

# MANUAL

**Una policía más fuerte,  
una policía más transparente**



**Insumos para Aprender de la Experiencia**



**ifai**

Instituto Federal de  
Acceso a la Información  
y Protección de Datos



**insyde**<sup>MR</sup>

I D E A S

Una policía más fuerte,  
una policía más transparente.  
Insumos para aprender de la experiencia

---



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos  
Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

## Directorio IFAI:

Jacqueline Peschard Mariscal  
**Comisionada Presidenta**

Sigrid Arzt Colunga  
**Comisionada**

María Marván Laborde  
**Comisionada**

María Elena Pérez-Jaén Zermeño  
**Comisionada**

Ángel Trinidad Zaldívar  
**Comisionado**

---

Cecilia Azuara Arai  
**Secretaria de Acuerdos**

Alejandro del Conde Ugarte  
**Secretario Ejecutivo**

© Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)  
Av. México 151, col. del Carmen, C.P. 04100,  
Delegación Coyoacán, México, D.F.  
Primera Edición, Noviembre de 2010  
ISBN-13: 978-968-5954-54-9

Impreso en México / *Printed in Mexico*  
Distribución gratuita

Las opiniones contenidas en este volumen son de los autores y no necesariamente representan la postura institucional del IFAI

# CONTENIDO

Tablas de Referencia .....	8
Introducción .....	11
Presentación .....	13
<b>1. Consideraciones Generales .....</b>	<b>17</b>
1.1 ¿Cómo desarrollamos este trabajo? .....	18
1.2 La inseguridad como contexto para la TAI .....	19
1.3 Consideraciones generales sobre nuestros estudios de caso .....	21
1.4 ¿Qué representan para el contexto nacional las instituciones descritas en los estudios de caso? .....	23
1.5 ¿Cómo emplear esta experiencia? .....	25
<b>2. Caso 1: La policía de proximidad en la entidad NE .....</b>	<b>31</b>
2.1 Marco jurídico de la policía municipal .....	31
2.2 Marco jurídico de la TAI en la entidad .....	32
2.3 La experiencia de la corporación con la legislación de TAI .....	32
2.4 Foros y medios para impartir y recibir información del público .....	34
2.5 Documentos que soportan la información policial .....	34
2.6 La perspectiva operativa .....	35
2.6.1 ¿Qué debe saber la comunidad sobre la policía? .....	35
2.6.2 Información que la institución recibe del ciudadano: Programa "Prevención ciudadana" .....	36
2.6.3 Información que debe permanecer reservada .....	36
2.7 Prácticas internas complementarias: El flujo de información en la policía municipal B .....	38
<b>3. Caso 2: La policía de reacción en la entidad SE .....</b>	<b>41</b>
3.1 Marco jurídico de la policía estatal .....	41
3.2 Marco jurídico de la TAI en el estado .....	42
3.3 Experiencia de la institución con la LAI .....	43
3.4 Documentos que soportan información de la policía .....	43
3.4.1 Órdenes generales .....	43
3.4.2 Otros documentos que soportan información de la institución. ....	46
3.5 Foros y medios de información entre la policía y la comunidad .....	48
3.5.1 El Consejo de Honor y Justicia y otros foros de resolución de controversias .....	48



3.5.2 Gaceta policial .....	49
3.6. La percepción del Personal operativo .....	50
3.6.1 Información que la institución debe impartir para que sea del conocimiento de la ciudadanía .....	50
3.6.2 ¿Qué información debe restringirse al público? .....	51
3.6.3 Protección de los derechos de terceros .....	54
<b>4. Caso 3: La policía de investigación en la entidad DI .....</b>	<b>55</b>
4.1 Marco normativo de la policía de investigación en la entidad DI .....	55
4.2 El proceso de acceso a la información .....	56
4.3 La experiencia de la institución con la legislación de TAI .....	56
4.4 ¿Cómo se comunica la policía con el público? .....	57
4.4.1 Gaceta policial .....	58
4.5 ¿Dónde se soporta la información del trabajo de la policía de investigación? .....	59
4.6 Impresiones del personal operativo .....	59
4.6.1 La información que el público debe saber .....	59
4.6.2 Los peligros de la información publicada para las funciones de la policía de investigación .....	60
4.6.3 ¿Cómo podemos trazar el límite de las obligaciones de TAI? .....	61
4.7 ¿Necesitamos una regla general que reserve las averiguaciones previas? .....	63
<b>5. Marco jurídico y experiencias de aplicación.....</b>	<b>67</b>
5.1 ¿Cuánto margen de operación tiene la institución policial para fomentar la TAI? .....	69
5.1.1 ¿Qué límites a la TAI impone el marco jurídico? .....	71
5.2 La experiencia que nos precede: obligaciones de transparencia, información pública de oficio e indicadores de gestión .....	74
5.3 ¿Qué información debe difundir la institución policial? .....	75
5.3.1 El ejercicio de recursos públicos .....	77
5.3.2 Aspectos operativos de la institución .....	78
5.3.3 Información de planeación y operación .....	79
5.3.4 ¿Cómo debe responder la UAI en caso de duda? .....	81
5.3.5 Lectura expansiva de las garantías constitucionales .....	82
5.4 Clasificación de información .....	85
5.4.1 Causas de reserva de información .....	86

5.4.2	¿Quién debe decidir sobre la reserva de la información? .....	90
5.4.3	Conformación del Comité de Información .....	90
5.5	Prueba de daño .....	90
5.6	¿Qué NO significa "interés público"? .....	93
5.6.1	Información compartida a través de diversos ámbitos de gobierno .....	97
<b>6.</b>	<b>Panorama de instrumentación del derecho de acceso a la información .....</b>	<b>101</b>
6.1	Indicadores para la gestión policial .....	101
6.2	¿Cómo convergen estas tres dimensiones en la legislación de TAI? .....	103
6.3	Diseño de la solicitud de información .....	103
6.4	Panorama general de las respuestas recabadas .....	105
6.4.1	¿Quiénes atendieron nuestras solicitudes de información? .....	107
6.4.2	Respuestas recibidas .....	110
6.4.3	Respuestas parciales .....	110
6.5	¿Qué temas se omiten con mayor frecuencia? .....	111
6.6	¿Qué información se proporciona con mayor frecuencia? .....	115
6.7	Información reservada .....	116
<b>7.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>119</b>
7.1	Recomendaciones para un trabajo posterior .....	121
7.2	Recomendaciones finales para capacitadores .....	122
<b>8.</b>	<b>Anexo I. Entidades federativas .....</b>	<b>123</b>
<b>9.</b>	<b>Anexo II. Entrevistas .....</b>	<b>125</b>
9.1	Guión de entrevista (1) .....	125
9.2	Guión de entrevista (2) .....	126
9.3	Guión de entrevista (3) .....	127
<b>10.</b>	<b>Anexo III. Solicitud de información .....</b>	<b>129</b>
	<b>Notas Bibliográficas .....</b>	<b>131</b>



## TABLAS

Tabla 1. Lista de abreviaturas .....	8
Tabla 2. Nociones fundamentales en la legislación de TAI .....	9
Tabla 3. Fecha de publicación de legislación de TAI empleada .....	9
Tabla 4. Número de policías locales por cada policía federal .....	23
Tabla 5. Municipios según tasa de delitos por 100 mil habitantes .....	24
Tabla 6. Policías preventivos locales por 100 mil habitantes .....	25
Tabla 7. Obstáculos a la TAI (2008) .....	72
Tabla 8. Dimensiones de la rendición de cuentas .....	102
Tabla 9. Datos solicitados por área de interés .....	106
Tabla 10. Universo .....	107
Tabla 11. Tipos de obstáculos para solicitar información .....	107
Tabla 12. Distribución de obstáculos en medios electrónicos de acceso .....	108
Tabla 13. Tiempo de respuesta .....	109
Tabla 14. Obstáculos procesales .....	109
Tabla 15. Distribución de respuestas recibidas .....	110
Tabla 16. Datos faltantes .....	111
Tabla 17. Temas atendidos frecuentemente .....	112
Tabla 18. Sin respuesta, incompetencia y reserva por área .....	113

## GRÁFICAS

Figura 1. Incompetencia, reserva y ausencia de respuesta por área .....	114
Figura 2. Datos inexistentes, vagos o no pertinentes .....	115
Figura 3. Respuestas sustantivas .....	116
Figura 4. Áreas comunes de reserva de información .....	117



## DISCUSIONES

Discusión 1. ¿Cuánta delincuencia? .....	21
Discusión 2. Descripción básica de la institución policial y el entorno de seguridad .....	22
Discusión 3. Descripción de la institución y el contexto local. ....	28
Discusión 4. Reserva de órdenes generales .....	45
Discusión 5. Reserva de bitácoras, partes informativos y estado de fuerza. ....	46
Discusión 6. Reglas de resguardo e intercambio de información. ....	50
Discusión 7. Información criminógena. ....	63
Discusión 8. Reserva indiscriminada. ....	64
Discusión 9. Marco constitucional de la TAI .....	67
Discusión 10. Información operativa (1): ¿Cómo resolvería su institución?.....	73
Discusión 11. Marco jurídico (1): Obligaciones de TAI .....	76
Discusión 12. Marco jurídico (2): Identificación del problema .....	77
Discusión 13. El ejercicio de los recursos públicos. ....	78
Discusión 14. Información operativa (2): ¿Cómo resolvería su institución?.....	79
Discusión 15. Información operativa (3): Detenciones e investigaciones .....	80
Discusión 16. Índice delictivo .....	81
Discusión 17. Información operativa (4): ¿Cómo resolvería su institución?.....	82
Discusión 18. ¿Derechos reducidos para no residentes? .....	83
Discusión 19. Acuerdos de reserva .....	87
Discusión 20. Información confidencial y acuerdos de reserva .....	88
Discusión 21. ¿Cuál es el mejor proceso de clasificación?.....	91
Discusión 22. ¿Dónde están las cámaras de vigilancia?.....	92
Discusión 23. Límites del interés público (1) .....	94
Discusión 24. Límites del interés público (2) .....	95
Discusión 25. Límites del interés público (3) .....	95
Discusión 26. ¿A quién compete la protección de información compartida? .....	98





## TABLAS DE REFERENCIA

Tabla 1. Lista de abreviaturas

Abreviatura	Descripción
CBP	Código de Buenas Prácticas en materia de transparencia y acceso a la información
CHJ	Consejo de Honor y Justicia
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DAI	Derecho de Acceso a la Información
FOSEG	Fideicomiso de Seguridad Pública
DOF	Diario Oficial de la Federación
INSyDE	Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
LAI	Ley de Acceso a la Información
LOM	Ley Orgánica Municipal
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública
LSPE	Ley de Seguridad Pública Estatal
MP	Ministerio Público
RLAI	Reglamento de Ley de Acceso a la Información
RP	Reglamento de Policía
SSPE	Secretaría de Seguridad Pública Estatal
SUBSEMUN	Subsidio para la Seguridad Pública Municipal
TAI	Transparencia y garantía de Acceso a la Información
UAI	Unidades de Acceso a Información Pública

Tabla 2. Nociones fundamentales en la legislación de TAI

Comité de Información:	Órganos colegiados en los sujetos obligados con facultades en las tareas de manejo de información, información clasificada, supervisión y fomento en materia de transparencia y acceso a la información <sup>1</sup> .
Información Pública:	La contenida en los documentos que los sujetos obligados generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier título o bien, aquella que por una obligación legal deban de generar <sup>2</sup> .
Máxima Publicidad:	"... en caso de duda razonable sobre la clasificación de información como reservada, deberá optarse por su publicidad o bien, y siempre que sea posible, por la preparación de versiones públicas de los documentos clasificados." <sup>3</sup>
Órgano Garante:	"Órgano técnico especializado e imparcial en materia de transparencia y acceso a la información pública y datos personales, dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión, responsable de asegurar el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas y resolver los procedimientos de revisión." <sup>4</sup>
Recurso de Revisión:	Medio de impugnación de la persona agraviada para revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado.
Solicitante:	"Toda persona [que] por sí, o por medio de representante legal, [formule] una solicitud de acceso a la información." <sup>5</sup>
Unidad de Enlace:	"Órganos responsables de tramitar las solicitudes de acceso a la información." <sup>6</sup>

Tabla 3. Fecha de publicación de legislación de TAI empleada

Aguascalientes	Mayo 22, 2006
Baja California	Agosto 12, 2005
Baja California Sur	Noviembre 28, 2007
Campeche	Julio 21, 2005
Chiapas	Octubre 29, 2008
Chihuahua	Julio 5, 2008



Coahuila	Septiembre 2, 2008
Colima	Julio 5, 2008
Distrito Federal	Marzo 28, 2008
Durango	Julio 13, 2008
Guanajuato	Junio 10, 2008
Guerrero	Octubre 14, 2005
Hidalgo	Diciembre 29, 2006
Jalisco	Junio 12, 2008
México	Julio 24, 2008
Michoacán	Noviembre 7, 2008
Morelos	Noviembre 4, 2008
Nayarit	Marzo 25, 2008
Nuevo León	Julio 19, 2008
Oaxaca	Marzo 15, 2008
Puebla	Julio 18, 2008
Querétaro	Diciembre 30, 2008
Quintana Roo	Marzo 18, 2008
San Luis Potosí	Octubre 18, 2007
Sinaloa	Agosto 20, 2008
Sonora	Agosto 14, 2007
Tabasco	Diciembre 26, 2007
Tlaxcala	Mayo 22, 2007
Tamaulipas	Julio 5, 2007
Veracruz	Junio 27, 2008
Yucatán	Agosto 18, 2008
Zacatecas	Agosto 30, 2008

## INTRODUCCIÓN

En México, como en muchos otros países, el desarrollo del derecho de acceso a la información se ha enfrentado a resistencias, a zonas de la acción estatal que de manera instintiva y tenaz buscan la opacidad bajo el argumento de que la publicidad representa un estorbo, un obstáculo para la eficiencia y la eficacia.

La publicidad y la transparencia se han topado con nociones -como 'seguridad nacional' y 'seguridad pública'-, cuya formulación ha derivado en posiciones que sobreponen la razón de Estado al derecho de las personas a entender el funcionamiento y el ejercicio de recursos de sus gobiernos.

Lo anterior ha dificultado enormemente el conocimiento público de una función primordial del Estado, a saber, la persecución del delito y la consecuente procuración de justicia para salvaguardar la integridad y todo el abanico de derechos fundamentales de las personas.

Es indispensable reforzar los argumentos y las prácticas encaminadas a demostrar que la transparencia es una poderosa herramienta para la gestión policial y de legitimación de los cuerpos de seguridad ante la ciudadanía. Una policía que rinde cuentas, que muestra su actividad y que hace públicos sus resultados y procedimientos es una policía respaldada por el conjunto de la sociedad.

El Manual Una Policía Más Fuerte, Una Policía Más Transparente. Insumos para Aprender de la Experiencia que el lector tiene en sus manos es producto de la amplia trayectoria del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSyDE). Como muy pocas personas en México, sus autores han hecho aportaciones teóricas importantes para entender la función policial en clave democrática e instrumentar recursos prácticos que permitan a los sectores involucrados reflexionar sobre su experiencia.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) e INSyDE firmaron un convenio de colaboración en 2006 con la intención de seguir una ruta común encaminada a fomentar la apertura, el diálogo y el intercambio de experiencias con instituciones policiales de todos los niveles de gobierno. El objetivo ha sido desmontar argumentos basados en costumbres y prácticas que no reconocen el papel de la transparencia y del derecho de acceso a la información en las sociedades democráticas.

Por ello, esperamos que las personas a las que está dirigido este Manual -servidores públicos, policías, integrantes de organizaciones civiles, académicos- encuentren en él un recurso para la reflexión, para la búsqueda racional de argumentos que permitan ensanchar el espacio público en torno a la gestión policial.

Sin duda, este Manual es una apuesta institucional sobre el poder de las ideas y para la construcción dialógica de realidades institucionales más justas, más abiertas, más legítimas y también, más eficaces.

**Jacqueline Peschard Mariscal**  
Comisionada Presidenta del IFAI

Insumos para aprender de la experiencia



## PRESENTACIÓN

Este material tiene una finalidad didáctica para quienes solicitan o imparten información gubernamental en las instituciones policiales de entidades federativas y municipios del país. Las consideraciones aquí expresadas no constituyen una evaluación de la práctica de la TAI en las instituciones policiales. Nuestra intención es presentar un paso inicial en el análisis de los elementos que explican la eficacia de este derecho en el contexto de la seguridad ciudadana de dichos ámbitos de gobierno<sup>7</sup>. Este documento no es una propuesta conceptual, pero descansa en una perspectiva teórica y técnica cuya noción fundamental es que la TAI opera a favor de la fortaleza de las instituciones de seguridad.

Antes que definir respuestas concretas a los grandes retos de la TAI en las instituciones policiales, este proyecto fue planteado para definir las preguntas elementales. Con ello, aspiramos a contribuir para que la comunidad de tomadores de decisión en el área tenga elementos para resolver problemas en la aplicación diaria de la legislación de TAI. La meta de INSyDE es que como resultado de este trabajo, la comunidad interesada en el tema cuente con insumos para diagnosticar el ejercicio de la TAI en su institución o localidad. Más importante aún, buscamos que esta herramienta arroje luz sobre la verbalización y comunicación efectiva de las condiciones mínimas de reserva y confidencialidad necesarias para que las instituciones policiales puedan prevenir la vulneración de la seguridad y protejan así a la comunidad.

Una idea sencilla respalda la concepción de este trabajo: debemos aprender de la experiencia. La capacidad institucional de las corporaciones policiales a lo largo del país es sumamente diversa. Es fácil anticipar que algunas están inscritas en gobiernos municipales para los que, dirigir recursos específicos a la operación de sus respectivas UAI, es un reto casi insuperable. Además de la diversidad de recursos materiales, el marco jurídico en materia de TAI ha entrado en vigor a lo largo del territorio nacional en diversos momentos. Como consecuencia, algunas instituciones han acumulado experiencia en este tema desde hace varios años, mientras que otras se han incorporado recientemente a la ejecución de esta normatividad. Cualesquiera que sean las condiciones institucionales para la práctica de la TAI, este documento trata de brindar insumos a los operadores en las corporaciones, que les permitan desarrollar el potencial que la normatividad de TAI aporta para la gestión pública y la generación de confianza en la comunidad.

El enfoque que abordamos privilegia los elementos comunes que permiten trasladar la experiencia de una institución a otra. Al efecto, hemos procurado poner énfasis en las oportunidades con las que cuentan las policías desde el punto de vista de la normatividad y gestión administrativas para detallar, aclarar y desarrollar el marco legislativo de la TAI. Con este propósito, haremos referencia a la legislación estatal respectiva en materia de TAI y en su caso, a algunos reglamentos municipales sobre el tema.



Sin embargo, y en virtud de que el interés principal de este trabajo es recuperar la práctica para que pueda ser aprovechada por otras instituciones, omitimos las referencias directas a la entidad donde se generan las respuestas a solicitudes de información y recursos de revisión. Optamos, en cambio, por resaltar el lenguaje, la argumentación y los estilos de motivación que pueden ser útiles para cualquier institución del país, en tanto que uno de los retos más importantes para la vigencia de la TAI en la función policial se refiere al alcance de la noción de seguridad ciudadana como limitación para el acceso a la información.

