK quedó convencida de que, pese al parecido, no hubo un plagio de diseños para fabricar el fusil mexicano y por ello dio por concluido el diferendo”.²³

Al igual que con otras dependencias, ante la SEDENA también se han interpuesto numerosos RR para conocer información acerca de distintos operativos y accidentes, en este caso realizados por el Ejército Mexicano. Como ejemplo están los recursos relacionados con el combate del Ejército al narcotráfico (i.e. 2163/08 y 2663/08) o los casos donde han ocurrido accidentes en retenes militares, tal como

²² Por esta razón resulta lamentable la reforma reciente al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, la cual impedirá, entre otras cuestiones, el acceso público a los expedientes de las averiguaciones previas concluidas. El IFAI manifestó su desacuerdo con dicha reforma, mediante un comunicado hecho público el 17 de diciembre de 2008.

²³ *Reforma*, “Reanuda la Sedena fabricación de fusil”, 18 febrero 2007.

sucedió con los disparos recibidos por la niña Marlene Caballero, en el municipio de Tecpan de Galeana, Guerrero. Uno de los operativos que mayor interés despertó en materia de transparencia tiene que ver con los hechos acontecidos en la sierra de Zongolica, Veracruz, donde se acusó a diversos soldados del Ejército de la presunta violación y asesinato de Ernestina Ascencio, mujer indígena de 73 años, durante febrero de 2007. En recursos como los 2332/07, 4429/07, 4430/07 y 4431/07 el IFAI ordenó a la dependencia entregar versiones públicas de los partes militares y de todas las investigaciones realizadas por la SEDENA en este caso, así como búsquedas exhaustivas de documentos donde se establecieran los objetivos de la Secretaría para mantener la presencia del Ejército Mexicano en ese punto de la sierra veracruzana.

d) SSP.

Sin duda el caso que más llama la atención dentro de la SSP para el período bajo estudio es el del Centro de Readaptación Social (Cereso) de Cadereyta, Nuevo León. Durante 2007 una asociación civil defensora de los derechos humanos denominada “Cadhac” interpuso más de 80 recursos de revisión en contra de la SSP por diversas negativas a solicitudes de acceso a datos personales relacionadas con los internos federales de dicho Centro. En la gran mayoría de los casos el IFAI ordenó la búsqueda exhaustiva de la información solicitada, y de acuerdo con la propia dependencia se instauraron dos nuevos trámites en prevención y readaptación social derivados de este tipo de solicitudes.²⁴

Conclusiones

El caso de México demuestra que las leyes de acceso a la información y las políticas de transparencia fortalecen las políticas de seguridad pública. Lejos de limitarlas en su operación o eficacia, la LFTAIPG y las resoluciones del IFAI han contribuido a delinear claramente aquella información dentro de las agencias de seguridad que, por su propia naturaleza, debe ser pública y por tanto debe estar sujeta al escrutinio ciudadano. La amplia variedad de temas contenidos en las solicitudes de información que derivaron en recursos de revisión y sobre los cuales el IFAI ha tenido que pronunciarse constituye un buen ejemplo del gran interés que existe por conocer lo que sucede en el ámbito de la seguridad pública de nuestro país.

En particular, el estudio establece la capacidad que ha tenido el Instituto para entregar información a los recurrentes. En promedio, más de la mitad de las resoluciones de los recursos de revisión instruyen la entrega de algún tipo de documento relacionado con los contenidos de las solicitudes de información, ya sea de forma directa o en versiones públicas. Además, poco más de la tercera parte de dichas resoluciones ordena búsquedas exhaustivas de información. En el anexo 1 se pueden apreciar de manera más clara los documentos o contenidos específicos de información que el IFAI ha instruido entregar a los recurrentes, así como el tipo de búsquedas que ha ordenado realizar a los distintos sujetos obligados del sector de la seguridad pública federal.

²⁴ Comunicación de correo electrónico de la SSP dirigida al autor.