Con la misma intención decidimos no incluir el nombre de la entidad federativa donde operan las instituciones policiales que participaron en los estudios de caso que se incluyen aquí. Tal decisión no fue tomada por solicitud de los sujetos de nuestra investigación. Ningún funcionario entrevistado solicitó que su identidad fuera protegida. Sin embargo, nos inclinamos por no identificar a los participantes.

En un primer momento resultaría impensable que un trabajo que recoge prácticas sobre TAI se base en estudios de caso que no permiten al lector identificar a la institución de que se trata. En efecto, el costo del anonimato es limitar las consideraciones contextuales que el lector podría hacer respecto de un sinnúmero de factores que pueden impactar sobre el ejercicio de la función policial. No obstante, decidimos no revelar el nombre de las instituciones participantes, por las siguientes consideraciones:

Primero, los datos recabados difícilmente permiten estructurar una comparación metodológicamente sólida entre instituciones policiales de diverso orden de gobierno y con diverso mandato. Como ejemplo, podemos mencionar el análisis de las respuestas dadas por las instituciones policiales a solicitudes de información formuladas con anterioridad a este estudio. Siguiendo un estricto criterio de disponibilidad, las respuestas a las que hacemos referencia no fueron elegidas con un fin de representatividad estadística.

Segundo, hicimos un esfuerzo por equilibrar el contexto específico y la generalidad de los problemas normativos. Esto es, subrayamos los elementos jurídicos que, reunidos, construyen la complejidad de las decisiones en el área que nos ocupa. Dichos elementos son comunes a todas las instituciones policiales del país. Preparamos los estudios de caso trasladando el marco normativo específico para ponerlo en términos de documentos como el CBP. Además, consideramos el contexto de la operación de las instituciones policiales que podría justificar restricciones del flujo de información gubernamental hacia el público. Así, preferimos sustituir la identidad de las instituciones participantes por factores que permitan apreciar el lugar que juegan dentro del panorama nacional de corporaciones policiales, en atención a la dimensión de la corporación, la población sobre la que ejerce su mandato, la participación de instituciones policiales de otros ámbitos de gobierno, etcétera.

Con base en los dos puntos anteriores y después de una prolongada deliberación, el equipo de trabajo de INSyDE optó por presentar en dicha forma los resultados de esta herramienta, con la aspiración de resaltar aquellos atributos susceptibles de generalización, para facilitar su uso.

El Anexo I muestra además una tabla con las 32 entidades federativas, que serán identificadas a lo largo de este texto mediante dos letras mayúsculas (FR, NE, IT). Las letras se asignaron de manera aleatoria.



Con estas consideraciones en mente, buscamos auxiliar a los aplicadores de la normatividad en la materia, a quienes evalúan la TAI y la rendición de cuentas, y a quienes capacitan a los funcionarios en esta área.

El trabajo comienza por exponer la descripción de la experiencia y perspectivas de tres instituciones policiales (Capítulo 2 a 4). Enseguida, analizaremos y ejemplificaremos el contexto normativo del país y su aplicación en diversas corporaciones policiales y órganos garantes (Capítulo 5). Más adelante, presentaremos algunas consideraciones sobre las solicitudes de información y respuestas recibidas entre los municipios participantes en el **Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)** y las entidades federativas. En la parte final, concluiremos con la formulación de una serie de recomendaciones concretas que pueden auxiliar a las instituciones en el área.

Este trabajo fue desarrollado por Guadalupe Barrena con el apoyo de la Oficina de Investigación y Reforma Policial de INSyDE, en las siguientes áreas: Karla Hernández, asistente de investigación en la gestión de solicitudes de información; en la investigación de campo Karla Hernández y Ernesto Cárdenas, investigador titular; en la recopilación de las bases de datos empleadas participaron Karla Hernández y Edgar Baltazar, asistente de investigación. Agradecemos especialmente a las instituciones y funcionarios que participaron en este proceso.

**Ernesto López Portillo Vargas**  
**Director Ejecutivo**  
**Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.**  
**info@insyde.org.mx**

Insumos para aprender de la experiencia



## CONSIDERACIONES GENERALES

La construcción de indicadores para medir el desempeño de las instituciones gubernamentales en el ejercicio de la TAI ha recibido cierta atención recientemente. Diversos estudios permiten tener un panorama de la práctica en esta área respecto del ámbito nacional, de entidades federativas, de algunos municipios y en ocasiones, un desglose del comportamiento de instituciones específicas dentro de los ámbitos de gobierno evaluados. Aunque existen algunos datos que nos permiten intuir la situación de la implementación de obligaciones de TAI, la lectura que podemos hacer en este momento es ciertamente limitada.

La ausencia de información previa justifica la realización de este trabajo. Aunque el desarrollo de este documento se ha beneficiado de los hallazgos de estudios anteriores en materia de TAI, éstos tienen un valor limitado para nuestros fines. Ello se debe a las siguientes consideraciones:

- (i) El enfoque de este documento es primordialmente municipal y no sólo estatal, como han sido la mayoría de los esfuerzos que nos preceden.
- (ii) La especificidad de las preguntas aquí planteadas a las UAI en los diversos ámbitos de gobierno, nos deja prácticamente sin puntos de contacto respecto de las preguntas planteadas en otros trabajos referentes a aspectos generales de gestión gubernamental.
- (iii) De modo más importante, el propósito medular de este trabajo no es medir cuantitativamente el funcionamiento actual de la legislación de TAI en los diversos ámbitos de gobierno en el país, sino reconstruir el lenguaje, circunstancias, razones y valores que subyacen en las decisiones sobre la información que las instituciones de seguridad ciudadana brindan al público: la que se proporciona como respuesta a las solicitudes de información y la que se resguarda como reservada o confidencial. No se cuenta con información de base que arroje luz sobre la aplicación de la legislación estatal y que permita integrar los elementos de la definición de términos jurídicos abstractos (interés público, máxima publicidad) cruciales para la eficacia de este derecho.

Debe destacarse también que este trabajo está pensado para colocar la legislación de TAI como un medio para lograr, por una parte, fines complementarios que potencien los sistemas de gestión gubernamental y por otra, promover la confianza en las instituciones policiales en una sociedad democrática.

Como consecuencia, partiremos de la base de que las instituciones de policía —al interior y al exterior— **promueven o restringen procesos de comunicación** por medios diversos, aunque no lo hagan con los mecanismos y las características que la legislación de TAI estipula. El reto, pues, consiste no sólo en adecuar el funcionamiento institucional a dicha legislación, sino imaginar mecanismos concretos donde éste sea una herramienta potente para las necesidades específicas de la institución policial y de sus usuarios.



## 1.1 ¿Cómo desarrollamos este trabajo?

Nuestro objetivo es ofrecer un panorama de información cuantitativa y cualitativa sobre la instrumentación de la TAI en las instituciones de policía, incluyendo la gestión interna de la información policial.

El trabajo se compuso de:

- Estudios de caso.
- Solicitudes de información que INSyDE formuló a entidades federativas y municipios.
- Análisis de respuestas a solicitudes formuladas con anterioridad por otros usuarios y recursos de revisión.

Los estudios de caso presentados en la sección siguiente están basados, principalmente, en entrevistas con funcionarios de tres instituciones policiales del país. Dichas entrevistas, por lo que respecta a los responsables de áreas de planeación, de comunicación, jurídicas y responsables de las UAI o de las áreas responsables de enlazar a la entidad con dicha Unidad, se realizaron de forma individual; por su parte, los mandos medios y oficiales participaron mediante entrevistas en parejas o grupos de tres, y participaron según un criterio de disponibilidad.

El universo de las respuestas a solicitudes de información y recursos de revisión analizadas para integrar el Capítulo 5 se basó en un criterio de disponibilidad por medios electrónicos de respuestas y recursos de revisión emitidos a partir de 2007. A lo largo del texto nos referimos a éstas como «**solicitudes anteriores**» porque fueron formuladas antes de que iniciara nuestra investigación.

El análisis de solicitudes de información del Capítulo 6 se basa en las solicitudes formuladas por INSyDE a los municipios elegibles para el SUBSEMUN<sup>8</sup> en las 32 entidades federativas del país. Estudiamos, además, a las entidades de policía preventiva estatal.

La definición del periodo de investigación presenta algunos retos importantes.

Primero, en julio de 2007 se promulgó la reforma constitucional al artículo sexto para elevar a rango constitucional la TAI<sup>9</sup>. Sin embargo, dicha reforma abrió un plazo de un año para su cumplimiento en las legislaturas locales.

La consecuencia para nuestro estudio de esta ventana radica en que existe la posibilidad de que no todas las respuestas a las solicitudes de información que revisamos hayan sido dictadas de acuerdo a la estructura constitucional. Esta posibilidad es de mayor relevancia en los estados donde la legislación local incluía una condición que limitaba a la TAI más allá de lo constitucionalmente permitido. Las respuestas de solicitudes anteriores que hemos revisado comprenden el periodo de enero de 2007 a junio de 2008, en caso de que las respuestas se encontrasen disponibles en Internet. Para el mismo periodo, revisamos resoluciones de recursos de revisión emitidos por órganos garantes a lo largo del país, disponibles a texto completo en Internet.

Segundo, el plazo constitucional para las entidades federativas expiró en julio de 2008. La consecuencia que ello implicó para este trabajo, se manifestó en el hecho de que las solicitudes de información que formulamos a entidades que no modificaron su legislación para acoplarla al texto

constitucional fueron contestadas en un marco jurídico que limita los derechos constitucionales más allá de lo permitido en el marco jurídico actual.

Tercero, el 18 de junio de 2008 se promulgó la reforma constitucional en materia penal, incluyendo la modificación del artículo 21, donde se enuncian las instituciones responsables de la seguridad ciudadana en el país. El texto reformado deja fuera de toda duda que las instituciones de seguridad ciudadana incluyen por lo menos a todas las policías del país y a las entidades de procuración de justicia, entre otras. Aunque tradicionalmente el trabajo de INSyDE se ha enfocado en los cuerpos de policía de proximidad o reacción (policías preventivas), la modificación del texto constitucional nos condujo a incluir algunos aspectos relevantes para el desarrollo de la TAI en las policías de investigación.

Cuarto, durante la realización de este trabajo, iniciado en el mes de agosto de 2008<sup>10</sup>, estuvo disponible el sistema INFOMEX en los estados de Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Veracruz, Coahuila y los municipios de Puebla y Mexicali. Debido a los distintos tiempos de los procesos de transición al INFOMEX<sup>11</sup> la plataforma no siempre estuvo disponible para todos los municipios de cada uno de estos estados. Para agosto de 2008 estaba en operaciones INFOMEX para el municipio de Monterrey, no obstante este municipio contaba, al igual que el gobierno estatal de Nuevo León, con la versión 1, no compatible con el navegador utilizado en esta investigación: Firefox. A pesar de que Veracruz y el municipio de Mexicali contaban ya con INFOMEX (sin problemas de compatibilidad para Firefox) las solicitudes se mandaron vía correo electrónico. Esto fue así porque en una primera búsqueda en Internet se encontraron direcciones de correo electrónico antes que el sistema INFOMEX.

Además, quizá porque la transición a INFOMEX de dichos estados no se hubiere completado durante nuestra investigación, no siempre estuvo acompañada de la conservación y publicación de respuestas de solicitudes anteriores al momento de ingresar a la plataforma. Cuando éste fue el caso, no siempre se incluyeron en la plataforma las versiones electrónicas de las respuestas, sino solamente extractos que reflejan el tipo de información solicitada y datos relevantes sobre la tramitación de la solicitud.

## 1.2 La inseguridad como contexto para la TAI

A pesar de la dificultad de la definición del concepto jurídico de "interés público" como condición general para la reserva de información establecida en la CPEUM, vemos que las diferentes legislaciones locales y normatividades municipales analizadas hacen referencia a la seguridad en general, y la seguridad ciudadana en particular, como causal para la reserva de información. Determinar el riesgo presente, probable y específico que implique la difusión de un determinado dato, no es una tarea sencilla. Para ello, primero debe decidirse el papel que juega la información en la prevención y persecución del delito. ¿Puede considerarse legítimamente a la información como la causa de los riesgos a la seguridad ciudadana? Sí, en algunos casos. La pregunta, sin embargo, no tiene respuestas rápidas. En particular, ¿qué efectos pueden lograrse si las personas conocen la localización de cámaras de vigilancia en los lugares públicos? ¿Podemos impedir que la delincuencia conozca datos del estado de fuerza de las corporaciones policiales si declaramos esta información como legalmente reservada?

Se ofrece aquí sólo una reflexión respecto de **un factor considerado con frecuencia por el personal operativo entrevistado**: el incremento de los incidentes vinculados con la delincuencia organizada. En general, el combate a la delincuencia es un motivo explícito de reserva en las legislaciones de diversas entidades federativas<sup>12</sup>. La inclusión de esta causal explícita, sin embargo, no exime a la autoridad de la necesidad de motivar la resolución de reserva de un documento en particular.

Como antecedente para la valoración del riesgo que representa el conocimiento de la información pública gubernamental en materia de seguridad ciudadana, quisiéramos introducir aquí unas breves anotaciones respecto del rango tan diverso de incidencia delictiva a lo largo del país.

Empleando las cifras disponibles para el año 2007 relativas a delitos cometidos por presuntos delincuentes de delitos del fuero federal según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, combinándolas con el conteo de población de la misma fuente hasta el año 2005 estimada a 2007, tenemos que por cada 100 mil habitantes las entidades del país enfrentan desde 8.3 hasta 140.8 **presuntos delincuentes federales**.<sup>13</sup> Sin embargo, casi dos tercios de las entidades federativas se encuentran por debajo de 25% de este rango. De hecho, sólo en seis entidades federativas se cuentan más de 66 delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes: Baja California, Baja California Sur, Colima, Nayarit, Sinaloa y Sonora son las entidades con mayor incidencia de la delincuencia federal en términos relativos a su población.

En términos absolutos, los delitos cometidos por presuntos responsables en materia del fuero federal en el año 2007 se concentraron en los estados de Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa, Jalisco, Sonora, Baja California y el Distrito Federal. Estas siete entidades concentraron cerca de la mitad de los presuntos delincuentes en materia federal en todo el país.

Para relacionar por un lado (i) la práctica de la TAI con (ii) el daño a las tareas de seguridad ciudadana, es previsible que a mayor percepción de inseguridad, se pueda esperar una mayor tendencia a restringir la TAI con base en el riesgo para el interés público. Es decir, asumiendo que la incidencia delictiva guarde alguna relación con la percepción de inseguridad, aquellas entidades de mayor incidencia delictiva —especialmente en el caso de los delitos federales, dada su probable vinculación con la delincuencia organizada y su concentración per cápita— tenderían a manifestar una preocupación mayor por la publicidad de la información con respecto de la operación de las instituciones de policía. Tal afirmación difícilmente puede ser acreditada o desacreditada en este documento, pero nos permite señalar un factor de análisis.

Si trasladamos las consideraciones anteriores al ámbito municipal, dentro del universo de los beneficiarios del SUBSEMUN encontramos que el rango se encontraba entre 0.6 y 217 delitos cometidos por probables responsables por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, la mitad de los municipios beneficiarios del subsidio se encuentra por debajo de la media de 32.8 delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes. La cifra nacional promedio es de 34.9 delitos cometidos por presuntos responsables del fuero federal por cada 100 mil habitantes. Solamente en Nuevo Laredo (Tamaulipas), la delegación Cuauhtémoc (Distrito Federal), el municipio de Solidaridad (Quintana Roo), Hermosillo y Nogales (Sonora), Ensenada, Tijuana y Mexicali (Baja California), así como Colima (Colima), están por encima de 100 probables responsables por cada 100 mil habitantes.

En términos absolutos, sólo 43 de los 150 municipios observados concentran la mitad del total nacional de los delitos cometidos por probables responsables del fuero federal de 2007. Más claramente, sólo 11 de los 150 municipios observados concentran un cuarto de los presuntos

delinquentes del fuero federal de todo el país. Se trata de la delegación Cuauhtémoc (Distrito Federal), y los municipios de Culiacán, Durango, Ensenada, Guadalajara, Hermosillo, Juárez, León, Monterrey, Mexicali y Tijuana.

En virtud de la complejidad del fenómeno de la seguridad ciudadana, no es el propósito de esta introducción proponer que la alta incidencia de delitos federales opera como factor unívoco de medida del riesgo que implica la publicidad de un documento determinado. En todo caso, los municipios donde existe una alta incidencia de delitos, pero sobre todo de captura de presuntos responsables del fuero federal deben, con frecuencia, prestar su colaboración para los operativos que desarrollen las policías federales o las fuerzas armadas. La información municipal vinculada directamente con el ejercicio de las funciones de policía que competen a las fuerzas federales, podría merecer una valoración distinta y específica.

Es difícil determinar en este trabajo el efecto que estas consideraciones tienen en la práctica de los principios de TAI en las entidades de seguridad ciudadana municipal. Un primer gran obstáculo para valorar el impacto sobre la TAI, es la dificultad de comparar la infraestructura que para el tema tienen previstos los municipios beneficiarios del SUBSEMUN. En todo caso, baste decir que la gravedad de los delitos del fuero federal sin duda impactará en las determinaciones que las instituciones locales o municipales puedan hacer respecto de la pertinencia de la información pública. No obstante, ello debe hacerse sólo en la medida en que la autoridad pueda explicar en qué sentido una información concreta puede provocar un daño previsible.<sup>14</sup>

En materia del debate para acreditar el riesgo que la publicidad de determinada información causa a la corporación o a la seguridad ciudadana, deberán tenerse en mente las preguntas de la Discusión 1.

### 1.3 Consideraciones generales sobre nuestros estudios de caso

Inscrito en el universo de las respuestas a las solicitudes de información formuladas para este trabajo, el aspecto medular del estudio fue la recuperación de la

#### Discusión 1. ¿Cuánta delincuencia?

**Objetivo:** Los usuarios reflexionarán sobre la importancia del contexto específico de seguridad de la localidad para el ejercicio de la TAI.

- ¿Es razonable hacerse llegar la experiencia de otra institución que opera en un contexto de delincuencia diverso?
- ¿Es válido hacer referencia a un clima generalizado de incidencia delictiva?
- ¿Es necesario describir cómo el contexto de delincuencia de la institución específica se ve afectado por el fenómeno?
- ¿Cómo podría describirse el daño presente, probable y específico que un dato puede provocar, en relación con dicha situación generalizada?
- ¿Qué condiciones impone la legislación local para definir el daño a que se refiere el punto anterior?



## Discusión 2. Descripción básica de la institución policial y el entorno de seguridad

**Objetivo:** El usuario identificará las características básicas de la construcción de la institución de policía y los retos de seguridad que enfrenta la localidad, para comparar estas condiciones con las señaladas en los estudios de caso que aquí se presentan.

- ¿Cuántos oficiales por 100,000 habitantes existen en su institución?
- ¿Cuál es el perfil de tareas que su institución atiende? ¿Cuán intensa es la relación de su institución con los cuerpos federales?
- ¿Qué tipo de delitos federales son más comunes en su localidad?
- ¿Cuál cree usted que sea la proporción de delitos federales frente a los delitos comunes y otros riesgos a la seguridad en su localidad?
- ¿Tiene su institución las funciones de aplicar faltas administrativas y multas de tránsito?
- ¿Cuáles cree usted que sean los factores de riesgo más frecuentes para las actividades de prevención en su localidad?

experiencia de instituciones policiales a través del método de estudios de caso.

Como hemos dicho anteriormente, la delimitación del alcance de la noción de seguridad ciudadana y su función como excepción al principio de máxima publicidad es, esencialmente, contextual. Para iluminar este contexto, nos propusimos desarrollar un estudio a profundidad en tres instituciones de policía. La experiencia de estas instituciones servirá para ilustrar la aplicación y desarrollo práctico de la excepción de seguridad ciudadana a la TAI y el resultado de emplearla como una herramienta de gestión institucional.

La decisión de desarrollar los estudios se basó en la presunción de que este método nos permitiría allegarnos información que no obtendríamos a través de los mecanismos de TAI. Una razón importante para ello es que los estudios se conducirían con base en entrevistas diseñadas para reconstruir la ideología de los operadores en la institución policial concreta. Con ello, pudimos explorar y discutir los factores que algunos funcionarios en la institución consideran relevantes para fundamentar sus decisiones. Con esta información, aspiramos a ofrecer un contexto para contrastar la práctica en otras instituciones y otras herramientas para discutir la dirección que debe seguir la implementación de la TAI en el contexto de la seguridad ciudadana. No fue fácil seleccionar y desarrollar los estudios de caso. Considérese que la desconfianza de las instituciones policiales respecto de la observación externa es un hecho bien documentado. Como ocurre a menudo con el método de estudios de caso, el criterio de selección empleado no fue de representatividad sino de disponibilidad. Felizmente, las instituciones que aceptaron colaborar en este trabajo nos permitieron recopilar información relevante para muchas instituciones del país. No obstante, este trabajo es un primer acercamiento a la problemática que enfrenta la seguridad ciudadana en nuestro país y que esta información inicial aspira a generar un debate amplio. La selección de casos aquí presentada tiene tres beneficios que permiten su empleo en un diálogo comparativo:

1. Ni el contexto de criminalidad ni el tamaño de las instituciones presentadas aquí representan extremos

en la realidad nacional. Por el contrario, se trata de instituciones que operan en lugares con un índice normal de delitos federales (asociados normalmente con la delincuencia organizada) y tienen una tasa normal de policías por habitantes en la localidad.

2. Además, estas instituciones presentan un abanico relevante de condiciones de áreas y estilos de trabajo, ya que se insertan en los ámbitos estatal y municipal.
3. Por último, las tareas de las instituciones que se discuten abajo abarcan las dos ramas principales del trabajo policial en nuestro país, es decir, la prevención y la investigación.

#### 1.4 ¿Qué representan para el contexto nacional las instituciones descritas en los estudios de caso?

Abundaremos ahora en las cifras que nos permiten afirmar que las instituciones que participaron en éste no se encuentran en una situación excepcional y puedan ser empleadas como un insumo útil de comparación. Con esta información, además, esperamos que los usuarios de este documento puedan ubicar su propia institución en el rango de la práctica nacional y, con base en ello, tengan una noción más precisa sobre la utilidad relativa de la práctica ejemplificada aquí para su aplicación.

Para facilitar la "traducción" de las consideraciones planteadas en los estudios de caso, presentamos aquí los datos que permiten situar a las instituciones participantes en el contexto nacional. Hemos empleado tres indicadores<sup>15</sup>:

1. Proporción de policías preventivos por policías federales.
2. Cantidad de delitos federales por 100 mil habitantes.
3. Cantidad de policías preventivos locales por 100 mil habitantes.

Cabe señalar que empleamos las cifras disponibles en el área de consulta interactiva de "número de delitos por lugar de ocurrencia" de las estadísticas de seguridad y justicia de 2007<sup>16</sup>, el conteo de población de 2005 del INEGI, y los números de presencia policial estatal y federal proporcionados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública en una solicitud de información de septiembre de 2008 (folio 2210300012408). La decisión de emplear cifras de años diversos está asociada con un criterio de disponibilidad.

Primero, la presencia de la policía federal en las entidades federativas varía de una proporción de casi un policía local por cada policía federal, hasta 62 policías locales por cada policía federal.

<b>Policías preventivos locales por cada policía federal</b>	<b>Número de entidades</b>	<b>Tasa</b>
0 - 15.0	9	Baja
15.1 - 30.0	17	Baja-media
30.1 - 45.0	4	Media-alta
45.1 o más	2	Alta

Tabla 4. Número de policías locales por cada policía federal



Con la información de esta tabla, podemos indicar en qué punto del espectro se encuentran las instituciones participantes, solamente como un factor de la proclividad a la comisión de delitos de impacto federal —comúnmente, de delincuencia organizada. En 17 de las 32 entidades federativas, hay de 15 a 30 policías preventivos locales por cada policía federal. El promedio de presencia federal es de 22 policías locales por cada policía federal.

- El primer estudio de caso se refiere a instituciones policiales en una entidad con alta presencia de policías federales. Al efecto, analizamos una institución policial que se define como de proximidad<sup>17</sup>. Incluimos anotaciones sobre el desarrollo de una segunda policía de proximidad para añadir unas notas de contraste.
- Por su parte, el segundo estudio se concentra en una entidad con presencia federal media. Estudiamos aquí a una institución policial que se autodefine como de reacción, complementaria a la policía de proximidad.
- El tercer caso, se concentra en una entidad con alta presencia de policías federales en relación con los agentes locales. Nos enfocamos aquí a la policía de investigación, esencialmente dedicada a actividades propias de la justicia penal.

Enseguida, tenemos que en los casos incluidos, la ocurrencia de delitos federales por cada 100 mil habitantes en los estados del país se encuentra concentrada por debajo de la media. Véase la siguiente tabla:

Delitos federales por 100 mil habitantes	Frecuencia (municipios)	Tasa
0.65 – 56.0	113	Baja
56.1 – 111.4	28	Baja-media
111.5 – 166.8	6	Media-alta
166.9 – 222.2	1	Alta

Tabla 5. Municipios según tasa de delitos por 100 mil habitantes

Con la información de esta tabla, podemos situar los estudios de caso de la siguiente manera:

- El primer estudio de caso se refiere a instituciones policiales que operan en un ámbito de baja incidencia de delitos federales.
- Por lo que respecta al segundo y tercer estudio, se ubican dentro de la franja con una incidencia baja-media de delitos federales por cada 100 mil habitantes.

Vale la pena apuntar que las instituciones policiales que operan en ámbitos de alta incidencia de delitos federales se concentran en cerca de 20% de las entidades federativas, aunque representan sólo 7 de los 150 municipios del programa SUBSEMUN. Los estudios de caso que presentamos aquí reflejan la práctica y las preocupaciones de instituciones en municipios donde la recurrencia del

riesgo que provoca la delincuencia organizada es válido, como en cualquier corporación del país en la actualidad, pero se encuentran ubicados dentro del 80% de las instituciones policiales que están muy lejos de la alta incidencia de delitos federales.

Finalmente, veremos la tasa de policías preventivos locales por habitantes de la localidad. La relación de policías preventivos en la entidad por cada 100 mil habitantes en las 32 entidades federativas se distribuye de la siguiente manera:

<b>Policías preventivos locales por 100,000 habitantes</b>	<b>Frecuencia (Estados)</b>	<b>Tasa</b>
0 - 109	7	Baja
110 - 196	17	Baja-media
197 – 282	6	Media-alta
283 o más	2	Alta

Tabla 6. Policías preventivos locales por 100 mil habitantes

Como puede apreciarse en esta tabla, las instituciones policiales del país por entidad federativa tienen normalmente entre 110 y 196 policías por cada 100 mil habitantes. En esta franja encontramos a 17 entidades del país.

- El primer estudio de caso comprende a instituciones que operan en una entidad con una tasa baja-media de policías preventivos por 100 mil habitantes.
- El segundo se ubica también en la franja baja-media, pero más cerca del promedio nacional.
- El tercero se ubica en una entidad en la cuarta franja con una alta tasa de policías preventivos por 100 mil habitantes.

Para no tener que hacer referencia al marco jurídico de las localidades en materia de seguridad y administración pública, referiremos al usuario del documento a las reglas federales que incorporan un lenguaje similar. Respecto de la legislación de TAI, preferimos indicar los artículos del CBP, señalando si la legislación en cuestión incluye un artículo en el sentido sugerido, el sentido contrario o si es omisa.

## 1.5 ¿Cómo emplear esta experiencia?

El ejercicio de la legislación de TAI en el área de seguridad ciudadana debe enfrentarse, en cada entidad federativa, teniendo en mente la totalidad del marco jurídico de los cuerpos policiales de la entidad.

Se sugiere comenzar las actividades de capacitación distribuyendo este material con anticipación entre los participantes. De no ser posible, se recomienda hacer una presentación sucinta de las características de los estudios de caso, conservando en la medida de lo posible el lenguaje del personal operativo para exaltar sus preocupaciones y perspectivas. Se propone como meta del ejercicio promover una postura crítica de la audiencia frente a los estudios de caso. Siempre que sea posible debe procurarse llevar la experiencia del estudio a la legislación y experiencia locales.



La finalidad de este documento consiste en transmitir los elementos de la experiencia de las entidades federativas y los municipios en la incorporación de la legislación de TAI, como una obligación de respeto a los derechos constitucionales y como una herramienta de gestión policial. La contribución a la que aspira este texto, en consecuencia, depende de la confrontación que el usuario haga del mismo con la experiencia de una institución concreta. Este material, sin embargo, puede resultar deficiente como una herramienta inicial de capacitación para el manejo de la legislación de TAI. Ello se debe a que el trabajo pretende específicamente contribuir a la aplicación de esta legislación en el ámbito específico de la seguridad ciudadana.

Al efecto, se sugiere emplear este material de la siguiente manera:

- A. Se proponen como **objetivos de aprendizaje** en actividades de capacitación, los siguientes:
- Identificar los **atributos de la corporación policial** que permitan describir el contexto de seguridad en que opera, para comparar dicho contexto con el de otras corporaciones policiales.
  - Distinguir las **peculiaridades de la operación** de una cooperación policial en una localidad determinada, que puede contribuir a una situación específica de inseguridad.
  - Apreciar críticamente la validez de **trasladar argumentos de seguridad de una localidad a otra**, ya sea por la diversidad de ámbitos de gobierno, la relación de policías respecto de la población de la localidad, la operación de instituciones policiales de otras jurisdicciones, o consideraciones del marco normativo.
  - Profundizar en la **descripción y prueba de los riesgos** que genera la publicidad de información sensible para la seguridad ciudadana en una localidad determinada.
- B. Este documento puede emplearse en actividades de capacitación con **grupos híbridos** (con policías y civiles). El objetivo del trabajo conjunto es que los participantes se familiaricen con las funciones de los retos de las tareas de policía en la localidad, así como con las oportunidades que ofrece el marco de TAI para cumplir esta finalidad.
- C. A lo largo del documento existen numerosos **materiales para sugerir y provocar discusiones** del grupo. Se recomienda emplear los recuadros con materiales para discusión, con la finalidad de verbalizar la reacción de la institución —o un juicio de valor sobre esta reacción. Los recuadros proponen preguntas encaminadas a resaltar aspectos importantes y no necesariamente decididos con anterioridad en la aplicación de la legislación de TAI.

Los recuadros aparecen en tres tipos de sombreado:

- (i) Las tiras vino a lo largo de la página indican objetivos y preguntas directamente vinculadas al texto. Se sugiere que se aborden estas discusiones después de leer el texto donde aparecen.
- (ii) Las tiras blancas a lo largo de la página indican una polémica general situada en el texto para sugerir su incorporación en el taller como medio para abrir la conversación entre los participantes. Se recomienda que los participantes tomen posturas respecto de la mejor manera de resolver los problemas presentados.

- (iii) Las tablas vino a dos columnas indican discusiones con base en resoluciones de recursos de revisión o solicitudes de información con texto verbatim para su análisis crítico.
- D. En el capítulo final, relativo al análisis de las solicitudes de información formuladas, se recomienda una sucinta exposición frente al grupo de dichos resultados y la discusión sobre la pertinencia y las posibles alternativas para instrumentar los indicadores allí sugeridos.
- E. **Los hechos importan.** Este material fue preparado con la aspiración de aportar luz al debate sobre los riesgos en que incurren los cuerpos policiales y los riesgos latentes a la seguridad ciudadana en general. Es posible, sin embargo, que las razones y argumentos viables para explicar la decisión de dar a conocer cierta información u ocultarla, no sean susceptibles de una articulación más precisa de la existente. La precisión de nociones tan abiertas y comunes para los cuerpos policiales, como "alertar a la delincuencia", "colocar a los cuerpos policiales en una situación de vulnerabilidad" o "atentar contra la integridad de las personas", puede ser difícil de superar. Incluso si este fuera el caso, se recomienda que en todo momento, los usuarios hagan un esfuerzo por **tomar nota de los hechos que generan estas preocupaciones** para su discusión. Los hechos de los estudios de caso dependen de la riqueza de las entrevistas realizadas.
- F. Para la conducción de las actividades de capacitación se recomienda la siguiente **organización del grupo**:
- (i) Puede desarrollarse una actividad exclusivamente con integrantes de la institución de policía, incluyendo personal administrativo y operativo; o con oficiales de policía, periodistas, miembros de organizaciones no gubernamentales y personal de las unidades de enlace y órganos garantes locales.
  - (ii) Es importante que los participantes puedan colaborar activamente en la preparación del seminario familiarizándose con la lectura de los estudios de caso. En virtud del tiempo de preparación requerido, puede solicitarse que la audiencia se divida en dos; todos pueden leer el caso que se relacione con la institución de policía participante y cada grupo leerá uno de los casos restantes.
- G. Se proponen las siguientes directrices de operación en las actividades de capacitación:
- Los funcionarios de policía tienen preocupaciones legítimas sobre el flujo de información que puede generar un riesgo para la comunidad y los miembros de la fuerza.
  - Aunque legítima, la preocupación de las instituciones policiales debe ser traducida en términos de evidencias que permitan evaluar la dimensión del riesgo.
  - Ambas afirmaciones deben tomarse con seriedad.
- H. Se recomienda apelar continuamente a la experiencia de la audiencia para hacer un uso más provechoso de este documento.
- I. A continuación se proponen temas críticos de análisis que pueden emplearse a discreción del capacitador. Es ideal que los participantes cuenten con esta lista de temas antes del inicio de las actividades de capacitación, para que tengan oportunidad de reflexionar sobre ella.

### Discusión 3. Descripción de la institución y el contexto local.

**Objetivo:** Identificar los atributos de la institución y del contexto, que puedan ser relevantes para el ejercicio de la TAI.

Después de una breve exposición a cargo de los participantes que hayan leído los casos, el facilitador estructurará un debate en grupos pequeños, donde los participantes formularán una lista de los atributos de la institución policial y del contexto, que puedan ser relevantes para una descripción de la práctica y las actitudes en torno de la TAI.

#### 1. Elementos de la descripción de la institución policial:

- Características generales de la institución policial.
- Marco jurídico de operación de la institución y generalidades sobre la regulación de TAI.
- Experiencia de la institución con la legislación de TAI.
- Foros o medios de la institución para entablar comunicación con el público, ya sea para impartir o intercambiar información.
- Documentos que soportan información de la labor policial.
- Impresiones del personal operativo sobre riesgos concretos.

Antes de revisar los estudios de caso se sugiere considerar que la práctica documentada aquí tiene por objeto iluminar la diversidad de estadios de la práctica de la normatividad de acceso a la información. El objetivo de ofrecer la lectura de estos casos es que los lectores tengan a su alcance elementos de comparación y contraste de la normatividad y práctica de su propia institución. Para ello, se recomienda que los lectores tengan a mano documentación que les permita revisar el marco jurídico de la institución policial de la localidad, el marco jurídico de TAI y una noción clara sobre:

- a. Los documentos disponibles en la institución de policía para registrar la labor policial y sistemas de archivo;
- b. La experiencia que ha tenido la institución con los mecanismos de TAI;
- c. Los mecanismos que emplea la corporación para intercambiar e impartir información al público.

Esta información debe estar disponible en el portal de los poderes de cada entidad federativa y en su caso, del gobierno municipal.

En todo momento, el texto se apega a las impresiones que los funcionarios y oficiales entrevistados compartieron con nosotros. Solamente se hace uso de letras cursivas cuando consideramos necesario añadir



una breve aclaración que permita leer mejor el contexto del que se habla. Las letras en negritas se emplean solamente para poner énfasis en posiciones importantes que servirán en las discusiones distribuidas a lo largo del documento.

2. Relaciones con el público antes y después de la legislación de TAI.
  - a. ¿Qué información proporciona la corporación cotidianamente al público?
  - b. ¿Existen estadísticas de incidencia delictiva? ¿Muestras de inversión de recursos públicos? ¿Premios a oficiales? ¿Situaciones de peligro detectadas en áreas específicas de la localidad?
  - c. ¿Qué vías de comunicación tiene la corporación con el público? ¿Sitio web? ¿Oficina de comunicación social? ¿Canales de comunicación a través del Ejecutivo local? ¿Oficinas de quejas o solicitudes al Ejecutivo?
3. Oportunidades de la TAI.
  - a. ¿Qué beneficios pueden derivarse para la institución policial de impartir información hacia el público?
  - b. ¿Qué razones pueden tener las corporaciones policiales para brindar información al público?
  - c. ¿Cómo podemos trazar una línea paralela entre las condiciones de transparencia u opacidad necesarias para el trabajo de la policía de proximidad, reacción e investigación?
4. Oportunidades de la TAI (experiencias concretas).
  - a. ¿Qué instancias pueden mencionarse en la práctica de la institución como logros derivados del ciclo de comunicación que la corporación establece con el público?
  - b. ¿Se ha percibido un impacto en la relación de la institución con el público a partir de la instrumentación de políticas de comunicación? ¿Ha contribuido la legislación de TAI a fomentar ese ciclo de comunicación?
5. Aspectos operativos de la TAI.
  - a. ¿Están familiarizados los miembros de la corporación con los procesos establecidos en la normatividad de TAI?
  - b. ¿Se han socializado los alcances de las responsabilidades que esta normatividad impone a los miembros de la corporación?
  - c. ¿Existe coordinación entre el personal de la UAI y los funcionarios de las unidades administrativas responsables de la información respecto de los procedimientos a seguir?
  - d. ¿Participa la unidad administrativa a cargo de los aspectos jurídicos de la corporación en la toma de decisiones sobre la legislación de TAI?
6. Oportunidades para la gestión pública.
  - a. ¿Qué obstáculos enfrenta la institución para implementar la legislación de TAI?