Por otro lado, el estudio también da cuenta de la utilidad de la Ley para publicar información que resulta de interés social. A través del seguimiento de distintos grupos de recursos de revisión que versan sobre temas afines, las resoluciones del Instituto contribuyeron a divulgar una gran cantidad de información sobre asuntos muy variados de seguridad pública que han formado parte del debate nacional. Destaca la labor ejercida por el Instituto a través de sus resoluciones para volver públicas las averiguaciones previas concluidas así como la importancia de publicar estadísticas de todo tipo sobre temas de seguridad pública.

Referencias

- Bellver, Ana y Daniel Kaufmann (2005). "Transparenting Transparency. Initial Empirics and Policy Applications", manuscrito, Washington, Banco Mundial (septiembre).
- Drabek, Zdenek y Warren Payne (2001). "The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment", Staff Working Paper ERAD No. 99-02, World Trade Organization (noviembre).
- Finkelstein, Neal D. (2000). "Introduction: Transparency in Public Policy", en Neal D. Finkelstein (ed.). *Transparency in Public Policy. Great Britain and the United States*. Londres y Nueva York: Macmillan Press y St. Martin's Press, Inc.
- Florini, Ann (1999). "Does the Invisible Hand need a Transparent Glove? The Politics of Transparency", manuscrito presentado en la *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, Banco Mundial (abril).
- Fox, Jonathan (2005). "Transparencia y rendición de cuentas: dilemas conceptuales", manuscrito presentado en el *Programa de investigación sobre la legalidad, el Estado de Derecho y la rendición de cuentas*, México, FLACSO (octubre).
- Glover, Mark, Sarah Holsen, Craig MacDonald, Mehrangez Rahman y Duncan Simpson (2006). *Freedom of Information: History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom*. Pittsburgh y Londres: ARMA y The Constitution Unit, University College London.
- Hernández-Valdez, Alfonso (2009). "Transparencia", en Héctor R. Solís y Karla Planter (coords.). *Enciclopedia de la época. Jalisco en el mundo contemporáneo. Tomo I*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, por publicarse.
- _____ (2007). "Los instrumentos de la transparencia", en ITEI. *Acceso a la información. Un derecho de avanzada en Jalisco*. Guadalajara: ITEI.
- Hubbard, Paul (2007). "Putting the Power of Transparency in Context: Information's Role in Reducing Corruption in Uganda's Education Sector", Working Paper No. 136, Center for Global Development (diciembre).
- Islam, Roumeen (2003). "Do More Transparent Governments Govern Better?", en *Policy Research Working Paper* Núm. 3077, Banco Mundial (junio).
- Lane, Jan-Erik y Svante Ersson (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Lindstedt, Catharina y Daniel Naurin (2006). "Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis", manuscrito, Goteborg University.
- López-Ayllón, Sergio (2007). "Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública", artículo de conferencia presentado en el *Seminario internacional candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, México, PNUD (abril).
- _____ (2006). "La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate", en Sergio López-Ayllón (coord.). *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: IJ-UNAM e IFAI.
- Mendel, Toby (2003). *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*. Nueva Delhi: UNESCO.

- Pérez García, Gabriela C. (2004). *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- PNUD (s/a). *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana para América Latina y el Caribe*. PNUD-LAC SURF.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reinikka, Ritva and Jakob Svensson (2003). “The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture”, WPS3239, The World Bank (diciembre).
- Roberts, Alasdair (2007). “Transparency in the Security Sector”, en Ann Florini (ed.). *The Right to Know. Transparency for an Open World*. Nueva York: Columbia University Press.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, No. 3. México: IFAI.
- Thomas, Vinod, Mansoor Dailami, Ashok Dhareshwar, Daniel Kaufmann, Nalin Kishor, Ramón López y Yan Wang (2000). *The Quality of Growth*. Washington y Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.
- UNDP (2006). *UNDP and the Right to Information. Seminar Report*. Oslo, Noruega: Oslo Governance Centre-UNDP.
- _____ (2004). *Right to Information. Practical Guidance Note*. Nueva York: Bureau for Development Policy-UNDP.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: Fondo de Cultura Económica y CIDAC.