- b. ¿Cuáles de esos obstáculos están dentro de la competencia de otras instituciones gubernamentales?
  - c. Dentro del ámbito de competencia de la corporación ¿pueden tomarse medidas para solventar los obstáculos identificados?
  - d. ¿Se ha identificado un impacto en la gestión pública al interior de la corporación como consecuencia de la legislación de TAI?
  - e. ¿Qué aspectos del marco normativo limitan el flujo de información entre la corporación y el público?
7. Cómo aprovechar las oportunidades de la LAI.
- a. ¿Qué información necesita impartir la institución policial?
  - b. Aunque la información sea generada por otra entidad del gobierno, ¿qué información necesita la corporación en sus archivos para tomar decisiones de gestión, planeación y seguimiento?
  - c. ¿Se relaciona directamente con el ejercicio de recursos públicos?, ¿con los procesos de contratación del personal?
  - d. ¿Se discuten las necesidades de reservar información dentro de un cuerpo colegiado en la institución? ¿Participa la corporación en la decisión de reservar información en el gobierno municipal?
  - e. ¿Se hacen revisiones periódicas de la información declarada como reservada para valorar la vigencia de las razones de reserva?
8. Comunicar información que revele las necesidades y capacidades de la institución policial.
- a. ¿Disuade la comisión de delitos?
  - b. ¿Promueve la comisión de delitos?

## CASO 1: LA POLICÍA DE PROXIMIDAD EN LA ENTIDAD NE

Este caso corresponde a una policía municipal en la entidad NE (ver Anexo I). La corporación policial a la que nos acercamos en primer lugar, tiene a su cargo la seguridad de una comunidad con un índice de menos de 6 delitos federales y entre 280 y 290 delitos comunes por cada 100 mil habitantes. Los operativos coordinados con las policías estatales, federales y de entidades colindantes absorben una parte importante del trabajo de la corporación.

- Aunque la **entidad** tiene una relación de entre 100 y 150 policías por cada 100 mil habitantes, el **municipio** tiene una relación de entre 200 y 250 policías por igual número de habitantes.
- La incidencia de delitos federales en el territorio de la entidad federativa donde se localiza este municipio es alta, pero en proporción con la población es baja.

### 2.1 Marco jurídico de la policía municipal

La CPEUM estipula las facultades del municipio en el área de seguridad ciudadana. Además, faculta a las entidades federativas para que organicen sus relaciones con los municipios a través de la legislación. De acuerdo con la LOM de cada entidad, las tareas de seguridad ciudadana, bomberos y tránsito son competencia municipal. Por lo que respecta a la policía de proximidad, su trabajo preponderante se concentra en la detección y prevención de conflictos (y no exclusivamente de delitos); la ejecución de los bandos de policía y buen gobierno, y sus oficiales, como cualquier otra persona, tienen la facultad de detener a los probables responsables de cometer delitos en flagrancia.

Las características principales de esta corporación son las siguientes:

- Corporación policial del ámbito municipal.
- Responsabilidades principales definidas en el bando de policía dentro de las competencias contempladas por la LOM.
- A cargo de las funciones de tránsito y protección civil.
- Responsabilidad limitada por las tareas de persecución de delitos federales.
- Dado que la competencia principal de esta institución es hacer valer la normatividad municipal, a menudo la intervención en cuestiones de seguridad estatal o federal requieren de la colaboración en un operativo donde otra institución controla la estrategia y la información.



## 2.2 Marco jurídico de la TAI en la entidad

El municipio tuvo su primer reglamento de TAI antes de que la entidad aprobara la legislación estatal. En cierto sentido, la normatividad municipal es pionera en la entidad. En el momento de conducir las entrevistas de este trabajo, la normatividad municipal era objeto de reformas para integrar las modificaciones a la legislación estatal.

En el municipio existe una UAI para los sujetos obligados de la localidad y un Comité de Información municipal, el cual está integrado por el secretario del ayuntamiento, el contralor y el secretario técnico, quien es responsable de la UAI municipal<sup>18</sup>.

A pesar de que la normatividad de TAI ha estado vigente en el estado durante algunos años, la práctica del acceso a la información es de poca intensidad. Los funcionarios que laboran en la UAI estiman que las solicitudes de acceso para todo el municipio, durante 2007, fueron alrededor de cien. De éstas, sólo unas cinco se dirigieron a la corporación policial. Según la experiencia de los funcionarios de la UAI, la comunidad manifiesta un marcado interés por conocer información sobre servicios y trámites del gobierno municipal: obras, desarrollo urbano, tránsito, trámites de licencias, y políticas de desarrollo social.

Las solicitudes de información sobre seguridad ciudadana es relativamente baja en comparación con solicitudes de otro tipo. Una posible explicación es que la policía municipal acude directamente a la comunidad a difundir información. Por ejemplo, existe una gran cantidad de información en el sitio web, como la relativa a incidencia delictiva e informes periódicos.

La decisión de reservar información se hace a propuesta del área operativa correspondiente, con la decisión del director general. Ésta, mediante el Comité de Información, puede ser vetada. De acuerdo con la estructura del Comité, el mando policial no participa en las decisiones finales sobre la reserva de la información.

Los funcionarios entrevistados nos explicaron que es muy importante tener precaución respecto de la información que la corporación imparte, debido a que no es posible controlar el uso que el solicitante haga de la misma. Por ello, el tratamiento de datos tácticos o estratégicos de la corporación debe administrarse con cautela.

Desde que se instaló la UAI municipal se han resuelto algunos recursos de revisión, todos en favor de la postura adoptada por ella.

Los funcionarios de la Unidad comentaron que, aparentemente, si un sujeto obligado desea publicar información reservada o confidencial, sería facultad del Comité de Información votar al respecto.

## 2.3 La experiencia de la corporación con la legislación de TAI

La experiencia directa de los funcionarios de la corporación con la LAI es limitada. En parte, como quedó de manifiesto anteriormente, las solicitudes de acceso a la información en el municipio son pocas; asimismo, el manejo de la información que se imparte al público se hace mediante el control de la oficina del gobierno municipal.

*Aparentemente no existe información de oficio que la corporación sea responsable de preparar en el ámbito específico de su mandato legal, además de la información general que toda la administración*

*pública debe entregar al gobierno central. En el ámbito específico de seguridad ciudadana, de acuerdo con las entrevistas que sostuvimos, la información pública se limita a la versión de la nota informativa que la corporación prepara. No parece existir normatividad específica complementaria a la ley o reglamento que indique cuáles datos deben publicarse sistemáticamente. Por lo tanto, no parece haber procesos formales para que la corporación recolecte y publique información de oficio.*

Según las impresiones de los entrevistados, en cuanto al procesamiento de solicitudes de información los pasos que deben seguirse, desde la perspectiva de los funcionarios responsables, son los siguientes.

- Inicialmente, la UAI revisa la solicitud de información.
- Por lo general, responde a las solicitudes con base en la versión pública del parte informativo. La corporación le proporciona habitualmente datos sobre incidencia delictiva y los operativos implementados en forma de una versión pública de la nota informativa preparada para el presidente municipal.
- Sólo en caso de que la información no se encontrara allí, la UAI solicitaría los datos a los funcionarios de la corporación.

También se reportó una situación donde un área administrativa dentro de la corporación fue responsable de dirigir la solicitud de información a otras áreas administrativas responsables de almacenar la información solicitada. *Parece que la escasa práctica del procedimiento de acceso a la información en la corporación, ha impedido que exista una visión común entre la UAI y los funcionarios de la corporación.* Éstos indican que la regla es que las solicitudes sean remitidas a la unidad administrativa responsable.

Desde el inicio de la vigencia de la legislación estatal, las entidades municipales emitieron catálogos de información reservada. De acuerdo con las entrevistas que condujimos, las unidades administrativas de la corporación ingresaron categorías de información que quedarían fuera del alcance del público, como los expedientes de los procesos y procedimientos donde participa la corporación o los datos personales que se vierten en las notas informativas preparadas para el presidente municipal.

A pesar de la poca práctica de los procedimientos de acceso a la información, la corporación ha mostrado un interés especial por las vías para impartirla, sin que necesariamente la comunidad la solicite. Por ejemplo, se ha acercado a los órganos garantes de la TAI, tanto en el ámbito estatal como federal, y ha procurado documentar la experiencia de otras instituciones policiales, como el Distrito Federal, Nueva York, Los Ángeles o Colombia. Asimismo, ha tomado como ejemplo las experiencias de instituciones donde se publican, en tiempo real, las imágenes captadas por la red de video vigilancia, así como los índices delictivos y su impacto en áreas delimitadas de la ciudad. Como consecuencia de este aprendizaje, la institución acordó la publicación de una versión pública de la nota informativa.

### ¿Para qué impartir información al público?

- Para promover
- Para mejorar
- Para generar confianza



Los funcionarios entrevistados señalaron la relevancia del **apoyo de los mandos superiores** para la adopción de políticas de TAI. En el caso de esta institución, el director general participó directamente en actividades vinculadas con el tema y ha promovido la adopción de políticas de TAI.

Se nos dijo que es claro que los errores, excesos, abusos o delitos cometidos por los miembros del cuerpo policial, han generado gran desconfianza en la comunidad. **Sin embargo, si la policía y la comunidad no operan de manera conjunta, los resultados obtenidos serán muy pobres. El hecho de que la gente pueda indagar sobre el trabajo policial generará confianza y credibilidad.**

## 2.4 Foros y medios para impartir y recibir información del público

Los mecanismos de comunicación que la corporación tiene con el público para impartir y recibir información consisten en medios propios y medios de la presidencia municipal. Por un lado, la presidencia municipal concentra las peticiones ciudadanas a través de un sistema de "oficialía de partes" donde se registran todas las peticiones, se toma nota de la autoridad responsable de atenderlas y del resultado de la atención.

La legislación de TAI estatal prevé la existencia de UAI en cada municipio. Las UAI reciben solicitudes de información mediante un sistema electrónico propio de la entidad federativa, denominado "unidad de control de peticiones", que recibe una gran diversidad de comunicaciones de los ciudadanos y tiene la responsabilidad de enviar esas peticiones. Como cualesquiera peticiones ciudadanas, las solicitudes de información se procesan en la oficina de la presidencia municipal y se dirigen a las entidades requeridas.

*Los medios de comunicación propios de la corporación, en realidad, no existen, ya que se encuentran subsumidos en el sitio web del gobierno municipal.* Las decisiones de contenido no son responsabilidad exclusiva de la corporación. No obstante, un mecanismo importante de contacto entre la policía y el público son las reuniones vecinales. Para estas reuniones, los sectores de la corporación sostienen reuniones vecinales periódicamente, que se organizan por propuesta de la autoridad; un grupo de vecinos es anfitrión. El propósito es que la policía dé a conocer las fotografías y nombres de los elementos que operan en el área, los horarios de sus operativos y actividades específicas de contacto ciudadano, como la firma de hojas de ruta en los comercios del área.

Como todas las dependencias de la administración pública municipal, la policía imparte información a través de la oficina de medios de la presidencia municipal. Con frecuencia, sin embargo, las estrategias de comunicación tienden a retratar a los policías con armas largas y equipo para enfrentar motines. **No obstante, en otras áreas de la institución existe la percepción de que la imagen de la corporación debe favorecer un aspecto de apoyo, más que de confrontación.**

En la localidad existe un Consejo Ciudadano de seguridad ciudadana, ante quien rinde cuentas la dirección de policía del municipio; por ejemplo, en el rubro del empleo de recursos públicos.

## 2.5 Documentos que soportan la información policial

Los documentos que soportan los aspectos operativos de la corporación, incluyen:

- (i) **Parte general:** Es una compilación de la información del centro de control que contiene un reporte de todas las incidencias cada 24 horas por cada una de las zonas policiales.

Aparentemente, no son del todo claros el marco normativo y los procedimientos administrativos que regulan el flujo de información de los comandantes al director general. Sin embargo, el Parte general se prepara desde hace mucho tiempo y de forma continua.

- (ii) **Reporte mensual:** Se elabora para el director general, el presidente municipal, su secretario y el secretario de gobierno. Contiene información de incidencia delictiva, faltas administrativas e información de las tarjetas informativas de cada comandante a cargo de las 26 zonas policiales.

El archivo histórico del reporte fue publicado y mantenido en la página web de la corporación durante un tiempo. Sin embargo, después de un lapso, se redujo la disponibilidad del documento al reporte del mes anterior. Así, el reporte, e incluso un mapa georeferenciado, se mantuvieron disponibles sólo para las personas que lo solicitan.

- (iii) **Mapa georeferenciado:** Se publicó en su momento el archivo de mapas georeferenciados de incidencia delictiva. Ahora, el mapa con incidencia delictiva por zona está disponible para el público si se solicita, pero no se publica en la página web.
- (iv) **Encuesta municipal de victimización:** Publicada en 2005, 2006 y 2007. La correspondiente a 2008 no se había publicado aún<sup>19</sup>.
- (v) **Seguimiento de detenciones:** Para allegarse de información, la policía municipal revisa el libro de gobierno del MP, para identificar el total de remisiones a dicho ministerio en la localidad, por cuerpos diversos de la policía ministerial.
- (vi) **Registro de sanciones administrativas:** Además, la institución genera un registro de las personas a quienes se detiene por una infracción administrativa.
- (vii) **Delitos potenciales:** Se cuenta además con un registro de las situaciones de potenciales delitos que no son denunciados ni resultan en una remisión, por el acuerdo entre los involucrados. Casos comunes son los robos a comercio, los accidentes de tránsito, casos de lesiones y denuncias de violencia doméstica.

## 2.6 La perspectiva operativa

En nuestras conversaciones con miembros del personal operativo, encontramos que (i) los mandos medios de la institución han notado el efecto de abrir los canales de comunicación con la comunidad, y (ii) que esta comunicación debiera promover el manejo habitual de determinada información sobre la institución.

### 2.6.1 ¿Qué debe saber la comunidad sobre la policía?

En la localidad existe un Consejo Ciudadano de seguridad ciudadana ante quien rinde cuentas la dirección de policía del municipio; por ejemplo, en el rubro del empleo de recursos públicos.

La corporación se ha esforzado para que la gente sepa dónde ingresar quejas respecto del comportamiento de sus miembros. Por ejemplo, el número de llamadas de emergencia que opera en la localidad se emplea con gran éxito para este fin. Gracias a ellas, la institución ha identificado numerosas situaciones donde se requiere la intervención de un superior jerárquico para orientar o reparar la intervención de alguno de los elementos.





Destaca especialmente la referencia que hacen los mandos medios, respecto de la fuerza sobre el impacto de la comunicación con el público. Proporcionar y recibir información de y hacia la comunidad ha permitido que las personas denuncien con mayor frecuencia los delitos. Esto, a su vez, conduce a un mejor reflejo de la incidencia del trabajo policial.

- La institución debe asegurar que la gente sepa cuáles son las acciones exitosas de la policía. Los logros de la acción policial deben tener el mismo peso mediático que los errores y abusos.
- La corporación debe promover entre los miembros de la comunidad el respeto al uniforme policial.

### 2.6.2 Información que la institución recibe del ciudadano: Programa "Prevención ciudadana"

En este municipio, la relación de la policía con la comunidad se ha venido formalizando en los años recientes: **la institución busca la colaboración del ciudadano**. Existe una política deliberada para promover el contacto de los ciudadanos con la policía. En las reuniones comunitarias a las que hicimos referencia, los representantes vecinales señalan a la policía los problemas de la comunidad. El personal operativo tiene la oportunidad de recibir de primera mano la información que la comunidad aporta y que permite identificar problemas concretos de seguridad. El efecto de esta comunicación directa entre la comunidad y la policía es un incremento en el grado de confianza sobre la actuación policial.

Durante las reuniones comunitarias, la comunidad proporciona datos sobre los aspectos donde se requiere la acción policial. Pero de modo más importante, la comunidad puede recabar información sobre el avance del trabajo policial, como el número de aseguramiento o de detenciones. Se difunde también el reporte de los operativos que se han conducido en el pasado obedeciendo las denuncias ciudadanas. Además, la policía comparte datos respecto de operativos anteriores y su resultado.

### 2.6.3 Información que debe permanecer reservada

Existe claridad en el cuerpo operativo de la policía respecto del valor de la comunicación y el contacto con la ciudadanía. Esta política genera grandes beneficios para incrementar la precisión de las labores de prevención y combate al delito. Sin embargo, existe claridad también sobre la imposibilidad de garantizar el destino y empleo de la información que se vierte en las reuniones comunitarias. Por ello, los oficiales no pueden dar a conocer, por ejemplo, datos precisos respecto de **operativos que están por ejecutarse o las características de la conducción de los mismos**. La idea central es que los datos policiales que puedan alertar a la delincuencia no deben publicarse. Por ejemplo, **se señalan como datos que colocarían a la policía en una situación de vulnerabilidad**:

- La información respecto del número de policías o unidades empleadas en un **operativo específico**, y
- El lugar o el momento en que dicho operativo se va a llevar a cabo.

En general, no es deseable informar sobre **datos concretos que permitan hacer un seguimiento del estado de fuerza en la institución a futuro**. Por ello, sería riesgoso informar sobre faltas, vacaciones o días de incapacidad de los elementos de la fuerza, de tal suerte que fuera posible establecer

cuántos elementos se encuentran destacados en determinada zona policial en un momento específico presente o futuro. Incluso, la información que describe la operación policial en el pasado o la difusión de los datos sobre la organización de la policía, debe impedir que el público identifique los patrones de trabajo de la corporación.

Además de la necesidad de impedir la identificación de patrones, no es posible informar sobre el lugar o momento en que un operativo determinado se desarrollará, incluso si el operativo en cuestión se planea y diseña con base en información recabada de la comunidad.

*En un grado inferior de riesgo*, se puede colocar la información sobre la estructura y operación de la policía. Estos datos pueden proporcionarse siempre que se haga de manera general, para dar a conocer incluso las cifras generales del número de armas, tipo, calibre o unidades con las que cuenta la institución. Es posible también informar sobre el número de zonas policiales o la división del trabajo en turnos.

- Si un alto mando policial renuncia, la publicación de la carta donde exponga sus razones no debería ser información reservada, a menos que su renuncia se vincule con el crimen organizado. Ello podría poner en riesgo la seguridad de la persona.
- Los datos generales sobre el número de policías de la fuerza, zonas policiales y divisiones del territorio municipal, así como el presupuesto detallado que se ejerce, incluso, en rubros como armamento, deben publicarse. De hecho, se publican periódicamente. De igual forma, existe gran cantidad de información pública respecto del detalle de las unidades y el equipamiento de la fuerza, ya que se publica en la prensa cuando se hace entrega de dicho equipo. De la misma manera podrían publicarse con detalle las características de los chalecos antibalas del personal, ya que en todo caso se trata, según declaración de un mando policial, de información relativa a equipo licitado.
- Es necesario que se informe sobre datos específicos de cada policía. No sería difícil o riesgoso publicar a detalle el salario de los policías. Igualmente, es correcto que se publique la información sobre los resultados de exámenes antidoping, aunque no de manera individual. Uno de los comandantes entrevistados tiene la impresión de que dar positivo en dicho examen no es una causa de separación del cargo. Por lo tanto, la publicación del resultado tendrá un impacto sobre su presencia continua en la institución.
- Un principio sumamente importante para la protección de información debe ser el riesgo que represente para la seguridad no sólo del oficial sino de su familia, con vistas a una posible reacción criminal. La protección del domicilio particular de los oficiales es esencial. **Los comandantes entrevistados tienen la impresión de que en la página electrónica del centro de control de confianza de la Secretaría de Gobernación hay acceso generalizado a los datos del domicilio particular de los oficiales de policía.**

**"Es tan peligroso el miembro de un grupo de delincuencia organizada, como el miembro de una pandilla o un delincuente solitario. Todos ellos plantean el mismo riesgo para la seguridad de la familia de los miembros de la policía".**

El contacto de la policía municipal con asuntos de delincuencia organizada se ha incrementado recientemente. Como consecuencia de ello, la policía municipal realiza un mayor número de tareas en colaboración con la policía estatal, con la Secretaría de la Defensa Nacional y, en algunas ocasiones, con las policías federales. Sin embargo, según explica uno de los entrevistados: "Es tan peligroso el miembro de un grupo de delincuencia organizada, como el miembro de una pandilla o un delincuente solitario. Todos ellos plantean el mismo riesgo para la seguridad de la familia de los miembros de la policía. Quien quiera saber el domicilio particular de los miembros de la policía municipal, eventualmente lo averiguará. Pero no es conveniente facilitarles esa tarea".

## **2.7 Prácticas internas complementarias: El flujo de información en la policía municipal B.**

En el contexto de nuestro trabajo nos acercamos a otra institución municipal de la misma entidad federativa y de dimensiones similares al caso A. La institución del municipio B no había tenido contacto con la normatividad sobre TAI. Por esta razón, no expandimos esta referencia a un estudio de caso, sino que reportamos algunas prácticas complementarias, importantes para la gestión de información. Ninguno de los funcionarios entrevistados en la institución de policía mencionó la actividad formalizada de esta institución dentro del esquema de la legislación de TAI. La UAI de esta localidad no respondió a nuestra solicitud de información ingresada vía electrónica. A pesar de la disposición de su personal para entrevistarse con el equipo que trabajó en este proyecto, la entrevista no se concretó. De nuestra observación en las instalaciones de la UAI —de la que habían oído hablar pocos funcionarios municipales ubicados en edificios próximos—, notamos que el funcionario responsable tiene a su cargo un número importante de tareas fuera de las instalaciones de esta Unidad. Además, en más de tres años de funciones, los altos mandos policiales en la localidad no habían tenido contacto con el Comité de TAI del municipio<sup>20</sup>.

Al igual que en el caso anterior, dentro del gobierno municipal la policía B no es responsable del manejo de la información relacionada con obligaciones de TAI. Ello puede explicarse porque en la legislación estatal no se contemplan obligaciones de TAI específicas en el sector.

A pesar de que la institución no tiene experiencia con la legislación de TAI y está por lanzar su sitio web, identificamos algunos procedimientos importantes para la elaboración de información que puede ser importante para el conocimiento de la comunidad. *Estos datos nos hacen pensar que la práctica del procedimiento de acceso a la información es incipiente en esta localidad. No obstante, recibimos de esta institución una importante y detallada perspectiva respecto de un proceso de preparación de información periódica, que denota la existencia de mecanismos útiles para la gestión. Estos mecanismos podrían tener un impacto importante si se incorporan a una política amplia de TAI.*

El procedimiento de las notas informativas es muy ilustrativo. La **nota informativa** es un documento empleado comúnmente en las corporaciones policiales, cuyo objetivo es informar al jefe del Ejecutivo de "las acciones relevantes realizadas por los diferentes cuerpos de seguridad ciudadana, durante las 24 horas anteriores." Cabe señalar que la definición de seguridad ciudadana en este procedimiento integra también a los cuerpos de protección civil.

El documento está elaborado sólo para el jefe del Ejecutivo y los responsables a nivel general y operativo de la corporación, y emplea los indicadores de "robo de vehículo" y "servicios prestados por los cuerpos de seguridad pública".

El proceso detallado de la preparación de la nota informativa involucra diversos aspectos pero, a grandes rasgos, incluye la participación del personal operativo y administrativo: primero, el personal operativo es responsable de recoger los partes de novedades de cada turno; después, el personal administrativo se ocupa de la redacción de la nota informativa, añadiendo fotografías y mapas. Posteriormente, el personal operativo valora la relevancia que se concede a cada evento incluido en la nota informativa. Antes de que se defina el contenido final de la nota, se coteja en una reunión con los jefes de servicio.

En el siguiente mecanismo de revisión, se integran tablas y gráficas de cuerpos de seguridad, llamadas al centro de control y remisiones de personas por violaciones a notas administrativas. Finalmente, se preparan las tablas de indicadores de robo de vehículos, se revisa la nota informativa dos veces más y se entrega al jefe del Ejecutivo. Una copia se almacena en el servidor central.

Este proceso, con mayor o menor grado de regulación interna, es común en numerosas corporaciones policiales del país. La información se procesa para consumo interno. Sin embargo, el trabajo que se hace para editar esta nota puede servir como base para preparar información de coyuntura para el público.

La elaboración de la nota informativa supone la existencia de informes del "parte de novedades" de todos los elementos de la corporación, que remiten a su respectivo centro de control. La Unidad de Estudio, Planeación y Control tiene acceso a la información.

Insumos para aprender de la experiencia



## CASO 2: LA POLICÍA DE REACCIÓN EN LA ENTIDAD SE <sup>21</sup>

Como explicamos en el caso anterior en relación con la policía de proximidad, encontramos que el sistema federal mexicano permite que cada entidad federativa resuelva la relación del poder estatal en materia de seguridad ciudadana, frente a las autoridades municipales. El caso de la policía de reacción que presentamos a continuación refleja la práctica de una institución con las siguientes características:

- Corporación policial de ámbito estatal.
- Articulación de responsabilidades autónomas en materia de tránsito para vías de circulación estatal.
- Responsabilidades adquiridas por convenio con los diversos municipios del estado para actividades específicas de colaboración.
- Incidencia de delitos federales de nivel medio.
- Presencia de oficiales federales frente a policías locales, de nivel medio.
- La entidad tiene una proporción de policías preventivos por 100 mil habitantes de nivel medio también.

La institución en cuestión pasó de ser una dirección en el órgano de gobierno estatal, a convertirse en una secretaría dedicada a la función de seguridad ciudadana en 2003. Jurídicamente, la función de seguridad ciudadana estatal está claramente definida como subsidiaria respecto de la función policial municipal<sup>22</sup>. La relación de la policía estatal con las policías municipales se define a través de convenios marco, que se adaptan según las necesidades de cada localidad.

### 3.1 Marco jurídico de la policía estatal

La policía estatal es una institución creada recientemente. Se añadió al aparato de la administración pública estatal en 2003, reemplazando a la Dirección General de Tránsito, adscrita a la Secretaría de Gobierno del estado. A diferencia de las policías municipales, la estatal es una policía de reacción. Su función principal es resguardar las vías de tránsito estatales y operar en suplencia de las policías municipales cuando estas lo soliciten. Tales solicitudes se pueden presentar caso por caso, o a través de los convenios de coordinación.

La legislación estatal señala la función de la Secretaría apoyándose en las competencias constitucionales de la Federación y los municipios, y define su función como "el combate a todo tipo de conductas antisociales, las personas y sus bienes ante siniestros y desastres naturales"<sup>23</sup>. Por su parte, la LOM del estado establece que cada municipio será responsable de cumplir los planes y programas de seguridad ciudadana, prevención y tránsito; vigilar el funcionamiento de las comisarías y correccionales; supervisar las funciones, desarrollo y desempeño del cuerpo de seguridad

ciudadana, policía preventiva y tránsito municipal, entre otras. Las tareas de la policía estatal se definen por exclusión de estas atribuciones directas de los otros cuerpos de policía del estado. Este entramado normativo impide que el mandato de la SSPE se preste a una definición fácil.

Además de las complicaciones de la definición exacta de competencia entre estado y municipio, la policía estatal es competente, al igual que cualquier persona, para realizar detenciones en casos de flagrancia a las leyes penales (estatales o federales) *no está clara su competencia para ejecutar bandos municipales*. Las actividades sustantivas de la policía estatal se regulan en la ley estatal en materia de seguridad ciudadana, el reglamento interior de la policía estatal, la normatividad del órgano disciplinario —CHJ— y la normatividad aplicable a la responsabilidad administrativa de funcionarios públicos.

### 3.2 Marco jurídico de la TAI en el estado

La legislación de TAI del estado obliga a las entidades gubernamentales, entre otras, a publicar información de oficio como: (i) su estructura orgánica; (ii) las atribuciones por unidad administrativa; (iii) las disposiciones de observancia general que regulen a la entidad; (iv) el directorio de servidores públicos, incluyendo el nivel de jefe de área o similar; y (v) la remuneración mensual, incluyendo las compensaciones, prestaciones y prerrogativas en especie, entre otras.

#### Procedimiento para acceder a la información

La legislación estatal impone restricciones importantes a la TAI. Primero, requiere que el solicitante entregue una copia de su identificación oficial y una dirección para oír notificaciones, mientras el RLAI añade que el domicilio debe encontrarse en el estado. La solicitud debe ingresarse en la UAI de la entidad gubernamental que elabore, administre o posea la información (LAI). En el caso de la policía estatal, la solicitud debe entregarse en la UAI del Poder Ejecutivo local. La institución no tiene competencia para recibir directamente solicitudes de información. Al interior de la institución, el proceso de reserva se inicia al momento de generar la información o cuando es solicitada (RLAI). Finalmente, la información debe entregarse de forma personal o a través de representante en el domicilio de la UAI (RLAI). Los recursos de revisión son resueltos por el órgano garante (LAI).

#### Información reservada

Como la mayoría de las leyes de TAI del país, en el estado de SE se considera que es información reservada "la que comprometa la seguridad del estado o la seguridad pública" (LAI), así como aquella que por disposición de ley se considere de carácter reservado (LAI).

Para que la información gubernamental se reserve al conocimiento público, debe reunirse una serie de condiciones. La información pública gubernamental puede clasificarse como reservada —por poner en riesgo la seguridad ciudadana, entre otras causas— a propuesta de la entidad que genera la información, con el acuerdo del órgano garante, cuando el "daño que se causa con su divulgación" sea mayor que el interés público de conocerla. El carácter reservado se puede otorgar solamente por una resolución del órgano garante a propuesta del titular de la Secretaría (LAI), por aplicación de alguna de las excepciones previstas en la ley, cuando "se acredite que se causa un daño con su divulgación y que éste es mayor que el interés público de conocer la información de referencia".

Explícitamente, la ley establece como pública la información respecto de las instancias, procedimientos o procesos generados como consecuencia de la posible comisión de actos ilícitos de funcionarios públicos en función de su cargo o empleo.

El RLAI del estado estipula la definición acotada de seguridad ciudadana:

- La relativa al estado de fuerza de las instituciones, como el número de elementos de las distintas corporaciones policiales y de seguridad, equipamiento, armamento y vehículos;
- Los planos y proyectos de construcción de los inmuebles e instalaciones de las instituciones policiales;
- Los códigos utilizados en los sistemas de radiocomunicación, y
- Programas informáticos.

*Cabe preguntarse cómo protegerá el órgano garante su independencia frente a los recursos de revisión en casos de información reservada, cuando llegue el momento de adoptar una resolución en materia de desclasificación.* Al efecto, aunque la legislación estatal le asigna la facultad de resolver sobre ellos, también le asigna cierta participación en el proceso inicial de clasificación de información a instancia de la autoridad que detenta la información. Cuando se realizó este estudio, el órgano garante no había tenido oportunidad de resolver recursos de revisión en materia de seguridad ciudadana. En su momento, será importante valorar la independencia con la que éste decida una situación en la que participe activamente en la decisión de reservar la información objeto del recurso.

### 3.3 Experiencia de la institución con la LAI

La experiencia de la institución con la legislación de TAI es relativamente limitada. Esto puede explicarse por diversos factores, de los que subrayamos dos. Primero, la UAI —que comparten las instancias de la administración pública de la entidad— sólo admite solicitudes por escrito, con copia de identificación. Como consecuencia de este impedimento —considerando que este trabajo se basa en la operación de medios electrónicos—, no ingresamos una solicitud de información para ser atendida por esta entidad.

Como en otras instituciones de seguridad ciudadana del país, las reglas aplicables al sistema estatal de seguridad ciudadana han generado un efecto disuasivo en las autoridades para interpretar el principio de máxima publicidad<sup>24</sup>.

### 3.4 Documentos que soportan información de la policía

El sistema de vinculación con el público se completa a través del ciclo de quejas ciudadanas sobre los asuntos que competen a la Secretaría: tránsito y seguridad ciudadana estatales.

#### 3.4.1 Órdenes generales

Las órdenes generales son instrucciones y procedimientos para todos los miembros de la corporación. Son "un instrumento administrativo a disposición de la dirección de policía estatal, cuyo objeto es emitir y dar a conocer al personal operativo de la corporación, las directrices generales de



funcionamiento y operación de sus miembros, en el desempeño de sus funciones y con motivo de ellas, de modo tal que cada uno de los policías cuenta con una guía de actuación y de procedimientos que le indica los pasos a seguir ante las diversas situaciones o contingencias por afrontar en su quehacer cotidiano"<sup>25</sup>. Estas políticas institucionales se emiten respecto de diversas materias operativas que detallan procesos y procedimientos que el personal debe seguir en una situación concreta. La clasificación de las órdenes generales es la siguiente:

- Sobre procesos administrativos de la Secretaría;
- Sobre procesos operativos de rutina;
- Protocolos de comunicación, la operación normal de unidades, patrullaje, detención de vehículos por infracciones de tránsito, revisión de vehículos a depósito, conductores bajo el influjo de drogas o alcohol;
- Sobre procesos operativos en situación de emergencia; y
- Unidades de emergencia y persecuciones.

Estos protocolos se aplican de manera cotidiana en las tareas policiales. Ejemplos concretos de aplicación de órdenes generales incluyen:

- Procedimiento para la detención de un vehículo o una persona;
- Las comunicaciones con el centro de control de radio para el reporte de una detención, el control del número de serie de todos los vehículos detenidos o la verificación de documentación del conductor;
- Las fases para abordar a un conductor cuya unidad ha sido detenida tras haber cometido una infracción;
- Operación del patrullaje con uno o dos elementos por unidad;
- Procedimiento de garantía para el pago de infracciones; y
- Comunicación con conductores en caso de ser detenidos.

Las órdenes generales fueron reproducidas en un libro de bolsillo, para que todos los elementos de la fuerza lo lleven consigo. El libro incluye el marco jurídico aplicable a la corporación de policía, además de las políticas específicas que debe aplicar el oficial. **Por acuerdo de 11 de septiembre de 2006, la SSPE solicitó al órgano garante la reserva de las órdenes generales. El 21 de septiembre de ese año, el órgano garante aceptó los argumentos de la Secretaría y reservó esta información por un periodo de 12 años.**

Entre los argumentos presentados por la institución, el órgano garante afirmó que, **del contenido de las órdenes generales** "se desprenden estrategias preventivas que permiten mantener el orden social, además de contener acciones, operativos, sistemas y programas para vigilancia, datos de conformación de claves y códigos de radiocomunicación". Más adelante, el órgano explicó que "la divulgación de la información contenida en las órdenes generales causaría un perjuicio grave al funcionamiento y desempeño de los Cuerpos Policiacos (sic) adscritos a la Secretaría [...]", porque

"quedarían al descubierto las directrices generales de funcionamiento y operación dentro del desempeño de las funciones que realizan los elementos de la dirección de policía estatal."

Además, el órgano garante reiteró **nociones generales** sobre la necesidad de cuidar la información relativa a los cuerpos de seguridad ciudadana del estado:

- Primero, el órgano mencionó la finalidad de la institución: La función de la Secretaría "es proteger y salvaguardar la seguridad pública, la integridad física de toda persona y de los distintos agentes cuando se presentan situaciones tanto de rutina como de emergencia."
- Enseguida mencionó la **posibilidad de riesgos** derivados de la publicidad de la información: "los datos contenidos [en las órdenes generales] **podrían ser utilizados para un fin no lícito**", es decir,
- "Se alertaría a la delincuencia respecto de las actuaciones del personal operativo de la dirección de policía estatal".

De acuerdo con la legislación estatal en materia de TAI, el estándar de prueba que debe alcanzarse es que, de ser publicada, **la información causaría un daño mayor que el interés del público por conocerla (LAI)**. Para acreditar que se cumple esta condición en el caso de las órdenes generales, el órgano garante explica que:

se advierte que la difusión de las órdenes generales, **efectivamente compromete la seguridad del estado, la seguridad pública**, incluso la vida misma tanto de los servidores que prestan sus servicios en [la institución de policía], como de los integrantes de la sociedad [...], ya que en dicha información se encuentran contenidas estrategias preventivas que permiten mantener el orden social, además de contener acciones, operativos, sistemas y programas para vigilancia, datos de conformación de claves y códigos de radiocomunicación que ese lenguaje codificado mediante el cual se comunican los diversos integrantes de las corporaciones policíacas (sic), y al dar a conocer dicha información, **podría ser utilizada**

#### Discusión 4. Reserva de órdenes generales

**Objetivo:** Los usuarios tomarán postura respecto del acuerdo de reserva de las "órdenes generales" y propondrán alternativas para verbalizar los riesgos que la publicación de esta información pudiera causar.

- ¿En qué puntos se apoya el acuerdo de clasificación del órgano garante?
- ¿Puede decirse que las afirmaciones aquí descritas sobre el acuerdo de reserva, establecen la prueba de un daño causado como consecuencia de la publicación de determinada información?
- ¿Qué otras alternativas habría para verbalizar el riesgo que la publicación de la información mencionada representa para la institución?
- ¿Sería aceptable calificar las afirmaciones del órgano garante como aseveraciones generales?
- ¿Puede extraerse de estas afirmaciones una referencia a los hechos?

## Discusión 5. Reserva de bitácoras, partes informativos y estado de fuerza.

**Objetivo:** Los usuarios verbalizarán la diferencia entre el contenido de las órdenes generales como se ha descrito aquí, respecto del contenido de la bitácora, parte policial y estado de fuerza. Además, distinguirán las razones que pueden conducir a la reserva de ambas clases de documentos.

- ¿La reserva de las órdenes generales responde a la misma lógica que la del resto de los documentos que soportan información sobre aspectos operativos de la institución?
- ¿Es posible diferenciar algunos elementos de las órdenes generales de los contenidos propios de las bitácoras, partes policiales y estados de fuerza?
- ¿Puede ofrecerse algún criterio alternativo o lenguaje diverso que permita apreciar con mayor detalle los riesgos de publicar los documentos referidos en esta sección?

**para hechos ilícitos; así como para interferir en las acciones de prevención y ejecución programadas para salvaguardar la seguridad pública [...]**

Actualmente, en un grupo de funcionarios de la institución se preguntan si continúa existiendo el riesgo que en 2006 condujo a la reserva de las órdenes generales. Al momento de ser entrevistados, algunos funcionarios buscaban ya las avenidas legales idóneas para evaluar el riesgo que la publicidad de dicha información genera. Cuando el proyecto de órdenes generales se inició y fue clasificado como reservado, a los miembros de la corporación les preocupaba, básicamente, la información operativa especializada, como son las claves y códigos de radiofrecuencia de la corporación. Sin embargo, el tiempo ha hecho evidente que la reserva de esta información plasmada en las órdenes generales, difícilmente resultará en que personas ajenas a la corporación accedan a las comunicaciones policiales por cualesquiera medios. En todo caso, parece haber un proceso para lograr consensos respecto de la necesidad de desclasificar la información para protección de los oficiales y del público. En efecto, existen argumentos al interior de la institución que plantean la necesidad de que el público conozca algunos aspectos de procedimiento policial, especialmente para que civiles y oficiales estén protegidos en el momento en que se sustenten quejas por incidentes específicos. En los procesos disciplinarios, ha resultado complicado explicar a los ciudadanos en qué sentido los oficiales de policía se han apegado al procedimiento policial, cuando dicho procedimiento se encuentra reservado y, por lo tanto, no puede ser discutido en las audiencias del CHJ.

### 3.4.2 Otros documentos que soportan información de la institución.

En la solicitud de reserva NN/2005, la SSPE solicitó al órgano garante la reserva de los siguientes documentos:

1. **Bitácora de radio** emitida por la dirección de policía estatal: la bitácora se compone de "los códigos utilizados en los sistemas de radiocomunicación". Para su reserva, el órgano garante adujo que, [...]

mediante dichos códigos se señala el hecho que se reporta y las acciones implementadas, asimismo se menciona el día, y la unidad la cual reporta, la hora que se recibió mensaje, kilómetro en el cual se encuentra el oficial que reporta y el sector en el cual se encuentra el oficial que reporta".

Además, **"dicho lenguaje podría ser descifrado y utilizado para hechos ilícitos; así como para interferir en las acciones de prevención y ejecución programadas para salvaguardar la seguridad pública;** por lo cual se encuentra procedente su clasificación como información reservada, así como de todo documento contenido en la bitácora de radio que se genera diariamente, por el plazo solicitado de cinco años". Con los mismos argumentos se concedió la reserva de las claves de radio de la corporación.

El RLAI —aprobado con posterioridad a este acuerdo de reserva— establece que "los códigos utilizados en sistemas de radiocomunicación" serán información reservada. Esto, específicamente, excluye la posibilidad de publicar la bitácora de radio, por el contenido señalado en el párrafo anterior.

2. **Partes informativos** generados por el personal operativo de la dirección de policía estatal: esos documentos contienen "el reporte, narración sucinta y cronológica de las acciones implementadas por el personal operativo [...] en un acontecimiento real, en el cual se especifica el tiempo, modo y lugar de cómo sucedieron los hechos, conteniendo nombres, cargos oficiales y características e identificación de personas civiles que intervinieron en los mismos".

En lo que respecta a "las acciones implementadas en operativos de seguridad preventiva o bien referentes a una detención por delitos cometidos en flagrancia", se concedió la solicitud de reserva, ya que la difusión de esta información **"compromete las estrategias preventivas"** para poder mantener el orden social, acciones de operativos para la vigilancia, así como aquella que integra operativos para la seguridad y custodia de personas [...] además que dentro del contenido de dicha información se encuentran invertidos los datos de identificación de los integrantes de los cuerpos policiales y de seguridad del estado, misma que ya fue clasificada como información reservada según el criterio emitido por [este órgano garante] en la resolución del acuerdo de reserva NN/2003".

La difusión de tal información posibilitaría "el conocimiento para poder interpretar el lenguaje codificado de los agentes de seguridad del estado, **lo que los haría vulnerables, ya que en todo momento se podrían anticipar sus acciones;** por tal razón, se considera que sería mayor el daño causado con la divulgación de la información que se solicita se reserve, que el interés público de conocerla".

3. **Estado de fuerza** de las unidades y el personal operativo adscrito a la dirección de policía estatal: "contiene el concentrado en forma cuantitativa de las unidades y elementos efectivos que se encuentran laborado, así como la ubicación del servicio, el cual permite saber con exactitud cuántos oficiales y unidades están disponibles para cumplir con las acciones de operativos que se realizan".

El argumento general es que el conocer esta información permite **"medir los niveles de respuesta de los operativos** que se implementan para [combatir a la delincuencia], lo que trae como consecuencia un perjuicio grave a las funciones de la Secretaría [...] y en específico lo de la policía



estatal". Con los mismos argumentos se concedió la reserva del pase de revista y lista del personal adscrito.

Otros tipos de documentos reservados incluyen aquellos que soportan datos de identificación del personal de la corporación. Por acuerdo NN/2003 se clasificó como reservada la "información global consistente en nombres, fotografías, cargos, datos personales y funciones específicas de los cuerpos de seguridad del poder ejecutivo", hasta en tanto el personal que pertenece a dichos cuerpos de seguridad concluya su cargo.

### 3.5 Foros y medios de información entre la policía y la comunidad

Como hemos dicho antes, la institución se autodefine como una policía de reacción. Una implicación directa de este hecho se manifiesta en que las vinculaciones de la policía con la comunidad atienden a fines distintos a los de la policía de proximidad. Ello incide en los estilos y canales de comunicación empleados por la institución. Además de la peculiaridad de la tarea que desempeña la policía estatal, un obstáculo ocasional para impartir información al público es la difícil delimitación jurídica de las competencias estatal y municipal.

Resulta interesante que la ley estipula la ausencia de responsabilidad de medios de comunicación y periodistas respecto de la difusión de información pública, en los términos de la LAI (Art.13).

Se identificaron diversos mecanismos donde la policía y la comunidad establecen mecanismos de comunicación. Destacamos aquí el CHJ y la Gaceta policial.

#### 3.5.1 El Consejo de Honor y Justicia y otros foros de resolución de controversias

El CHJ es el órgano colegiado responsable de fallar sobre asuntos disciplinarios para el personal operativo de la corporación. Fue creado en 2007 y está compuesto por dos miembros del cuerpo de policía, dos ciudadanos y el secretario (LSPE). Dentro del ciclo de comunicación que promueve la Secretaría con la ciudadanía, el CHJ es el foro para las quejas ciudadanas. El objetivo es generar la oportunidad de que la ciudadanía conozca más de cerca los procesos de operación de la policía.

El Consejo aplica en casos concretos la normatividad de la Secretaría y, particularmente, las órdenes generales. Hasta el momento de redactar este documento, las sesiones del CHJ se celebraban a puerta cerrada. **Se ha discutido al interior del CHJ la posibilidad de que las sesiones del mismo sean públicas cuando no lo impidan consideraciones de privacidad.** Aunque la discusión a este respecto se encuentra aún en la fase inicial, los consejeros ciudadanos han manifestado su interés porque se avance en esta área.

El proceso de decisión tiene la finalidad de esclarecer, en la medida posible, los hechos que tuvieron lugar. Dicho proceso concluye con la corroboración o no de la versión del elemento sujeto de una queja. En otras ocasiones, la queja se encuentra justificada y se actualiza la violación de la normatividad disciplinaria. Al interior de la institución, un reto importante para el CHJ consiste en comunicar que **el propósito de su actuación no radica en exhibir públicamente a los elementos que llegasen a faltar a las obligaciones que impone la normatividad aplicable.** No obstante, los funcionarios señalan las ventajas de la comunicación con los miembros de la comunidad a través de esta vía.

### Quejas relativas al servicio público de transporte

Adicionalmente a la función preventiva, la institución cumple funciones vinculadas con el transporte estatal. Además de los foros señalados, las actividades de transporte se ventilan en un foro de quejas ciudadanas. La comunidad puede presentar quejas contra concesionarios del servicio de transporte público, que conducen a un proceso conciliatorio bajo los auspicios de la SSPE. Cada queja recibida genera un procedimiento donde el ciudadano quejoso y el concesionario se reúnen para llegar a un acuerdo de conciliación. Este es el resultado óptimo del procedimiento de queja. Se nos explicó que las condiciones actuales del sistema son inconvenientes como consecuencia de los espacios físicos inadecuados, porque la formulación de las quejas y el proceso de negociación se hacen en lugares sin ninguna privacidad.

### Comunicación con el ejecutivo local

Por último, el gobierno estatal ofrece un mecanismo para canalizar comunicaciones del público. Además de las quejas de transporte público ingresadas directamente a la SSPE, el gobernador cuenta con una Oficina de Atención Ciudadana. Dicha oficina recaba comunicaciones, quejas o solicitudes de la ciudadanía que son canalizadas a la autoridad competente. Mediante un sistema electrónico, las quejas capturadas se reflejan automáticamente en el sistema de la institución involucrada. En la SSPE se toma conocimiento inmediato y se espera que ésta responda de manera inmediata y directa al ciudadano. Se comunica este hecho a la Oficina de Atención Ciudadana para que se cierre el ciclo de comunicación.

#### 3.5.2 Gaceta policial

La Gaceta es el "órgano oficial de información de la Secretaría". La finalidad de la Gaceta es "la difusión de información oficial y de interés social", según lo disponen el Reglamento de la Policía (RP) y el Reglamento Interno de la Secretaría. Los funcionarios entrevistados comentaron que la Gaceta se edita principalmente para consumo interno. El documento difunde como mínimo (RP):

- **Fechas de sesiones** de los órganos colegiados, incluyendo el CHJ;
- **Convocatorias y bases** de participación en las convocatorias del servicio civil de carrera, y
- Avisos al personal de la corporación de **determinaciones administrativas de carácter general**.

La Gaceta se publica mensualmente. Además de los contenidos mínimos que marca el RP, el área responsable de las comunicaciones con el público ha incluido el detalle de procedimientos abiertos ante el CHJ, así como el sentido de las resoluciones de los casos conforme alcanzan una conclusión.

Como consecuencia de la publicación de este órgano informativo, algunos elementos de la corporación han expresado su incomodidad por sentirse afectados o exhibidos al mostrarse el estado de un procedimiento donde ellos son los sujetos a investigación.

Como salvaguarda frente a esta preocupación, la Gaceta no sólo publica la resolución del CHJ, sino también los casos desestimados por falta de elementos para ser decididos por el Consejo.



## Discusión 6. Reglas de resguardo e intercambio de información

### El resguardo de información

Para ilustrar los retos de identificar la responsabilidad de quien genera, administra y posee la información pública, uno de los funcionarios entrevistados cita el siguiente ejemplo. En el caso de los procedimientos para la detención de un vehículo, las patrullas de la corporación cuentan con cámaras de video y dispositivos de audio que se activan por diversos mecanismos. De modo similar al sistema de video y audio en las patrullas de la corporación, existe un sistema de video vigilancia en la entidad. La información de estas fuentes se acumula para su empleo en la prevención de delitos. En relación con un determinado incidente que ocasionó disturbios públicos, el CHJ solicitó al director de informática las imágenes existentes en el sistema vinculadas con dicho incidente. El director de informática respondió que, a pesar de poseer la información, la persona legalmente responsable de resguardarla es el operador del sistema de video. Cuando el Consejo solicitó la información al operador, éste transmitió la información al director de informática, quien a su vez la entregó al Consejo.

- ¿Qué alternativas pueden discutirse para resolver este problema?
- ¿Qué normatividad existe para el intercambio de información entre diversos ámbitos de gobierno?

A pesar de que algún miembro del personal que ha sido sujeto de sanciones del CHJ puede llegar a manifestar inconformidad con la operación del cuerpo colegiado, la mayoría de los elementos está satisfecha con su existencia y desempeño.

### 3.6 La percepción del personal operativo

Con base en diversas entrevistas con personal operativo de la entidad, indagamos acerca de su posición respecto de la publicidad de la información de la institución; los riesgos que puede enfrentar el personal en el desempeño de su trabajo por divulgación de información concreta, y sus opiniones generales de la función de la TAI en la relación con el público.

Al respecto, entrevistamos a personas que han pertenecido a la corporación durante 11 a 15 años; algunos tienen personal a su cargo y representan al cuerpo policial en órganos colegiados.

#### 3.6.1 Información que la institución debe impartir para que sea del conocimiento de la ciudadanía

En la percepción de los elementos de la fuerza que participaron para este trabajo, la gente debe saber qué hace la policía; no basta la difusión de errores policiales escandalosos. Para que la comunidad entienda la función policial, debe tener acceso a la información sobre el trabajo que hace.

La información más importante que el ciudadano debe tener consiste en el cúmulo de **obligaciones establecidas en las normas**. Para el trabajo policial, es fundamental que la gente conozca sus obligaciones, debido a que es común que reaccione a la intervención policial alegando que "no sabe" de tal o cual regla. En esos casos, el oficial debe explicar la situación y enfrentar al ciudadano que no está informado; por ejemplo: cuando los conductores de vehículos ignoran incluso las generalidades del reglamento de tránsito.

Además, se debe impartir información que permita a las personas tener la perspectiva del **cambio en la**

**institución policial**, de los recursos de capacitación de que disponen los elementos y el perfil renovado de la institución.

Según los oficiales entrevistados, debe ser del interés del público conocer la información general de los miembros de la institución: perfil de los oficiales, la capacitación que reciben, los estudios que han realizado, su sueldo o su ubicación dentro de la corporación. Parece que esta información tiene valor como un reconocimiento a la labor que los oficiales realizan. Además, es importante que las personas conozcan cómo está estructurada la corporación en términos generales, para que la comunidad pueda tener expectativas del trabajo policial, los grupos que la componen y una descripción general de sus tareas o las zonas geográficas donde operan. Se puede informar incluso sobre el número de elementos que integra cada grupo, las divisiones dentro del mismo, una descripción básica de sus tareas y los recursos financieros con que cuentan.

A pregunta expresa, los oficiales comentaron que la naturaleza de la policía estatal como un grupo de reacción, presenta en ocasiones dificultades para que los ciudadanos entiendan el alcance de la competencia de este órgano. La responsabilidad estatal en materia de tránsito se complementa, además, con una serie de convenios entre el estado y sus municipios, que definen con precisión los límites de esta función. Aunado a estos convenios, los municipios pueden solicitar la modificación de la división de competencias en situaciones concretas. **Tales modificaciones no siempre se reflejan en los convenios de colaboración. En efecto, los convenios con los municipios no han sido actualizados.** La compleja red de competencias entre el estado y los municipios, en algunas ocasiones, generaba incidentes de confusión entre la ciudadanía.

Además de la información que los oficiales perciben como valiosa para la comunidad y útil para el desempeño de las funciones policiales, los oficiales perciben que un dato típicamente necesario para la comunidad es la identificación de los elementos. **En los procedimientos de quejas del ciudadano contra un elemento de la corporación, hay interés por identificar al elemento probablemente responsable. Este interés puede satisfacerse informando al quejoso del nombre y placa del elemento en cuestión.**

### 3.6.2 ¿Qué información debe restringirse al público?

Los oficiales reconocen la existencia de una regla general sobre la información pública: las personas tienen derecho a saber. Sin embargo, existe también una clara noción de que este límite se debe trazar, primero, respecto de los datos que pueden poner en peligro la vida de los elementos de la corporación. Un ejemplo son las tácticas, técnicas y estrategias policiales. Así pues, existe el derecho de los ciudadanos a saber, pero no puede dejar de considerarse que los policías también son ciudadanos y que cierta información puede representar un peligro para su vida o la de sus familiares.

El entorno juega un papel muy importante. Es precisa la apreciación de que el aumento en la delincuencia pone en riesgo la seguridad de los elementos, con el consiguiente incremento de su vulnerabilidad. Los oficiales nos ofrecen un ejemplo:

A pesar de que es justificable el interés de las personas por identificar a un elemento contra quién levantar una queja, esta regla no debería aplicarse para los casos de detenciones u otros actos de molestia, donde el afectado puede buscar represalias contra dicho elemento. **Las acciones en**





**casos de alto perfil, como delincuencia organizada, incrementan la vulnerabilidad de los oficiales** y, por ende, el riesgo que se genera cuando se conoce la identidad de quienes participan en un operativo determinado.

Aplicando esta misma lógica, la información sobre técnicas empleadas en operativos específicos de alto impacto es más sensible que las estrategias y procedimientos comunes. Entre los operativos específicos cuya información debe ser objeto de resguardo, se encuentran:

- Filtros de revisión de vehículos y personas, a menudo en colaboración con otras corporaciones policiales.
- Operativos contra la piratería.

Los oficiales hicieron énfasis en que no es difícil apreciar la relación entre publicidad de detalles de los operativos y su eficacia: **la revelación anticipada del lugar y hora en que se conducirán operativos de revisión vehículos o incautación de piratería imposibilita su conducción exitosa.**

Los operativos de esta naturaleza son objeto de regulación a través de "órdenes generales". En respuesta a una pregunta respecto del papel de estas órdenes generales en los ejemplos específicos señalados, los oficiales comentaron que estas órdenes tienen un contenido altamente variable y se integran con los procedimientos que deben seguirse en cada tipo de operativo. Por ejemplo, en los casos de los filtros de revisión de vehículos y personas, se detalla cómo debe el oficial aproximarse al ciudadano; la obligación de identificarse y explicar el objeto del operativo, y la técnica para revisar el vehículo. Los primeros elementos no constituyen un riesgo para la ejecución del operativo. Sin embargo, **los detalles sobre la técnica de revisión, incluyendo por ejemplo los puntos del vehículo que se deben revisar, implican una alerta a los sujetos que bien puede comprometer el éxito de la operación.** Nuevamente, en situaciones donde los operativos tienen vínculos con la delincuencia organizada, dar a conocer la identidad de los elementos participantes puede generar un riesgo adicional. Es claro para los oficiales entrevistados que el contexto de la delincuencia organizada impone una necesidad de cuidado adicional a la operación normal de la Secretaría. En ese sentido, **el principio más importante para restringir información radica en no "alertar a la delincuencia" de las acciones policiales.**

Por otro lado, aunque es conveniente que la comunidad conozca la estructura general de la institución policial, no es prudente que se conozcan los detalles de la relación de operativos de los diversos grupos de la institución.

En nuestras entrevistas encontramos también la opinión de que **no es posible proporcionar el número de armas, calibre y modelo en posesión de la institución, ya que su conocimiento colocará a los oficiales en una posición de vulnerabilidad frente a la delincuencia.** Dichos datos podrían ser susceptibles de conocimiento público generalizado con el fin de aplicar escrutinio al gasto público. Resulta interesante, no obstante, que miembros del personal operativo señalaron también que **la información sobre el armamento no sólo no genera un riesgo adicional para el trabajo de la policía, sino que además genera un beneficio. Si la comunidad conoce el tipo de armamento, el calibre y modelo de sus armas, así como el nivel de protección de los chalecos blindados y las unidades blindadas con que cuenta la institución, la reacción de la sociedad ante la intervención policial en incidentes de delincuencia organizada con armas de alto calibre puede generar empatía.**

Salvo esta información específica y como respuesta a ejemplos concretos que le fueron planteados, uno de los comandantes entrevistados comentó que documentos como las cartas de renuncia del personal operativo; salario, viáticos y otras prestaciones; resultados de los exámenes antidoping, y características de los chalecos antibalas y de unidades blindadas, serían **datos que no representan por sí mismos un riesgo para la labor policial, ni colocan a los elementos en una posición de vulnerabilidad**. Respecto del detalle de la escolta del gobernador u otros funcionarios, explica que esta información no es competencia de la Secretaría.

Un gran rubro de actividades policiales está comprendido por las acciones coordinadas. Estas acciones merecen atención especial. Como puede apreciarse en los ejemplos anteriores, debe restringirse la información relativa a operaciones específicas para detener a una persona o llevar a cabo algún cateo. Estos operativos se realizan en coordinación con la SSPE, las procuradurías federal y estatal, así como las policías municipales.

En el caso de las acciones coordinadas, a pesar de su alto grado de importancia y complejidad, la información es normalmente manejada por la institución que coordina la intervención. *En estos casos, la responsabilidad de la policía estatal proviene de la obligación de resguardar la información reservada que, con ese carácter, recibió de otra institución*. La información que la Secretaría podría proporcionar consistiría en la ubicación y tarea de oficiales específicos.

Respecto de los operativos propios de la Secretaría, existen diversos documentos que registran datos como la ubicación y horarios del personal:

- (i) **Rol mensual:** asigna a cada elemento a una ubicación determinada. La distribución del personal a lo largo del territorio del estado tiene este rol mensual como base, pero varía según las necesidades cotidianas. **La publicidad de esta información por sí misma representa un peligro para la operación de la Secretaría.**
- (ii) **Parte informativo:** de incidente específico: Preguntamos a uno de nuestros entrevistados si sería posible que el público conozca el parte informativo de un elemento de la policía sobre un incidente en particular. Nos explicó que una razón de peso para mantener el parte policial bajo reserva consiste en proteger los **derechos de terceros**.
- (iii) **Bitácoras:** Cada oficial tiene un formato donde se asienta información general respecto de sus actividades por turno, complementada con información de la central de radio. No sería posible que esta información se otorgara de manera genérica, por el **grado de detalle que contiene respecto de las características operativas de la institución**.

Por otro lado, la actividad creciente en materia de delincuencia organizada impone serias limitaciones sobre la información que la policía puede proporcionar.

Sin embargo, en general, los miembros de la delincuencia organizada tienen formas de saber el estado de fuerza de la institución. El hacer pública esta información, no solamente no incrementa el riesgo latente del cuerpo policial sino que tiene el efecto potencial de acercar a la comunidad y, eventualmente, obtener su respaldo y apoyo.



### 3.6.3 Protección de los derechos de terceros

La policía recaba información confidencial continuamente. Es claro para los entrevistados que, por ejemplo, el domicilio de cada detenido se obtiene para uso exclusivo de la corporación y las instituciones de justicia.

Los oficiales señalaron supuestos generales de información que podrían ser solicitados por la ciudadanía, los cuales deben publicarse: salarios y compensaciones de todos los oficiales; su carta de renuncia; el resultado por elemento de los exámenes antidoping, entre otros.

Destaca un ejemplo importante: el número del teléfono celular de los oficiales no debe publicarse porque argumentan que constituye un elemento de su vida privada.

## CASO 3: LA POLICÍA DE INVESTIGACIÓN EN LA ENTIDAD DI<sup>26</sup>

En México, las policías de investigación y de prevención han tenido tradicionalmente un ámbito separado de acción. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, el artículo 21 abre la posibilidad para que las leyes permitan el trabajo en funciones de investigación a todas las policías del país. En cualquier caso, y sin menoscabo de las diferencias entre las labores policiales y de prevención, consideramos que los riesgos que enfrenta el oficial en el campo y las razones para preservar información que pueda obstaculizar la labor de investigación, abonan a la construcción de una base de conocimiento que este documento busca promover las policías de investigación.

En este documento, aunque quizá de modo artificial, hemos buscado aislar la práctica de la TAI por parte de la policía de investigación, haciendo lo posible por no mezclarla con la experiencia y prácticas de información relativa al trabajo propio del MP.

Hasta el momento, la policía de investigación se encuentra alojada bajo la misma estructura institucional que los agentes del MP responsables de perseguir los delitos<sup>27</sup>. El impacto de esta estructura respecto de la práctica de la TAI, es que (i) las solicitudes de información planteadas por los usuarios del sistema, con frecuencia están dirigidas al trabajo sustantivo de la policía de investigación —por lo tanto, inevitablemente vinculadas con el trabajo de los agentes del MP— y, como consecuencia, (ii) las restricciones generalmente aplicables de acceso al trabajo sustantivo de la procuración de justicia se vuelven inmediatamente aplicables al trabajo de los oficiales.

### 4.1 Marco normativo de la policía de investigación en la entidad DI

En general, la policía de investigación es auxiliar del MP. Con un lenguaje similar al de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR) en su artículo 2, la entidad DI incorpora esta relación. Además de la policía de investigación, las leyes normalmente consideran a la policía preventiva como auxiliar del MP, después de la policía de investigación (LOPGR, Art. 20). La policía de investigación se encuentra "bajo la autoridad y el mando inmediato" del MP (LOPGR, Art. 21). La consecuencia de esta relación de mando, vigente a lo largo del país, es que la policía de investigación tiene la responsabilidad de conducir las diligencias necesarias durante la averiguación previa (LOPGR, Art. 21). Además, deberá notificar y mantener informado al MP de dichas actuaciones (LOPGR, Art. 26).

La consecuencia de estas reglas mínimas de relación de la policía de investigación con la autoridad ministerial implica que el grueso de la actuación policial se encuentra dirigido a uno o varios expedientes de averiguaciones previas. Como regla general, las leyes de TAI del país exceptúan a las averiguaciones previas en curso, de las reglas de TAI, con el sustento de que las actuaciones de estos expedientes se encuentran reservadas sin necesidad de acuerdo. En algunos estados, el lenguaje de esta excepción se dirige explícitamente al aplicador de la regla, **hacia la valoración del daño causado respecto de la integridad del proceso de investigación** (v.g., Estado de México,

LAI, Art. 20, VI). Otras legislaciones restringen la reserva de las averiguaciones previas explícitamente al periodo de trámite (LAI DF, Art. 37, vii). La normatividad procesal prevé los periodos de reserva de la averiguación previa respecto del indiciado.

La consecuencia de esta normatividad para la TAI es, que sin mediar la valoración del daño probable para la publicación de la información en las averiguaciones previas —en los casos donde por ley se establece dicha reserva—, todos los documentos en el expediente se encuentran reservados sin necesidad de elaborar una justificación. Si la ciudadanía desea acceder a información respecto de la actuación policial, debe buscarla a través de registros diversos de la actuación en averiguaciones previas. Un efecto similar se producirá si la averiguación previa estuviese reservada *ab inito*.

Las responsabilidades de los funcionarios de la policía respecto de la información en las averiguaciones previas incluyen: "comunicar o revelar cualquier tipo de información de las clasificadas como restringidas, confidenciales o secretas"<sup>28</sup>. Podría decirse que estas facultades impactarían negativamente sobre el poder del Ministerio Público para impartir información al público. Así, la protección legislativa de la labor de una institución mediante la reserva de categorías enteras de documentos según su autor y no su contenido se puede convertir a su vez en una limitación.

## 4.2 El proceso de acceso a la información

En la corporación, la responsabilidad del procedimiento de información pública es conducida por un equipo pequeño. La labor de éste, además de servir de enlace entre el público y la institución, es asegurarse de que el marco jurídico de la información pública se refleje en las respuestas a las solicitudes de información que la institución recibe. El equipo dedicado al trabajo en la oficina de información pública nos hizo saber que otras instituciones han solicitado su asesoría en el desarrollo de las respuestas a las solicitudes de información que reciben.

## 4.3 La experiencia de la institución con la legislación de TAI

Un fenómeno interesante en el sistema de acceso a la información de la institución es el que se manifiesta con personas que, aparentemente, trabajan en los medios de comunicación y que manifiestan gran interés en el empleo del sistema de acceso a la información. Por ejemplo, cuando hay un suceso en la vía pública que requiere la intervención de la policía de investigación, los medios están presentes y esperan a que aquélla imparta información en el lugar y momento inmediatos. Los medios de comunicación, asimismo, manifiestan gran interés por allegarse de información y dar a conocer datos respecto de los errores en la gestión policial o de incidentes delictivos en donde participa un oficial de policía. Desafortunadamente, la política de comunicación no es, ni por mucho, tan eficaz cuando se busca comunicar el éxito del trabajo policial.

Se han presentado situaciones donde los reporteros se acercan a la UAI solicitando de manera urgente determinados datos, con el fin de preparar un reportaje de amplia difusión. Estos acercamientos, sin embargo, no se manifiestan siempre en la forma de una solicitud formal de información. La UAI, en ocasiones, ha sido objeto de reclamo por parte del órgano garante cuando los periodistas han manifestado alguna inconformidad respecto del servicio que reciben.

El reto más importante de la institución para la eficacia de la legislación de TAI consiste en el desconocimiento que las unidades operativas responsables de resguardar la información gubernamental tienen al respecto. La persona que encabeza la Procuraduría emprendió un programa intenso de capacitación, en el que se incluyó a los titulares de las áreas operativas. Desafortunadamente, cambios continuos en el personal de la institución han generado nuevamente la necesidad de emprender la labor de socialización del contenido de la legislación de TAI.

La legislación de TAI ha causado un gran impacto en las operaciones de la policía de investigación. Sin embargo, a pesar de que el sistema ha estado operando durante algunos años, las áreas operativas no están aún totalmente familiarizadas con su funcionamiento y, por lo tanto, no siempre son del todo receptivas a las solicitudes de información.

De acuerdo con el personal operativo entrevistado, las razones que explican la lenta adaptación de la sección operativa de la institución a la legislación de TAI, incluyen el hábito de las instituciones policiales para permanecer aisladas de la vista del público. Este hábito es una clara conexión con el hecho de que la función policial de este ámbito siempre se desarrolla bajo el mandato y las órdenes de los agentes del MP. Dichas órdenes se dictan en el contexto de una investigación criminal y se integran al expediente de una averiguación previa. Por ley, todos los documentos ingresados en el expediente de una averiguación previa deben ser información reservada del conocimiento del público. El grado de secrecía de la información que se incorpora en una averiguación previa implica que, en ocasiones, grupos diversos de investigación trabajen en hechos que son objeto de denuncias similares.

**La lenta adaptación de la sección operativa de la institución a la legislación de acceso a la información, se debe, entre otros, al hábito de las instituciones policiales para permanecer aisladas de la vista del público.**

Más aún, dicho carácter reservado se extiende a través del tiempo: desde que ingresa la información al expediente, el cual nace de una denuncia o querrela, se prolonga durante toda la vigencia de la investigación; es decir, mientras se pueda ejercer la acción penal.

#### **4.4 ¿Cómo se comunica la policía con el público?**

Al tratarse de una policía de investigación, las necesidades de la institución de establecer mecanismos de comunicación con el público son muy distintas de las que precisa una policía de proximidad o de reacción. Es verdad que, al igual que cualquier otra persona, los agentes de la policía investigadora están facultados para intervenir en delitos flagrantes; sin embargo, la tarea de la institución no necesariamente se concentra en la atención de este fenómeno en las calles, sino en el desarrollo de las tareas conducentes para la persecución de este delito ante los tribunales. La necesidad de esta institución por gozar de la confianza del público es, para las policías de proximidad como para las de reacción. No obstante, los mecanismos para alcanzar dicha confianza no son necesariamente idénticos.



Como hemos visto en el caso de la policía de proximidad, las reuniones comunitarias juegan un papel fundamental en el proceso de establecimiento de confianza, debido a que constituyen una fuente importante de datos para la planeación de las operaciones policiales. ¿Qué expectativas tiene la policía de investigación al convocar a reuniones comunitarias? Los datos que la ciudadanía aporta en una reunión comunitaria difícilmente generarán el mismo impacto en la policía de investigación que en la policía preventiva, por la naturaleza misma del trabajo que cada una desempeña. Sin embargo, la institución que estudiamos ha elegido este mecanismo para impartir información respecto de las diversas actividades y responsabilidades de los funcionarios públicos que operan en ella, con el propósito de que la ciudadanía conozca los servicios a que tiene acceso y pueda exigir su prestación.

Las reuniones comunitarias en las que participa la policía de investigación se llevan a cabo en una coordinación territorial, en sesión diaria donde participan el ejecutivo local, la policía preventiva y la Procuraduría. En dichas reuniones, la ciudadanía expresa sus demandas y quejas; al mismo tiempo, **cada entidad proporciona un resumen —disponible al público— de las actividades del día anterior**, en el que comunican sucesos de importancia, como detenciones relevantes en casos de tráfico de drogas. El contenido de la información impartida en estas sesiones está, efectivamente, bajo el control del jefe del Ejecutivo local.

Otra estrategia de comunicación en donde se vierte información a la ciudadanía son las reuniones comunitarias. En ellas, la institución difunde información sobre los diversos servicios que ofrece. La motivación detrás de esta actividad es que el incremento de los servicios que ofrece la institución, eventualmente redundará en información de mayor calidad.

Se nos hizo saber, también, que la UAI en general carece de contacto con la oficina de comunicación social y tampoco colabora en la preparación de los informes públicos que se vierten en las reuniones comunitarias.

#### 4.4.1 Gaceta policial

Un interesante instrumento de comunicación para el personal de la corporación es la Gaceta de la policía. Aunque este medio no deriva de un mandato jurídico, es editada mensualmente por la Dirección de Desarrollo Institucional, en versiones impresa o electrónica. Ahí se difunden textos acerca del trabajo sustantivo de la institución, aspectos relevantes de su marco normativo, programas de capacitación y evaluación, y notas respecto de la vida cotidiana de los integrantes de la corporación. Asimismo, destacan como temas constantes de preocupación aspectos relativos al uso de la fuerza, condiciones de trabajo —en particular, la imposibilidad de reinstalación después de la reforma constitucional de junio de 2008—, cambios en la administración, y ética policial, entre otros.

La Gaceta está compuesta por diversas secciones que tratan asuntos técnicos, operativos y disciplinarios; por ejemplo, textos relativos al diseño y funciones del CHJ, las modificaciones al marco normativo aplicable al personal operativo o los programas próximos de capacitación y evaluación. El instrumento aún no reporta el trabajo concreto del órgano disciplinario, aunque sí se hace referencia a un proceso actual de sistematización de expedientes. Posiblemente, en el futuro, como resultado de dicha sistematización, pueda hacerse referencia a información concreta respecto de procedimientos específicos. La Gaceta está disponible en Internet.



## 4.5 ¿Dónde se soporta la información del trabajo de la policía de investigación?

La policía de investigación no es ajena a la documentación de su actividad cotidiana. Pero, a diferencia de las policías de proximidad o reacción, aquella elabora documentos que no pueden tener el fin de publicarse ni siquiera en versiones públicas, porque pertenecen formalmente al expediente de una averiguación previa. Por lo tanto constituyen información reservada.

En medio de este marco normativo, **debemos preguntarnos cómo obtener información de la policía de investigación si la institución no genera registros autónomos del trabajo policial fuera del expediente** de la averiguación previa. Los funcionarios entrevistados nos explicaron que el seguimiento del trabajo de la policía de investigación puede enfrentar retos importantes por la siguiente razón: aunque podemos anticipar que la información policial se encuentra registrada en los oficios donde el MP ordena a la policía de investigación la práctica de todas las diligencias, e incluso que los oficiales de policía notifican a su superior las actividades del día, no existen documentos preparados para ser accesibles al público.

**No sólo la relación de la policía de investigación con el MP es problemática. También lo es su relación con la policía preventiva. Cuando ésta trabaja cerca de las actuaciones que conducen al proceso penal, el ámbito reservado de las averiguaciones previas puede afectar también el alcance del público a los registros de la policía preventiva.**

En un periodo coincidente con la aprobación de la legislación de TAI, la institución inició un proceso de construcción de bases de datos para la persecución del delito. Los archivos se crearon con el propósito fundamental de contribuir a la persecución de los delitos. Puede decirse que la entrada en vigor de la legislación de TAI fortaleció y aceleró el proceso de sistematización de informes y documentos. Lo mismo puede decirse de la legislación relativa a la conservación de archivos. Los nuevos requerimientos jurídicos han permitido estructurar el tratamiento de la información que genera la institución. No obstante, **la generación de archivos adecuados y el manejo eficiente de la información al interior de la institución dependen, en buena medida, de la instauración de tecnología adecuada y capacitación suficiente para los funcionarios públicos.**

## 4.6 Impresiones del personal operativo

### 4.6.1 La información que el público debe saber

En nuestro estudio, las solicitudes de información se dirigen por lo común a la Procuraduría, explícitamente para indagar sobre el funcionamiento de la policía de investigación, y se refieren a los siguientes temas:

- Blindaje de patrullas, características y número de armas disponibles.
- Identificación de un oficial en particular, a través de su horario de trabajo, el número de su patrulla, su teléfono oficial o el domicilio de su oficina.
- Detalles de la escolta de funcionarios públicos.
- Las investigaciones asignadas a determinados agentes de la policía de investigación.





Del total de solicitudes de información recibidas en el periodo de estudio, la participación del órgano garante a través de recursos de revisión dirigidos contra las resoluciones de esta entidad es sumamente escasa. Su participación abarca apenas un poco más de 1% de los casos.

Desde la perspectiva del personal operativo, la policía precisa de la motivación por parte de la ciudadanía, y esto responde a la sensación de que la LAI podría ser un mecanismo para incrementar la confianza ciudadana. Sería óptimo que los usuarios, en materia de las actividades de la policía de investigación, supieran que su labor es distinta de la que corresponde a la institución responsable de la policía preventiva, debido a que la creencia de que la policía de investigación tiene como responsabilidad prevenir los delitos perjudica mucho la construcción de confianza ciudadana. Sin embargo, la corporación considera que la policía de investigación ha sido escasamente tomada en cuenta al solicitarse información que podría efectivamente ser útil para los ciudadanos.

En opinión de algunos elementos, la información que podría ser de utilidad incluye, por ejemplo:

- **Información de coyuntura** sobre incidencia delictiva; por ejemplo, sobre la existencia de denuncias relativas a un tipo de delito.
- Sería oportuno que la gente tenga información sobre **actividades de la institución que protegen a la ciudadanía**.
- Las **medidas de seguridad recomendadas en caso de delitos específicos** y la forma de prevenirlos. Sorprende a los funcionarios la escasez de solicitudes de información sobre este punto y se menciona como ejemplos de solicitudes importantes, una donde se pide información sobre las medidas de seguridad necesarias en caso de un secuestro.

En la institución hay una clara percepción respecto de los beneficios que determinada información podría tener para que la comunidad se sienta más segura; por ejemplo, se beneficiaría de conocer datos sobre el *modus operandi* de determinado tipo de delitos en un área o trayecto definido de la localidad.

Asimismo, la eficacia del trabajo de la policía de investigación se vería ampliamente favorecida si las personas conocieran las maneras de solicitar su apoyo y cómo comunicarse con ella, v.g., en una situación de emergencia o para acceder a los servicios de atención a víctimas del delito. Sería óptimo que en un ejercicio de cultura cívica, los niños fueran educados para comunicarse con la corporación y que sepan proporcionar sus datos generales en caso de emergencia. Este ejercicio sería especialmente eficaz respecto del servicio de personas extraviadas.

#### 4.6.2 Los peligros de la información publicada para las funciones de la policía de investigación

Al igual que todas las corporaciones policiales, las policías de investigación son susceptibles de retos importantes en su capacidad operativa y la conducción adecuada de sus funciones, cuando la información que llega al público excede los límites de la secrecía elemental del trabajo policial.

En el caso concreto de la policía de investigación que nos permitió acceder a su trabajo, la percepción de los funcionarios es que el riesgo más importante está representado por los abogados defensores de personas sujetas a investigación o procesadas. Los abogados solicitan información pública con

el fin de utilizar los registros administrativos de la institución para favorecer a sus clientes en el foro judicial. Descrito brevemente, el enfoque de estos abogados defensores consiste en que, los registros administrativos de la institución pueden presentar contradicciones u omisiones suficientemente graves que pueden generar un impacto favorable para sus clientes en los procesos donde están siendo investigados.

La causa de preocupación es el registro del sistema de llamadas de emergencia, operado directamente por la institución, en el que pueden ingresarse alertas anónimas sobre la probable comisión de delitos. Con base en este sistema de alertas, la policía investigadora, por órdenes de los agentes del MP, puede llevar a cabo actos de investigación. En una ocasión específica, una llamada de este servicio generó que un grupo de oficiales de policía asistiera a un lugar determinado para atender un probable caso de comercialización de narcóticos. *Parece ser que la necesidad de preservar el anonimato de quien hace la llamada de alerta impone serias restricciones al sistema de registro de llamadas. Dichas restricciones aparentemente tiene un impacto negativo en la calidad de los registros, y este hecho ha generado que algunos abogados defensores soliciten información detallada sobre los registros en este servicio con la intención de utilizarlos más adelante como estrategias de defensa para sus clientes.*

Los abogados defensores solicitan información detallada con el fin de conocer qué persona hace la llamada de emergencia, datos relacionados con dicha persona y el teléfono desde donde llamó. Sin embargo, la normatividad aplicable al sistema de llamadas de emergencia —que son anónimas— impide que la autoridad haga preguntas específicas sobre la identidad de quien llama y, por lo tanto, los archivos no permiten rastrear estos datos.

A pesar de los problemas que el sistema de denuncias anónimas puede llegar a presentar, éste ha permitido que la policía de investigación se allegue de informes que, de otro modo, no tendría. La posibilidad de proporcionar datos a la autoridad sin que se dé a conocer la identidad de la persona ha contribuido a reducir la desconfianza ciudadana.

A través del sistema de solicitudes de TAI, algunos abogados defensores han solicitado datos precisos sobre el sistema de llamadas de emergencia, pero dado el diseño del sistema, la autoridad no cuenta con los archivos solicitados. Además del diseño específico del sistema, el inicio de sus operaciones tuvo lugar en un momento donde ni siquiera se tenía la perspectiva de que en el futuro sería necesario generar registros para proporcionar información al público.

En este sentido, puede decirse que la legislación de TAI ha tenido efectos positivos en la operación de la institución. Para empezar, ahora están generándose los datos y registros que permitan al sistema de llamadas de emergencia rendir cuentas al público.

#### **4.6.3 ¿Cómo podemos trazar el límite de las obligaciones de TAI?**

Es verdad que la normatividad de TAI requiere, en general, la comunicación de los nombres de funcionarios públicos hasta determinado nivel jerárquico. Sin embargo, en el caso del funcionamiento de la policía de investigación, el personal operativo tiene la perspectiva de que la publicación de los nombres de los agentes de la corporación puede generar efectos perniciosos.



Por una parte, el carácter específico de las obligaciones de esta corporación hace innecesario que los agentes sean plenamente identificables en público portando, por ejemplo, una placa de identificación. Por el contrario, es claro que la labor de investigación que realizan requiere de gran discreción, **la cual debe mantenerse, excepto en los momentos en que la policía interactúa con personas vinculadas a la investigación.**

En todo caso, el control sobre las actividades de los agentes de policía es posible gracias a un detallado sistema de reportes. Cada oficial en el campo debe rendir un informe para que el agente del MP esté enterado de la forma en que se atendió una orden previa formulada por él. Al mismo tiempo, los agentes de la institución deben informar a su superior de sus actividades. Dichos informes se emplean para nutrir los archivos delincuenciales de la institución. En este momento, sin embargo, los informes de trabajo de los agentes de policía no alimentan un banco de datos, en donde cada agente sea responsable de reportar y rendir cuentas sobre sus actividades. En todo caso, la supervisión se ejerce respecto de una investigación global o un operativo. Sin embargo, parece impracticable que dicha supervisión recaiga sobre todas y cada una de las actividades que realizan los agentes de policía.

Además de los "informes" de supervisión, la actividad policial se mide de acuerdo con los resultados de los **índices de detenciones** en la zona de trabajo del grupo determinado de oficiales. Dichos índices son preparados directamente por la policía de investigación. Concretamente, el Estado Mayor alimenta con dicha información las bases de datos de inteligencia de la institución para el beneficio de las investigaciones.

En la percepción del personal operativo entrevistado, además del impulso que la legislación de TAI ha generado lentamente para la construcción y mejora de los archivos de la institución, **es difícil explicar en qué sentido la operación del sistema ha traído beneficios para la operación de la corporación.** Aunque existe un beneficio potencial para la institución en el hecho de transparentar la información con que da bases para tomar acciones y diseñar la intervención policial, el estado actual de desarrollo de la política de TAI en la institución aporta en realidad beneficios para la ciudadanía, pero aún no se llega al grado de que esta política impacte positivamente las herramientas de gestión institucional.

Existe, además, la percepción de que en ocasiones el sistema de información pública es objeto de abuso por parte de los usuarios. En este momento, en realidad, no se emplea la TAI para recabar informes que brinden un beneficio directo a la población para incrementar su seguridad y reducir el riesgo potencial de ser víctimas de delitos. La impresión que los funcionarios entrevistados compartieron con nosotros es que existe un empleo incluso "malicioso" de la información solicitada.

En consecuencia, en relación con la información que debiera reservarse del conocimiento público, al personal operativo le resulta difícil entender por qué la ciudadanía formula preguntas tan específicas como, por ejemplo, el detalle de la escolta del procurador; datos concretos sobre el estado de fuerza; descripción de las armas de las que dispone la institución; datos técnicos sobre el blindaje de los automóviles empleados por la policía; el costo exacto de un tipo específico de vehículo, etcétera.

Desde una perspectiva estrictamente institucional, este tipo de información presenta un conflicto claro con la necesidad de preservar la integridad física del personal, concretamente el titular de la

institución. Resulta evidente, por lo tanto, que la información solicitada en torno del estado de fuerza y las capacidades de reacción de la policía de investigación puede ser fácilmente empleada por grupos de delincuentes para preparar, incluso, atentados contra los funcionarios públicos.

Un asunto totalmente distinto se manifiesta cuando la ciudadanía pregunta respecto del empleo de los recursos públicos. Esta información no sólo no presenta riesgos, sino que favorece la comunicación con el público.

Como en casi todos los casos, la percepción de que determinada información puede ser útil a la ciudadanía viene acompañada de la pregunta sobre el riesgo que su publicidad genera. **La pregunta en la institución es si la publicación de información georeferenciada sobre incidencia delictiva puede causar más beneficios que perjuicios para la persecución de los delitos. Ante la duda del vasto ámbito de abuso de esta información, la autoridad ha preferido mantener estos datos fuera del alcance del público.**

Como ejemplo del probable impacto pernicioso de la publicación de un mapa georeferenciado de incidencia delictiva, se menciona el tránsito del fenómeno delictivo de una zona de la localidad a otra diferente, como consecuencia del conocimiento público del grado de detección del delito. En este momento, se publica información de incidencia delictiva para determinados delitos por zonas geográficas que concentran más de un sector operativo.

#### 4.7 ¿Necesitamos una regla general que reserve las averiguaciones previas?

Como resultado de una solicitud de información, el personal de la oficina de información pública nos señaló el reto mayor para que el público acceda a la información sobre el trabajo de la policía de investigación. En uno de los casos que la institución ofreció como paradigmáticos, el solicitante pidió "las averiguaciones previas en contra [del funcionario público NNN]." Nos referiremos a este recurso como el "DI/NNN".

### Discusión 7. Información criminógena.

#### ¿Es la información un factor criminógeno?

En las diversas instituciones policiales participantes, existen diversas manifestaciones sobre el impacto que podría generarse si la autoridad publica información georeferenciada de incidencia delictiva. En uno de los casos, esta información está reservada por ministerio de ley; en otro de los casos, la información se ha considerado apta para distribuirse entre los miembros de la comunidad, aunque no se ha logrado aún; en otra institución, los oficiales participantes prefieren decidir a favor de la prudencia y no publicar esta información.

- ¿Qué circunstancias pueden contribuir a que existan posiciones tan diversas en la decisión sobre publicar información georeferenciada?
- ¿Existiría alguna forma de publicar cierta información georeferenciada sin que se pusiera en riesgo la seguridad de la comunidad?

## Discusión 8. Reserva indiscriminada

### Reglas generales de reserva

Resulta difícil rebatir la posición de la necesidad de sigilo en las investigaciones penales. Un amplio debate nacional se ha generado en torno de la necesidad de que la ley disponga de modo explícito la reserva de las averiguaciones previas por un periodo extenso (por ejemplo, 12 años).

- ¿Es posible enunciar de manera explícita los riesgos que se corren al no vigilar adecuadamente la secrecía de las investigaciones penales?
- ¿Todos los casos deben recibir el mismo tratamiento?
- ¿Existe igual riesgo para la persecución de los delitos, a causa de la publicidad de averiguaciones con diversos resultados, como la reserva, el no ejercicio de la acción, la determinación judicial de que no se han reunido elementos suficientes?

En su respuesta a la solicitud de información, la institución empleó los siguientes argumentos:

1. Las personas a quienes legalmente se permite acceder a la averiguación previa no incluyen al solicitante de la información.
2. El carácter de reserva de las averiguaciones previas está establecido en el artículo 20 de la CPEUM y, por lo tanto, esto constituye una excepción a la ley de TAI<sup>29</sup>.
3. El MP no debe proporcionar información contenida en las averiguaciones previas a su cargo a personas sin interés jurídico. El marco jurídico que impone esta limitación constituye un "obstáculo insuperable" para expedir "copias certificadas del expediente" del funcionario público en cuestión.
4. La existencia de averiguaciones previas respecto del funcionario en cuestión es, en sí misma, información reservada, ya que **"de divulgarse la información solicitada se pondría en riesgo la persecución de los delitos"**.
5. El órgano garante ofrece una detallada fundamentación con base en leyes y la reglamentación de la actividad de la institución; concluyendo que el principio de secrecía de las actuaciones en materia de persecución del delito impide la búsqueda de la información solicitada.
6. La ausencia de facultades en la ley para que el MP haga públicas las copias certificadas de cualquier averiguación previa;

La conclusión se justifica, además, ya que "el daño que se originaría con la divulgación de la información requerida, en el supuesto de existir, sería que se pondría en riesgo la secrecía de una o varias indagatorias, lo cual dañaría directamente el interés público de que se cumpla con la procuración de justicia".

Además de los impedimentos jurídicos por falta de facultades y el daño que la difusión de la información provocaría, la autoridad explicó el **riesgo de responsabilidad para los servidores públicos responsables de custodiar los expedientes de la**

**institución.** Este argumento tiene su base en la normatividad de responsabilidades administrativas de la localidad. La autoridad hizo referencia también a las **responsabilidades penales aplicables en la entidad, como revelación de secretos.**

La autoridad explica que "el carácter de reserva de alguna información, consiste primordialmente en evitar su divulgación, **con el objeto de salvaguardar un bien jurídico superior, como lo sería la seguridad jurídica**" y, por lo tanto, se reserva bajo la excepción que permite la legislación de TAI "bajo la premisa de que su divulgación puede comprometer la seguridad pública" de la entidad.

Además, la información contenida en el expediente de una averiguación previa contiene información confidencial relativa a "características esenciales de una persona", como **el nombre propio, combinado con "el domicilio particular, número telefónico particular, creencias religiosas, correo electrónico particular, antecedentes laborales, preferencias sexuales, antecedentes crediticios y antecedentes penales"**.

El órgano garante **desestimó que el tipo de cargo del funcionario público involucrado pudiese modificar el resultado de la resolución**, señalando la ausencia de un fundamento jurídico para que tal hecho se considere.

El daño para publicar la información solicitada se identifica en esta resolución por las razones siguientes:

- La vulneración al **principio de legalidad.**
- El daño a la **presunción de inocencia.**
- La **responsabilidad de los servidores públicos.**

El órgano garante confirmó en el recurso DI/NNN que:

"el solo hecho de que (la autoridad) informe si existe o no una averiguación previa en contra de la persona señalada **pone en riesgo el objetivo legítimamente tutelado, consistente en guardar el sigilo de todas las acciones realizadas en el proceso de integración de una averiguación previa**, elemento necesario para dotar de efectividad a este tipo de investigaciones reservadas, al existir el riesgo de que el probable o probables responsables evadan la acción de la justicia, lo que causaría un grave daño a los fines que se persigue en la procuración de justicia, desechándose por completo la investigación al eliminarse el elemento del sigilo con que debe actuar la autoridad en este tipo de asuntos." (Énfasis nuestro)

Sin embargo, **una vez que él o los probables responsables han sido enterados por parte de la autoridad sobre la integración de una averiguación previa en su contra, desaparece el motivo de la reserva.** La publicación de la información solicitada no daría información al o los probables responsables, de la que no tuvieran ya conocimiento por haberseles comunicado por la propia autoridad.

Sin menoscabo de lo anterior, el sigilo de la averiguación previa debe guardarse hasta el momento en que se concluya la fase de investigación.

Insumos para aprender de la experiencia



## MARCO JURÍDICO Y EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN

### Discusión 9. Marco constitucional de la TAI.

#### Artículo 6º constitucional

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

#### Transitorios

**Primero.**- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



**Segundo.-** La Federación, los Estados y el Distrito federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto.

**Tercero.-** La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

- ¿Tiene la Constitución de su estado reglas sobre la TAI?
- ¿Estas reglas protegen de manera diferente el ejercicio de este derecho?

Con base en la experiencia de INSyDE encontramos que existe gran disposición en las instituciones policiales para ejecutar la legislación en materia de TAI. No obstante, existe al mismo tiempo una preocupación profunda sobre los límites necesarios para mantener la seguridad de la institución policial y de sus agentes, así como la eficacia de la acción policial. Más profundamente, las instituciones policiales no escapan al reto de articular y comunicar de manera precisa y efectiva las razones que permiten o impiden la difusión de determinada información. La necesidad de desarrollar esta tarea requiere la discusión de los límites y la libertad que el marco jurídico establece, para que cada institución responda a las circunstancias particulares que enmarcan su labor. En esta sección se han concentrado algunos insumos para facilitar esta discusión. Tocaremos primero el marco constitucional, después haremos algunas anotaciones respecto de la implementación del derecho de TAI en los estados y, después, ofreceremos algunos ejemplos que tienen la finalidad de favorecer el diálogo y la discusión en torno de los estándares aplicables.

La CPEUM, después de su reforma en vigor desde julio de 2007, estipula que el DAI debe ejercerse bajo el principio de máxima publicidad, pero salvaguardando el interés público y los derechos de terceros. El alcance del derecho de acceso a la información, impulsado por el principio de máxima publicidad pero limitado por el interés público y derechos de terceros, plantea retos importantes para las instituciones de policía y los órganos garantes de la TAI, por al menos tres características del quehacer policial:

1. Los nuevos límites constitucionales a la TAI se plantearon en términos de principios generales (interés público y máxima publicidad) que precisan no sólo de la acotación legislativa, sino de la interpretación caso por caso, sin que para ello existan aún directrices específicas. Ello representa un riesgo para la instrumentación del derecho en cuestión.
2. La práctica de las instituciones policiales se construye definiendo a cada momento el límite de la TAI frente a su excepción, para la protección de la seguridad ciudadana como una causa de interés público.
3. Las instituciones de policía se encuentran fragmentadas en un sinnúmero de instituciones en los tres ámbitos de gobierno a lo largo del país, por lo que la resolución de problemas en la materia se lleva a cabo en múltiples foros.

A través del contacto de INSyDE con funcionarios de diversas instituciones policiales —no restringidos a la preparación de este documento— los esfuerzos por construir una comunidad de tomadores de decisión en el área son aún incipientes. Con frecuencia, estas decisiones se toman de manera aislada, sin acceso a la práctica de otras instituciones que enfrentan dilemas similares.

La reforma constitucional, por primera vez, unificó e hizo obligatorios un conjunto de principios para la instrumentación de la TAI a lo largo del país. Aunque sin pretensión de eliminar la diversidad, la aplicación de estos principios precisa del balance de derechos de los individuos (v.g., información, vida privada) y los fines de la actividad estatal (v.g., seguridad ciudadana). En el ámbito de la seguridad ciudadana, el proceso de balance de derechos individuales y el cumplimiento de los fines del Estado no es susceptible de respuestas unívocas. Éste debe sujetarse a las condiciones concretas de cada situación, donde los funcionarios optan entre la máxima publicidad y la protección de la seguridad ciudadana.

Es deseable que la práctica institucional refleje un ejercicio no arbitrario, que dé certeza y predictibilidad en el ejercicio de la TAI. Sin embargo, al igual que otras causas de reserva de información por razones de interés público, la seguridad ciudadana funciona como un concepto jurídico abierto, sujeto al desarrollo jurisdiccional y la aplicación contextual. La ausencia de directrices judiciales para la delimitación de dicho concepto, implica que aún no se generalizan directrices para los casi 2,500 municipios del país, las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Esta situación obliga a preguntarnos, ¿qué margen de acción tienen las instituciones de policía en la actualidad para instrumentar los principios constitucionales? En la siguiente sección discutiremos algunos elementos sobre el panorama jurídico en el país.

## 5.1 ¿Cuánto margen de operación tiene la institución policial para fomentar la TAI?

La TAI está vigente de manera obligatoria en todo el país a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional del 20 de julio de 2007. La base para la instrumentación de la TAI en las entidades federativas es la legislación local en la materia. Como consecuencia de la supremacía de la Constitución federal, las restricciones al ejercicio del derecho impuestas en la legislación no pueden ser mayores a las permitidas en aquella. Además, una vez que la legislación ha impuesto restricciones con base en las reglas constitucionales, la normatividad reglamentaria no puede ampliar dichas restricciones. Teniendo estos límites en mente, podemos decir que si la legislación estatal incorpora las condiciones mínimas del texto constitucional, esto abre la oportunidad para que las instituciones policiales de la localidad cuenten con una regulación que detalle el ejercicio e, incluso, amplíe el ejercicio de la TAI.

Dado el marco temporal de nuestro trabajo, debemos comenzar por considerar que la instrumentación de los principios constitucionales adoptados en 2007 enfrentaba retos importantes cuando iniciamos nuestra investigación. Como lo confirma el dictamen del Senado de la República, al 1º de junio de 2008, 22 entidades federativas no habían reformado su legislación para adecuarse al nuevo marco normativo<sup>30</sup>. Para tener más claridad respecto de las posibilidades y retos de las instituciones policiales, buscaremos los puntos que imponían límites importantes a la TAI y rastreamos su vigencia hasta el momento de comenzar nuestra investigación en agosto de 2008. Esta discusión nos permitirá hacer un juicio de valor sobre el **grado de libertad con que contaban las instituciones policiales locales y municipales para implementar la TAI**. Dada la amplitud del margen de decisión que, en

teoría, tienen las entidades federativas para implementar las garantías individuales, la omisión de esta discusión nos dejaría muy lejos de la realidad normativa que directamente orienta la actuación de las instituciones policiales del país en materia de TAI.

Constitucionalmente, los gobiernos municipales no poseen facultades especiales en materia de TAI. Siguiendo un principio general de orden constitucional, las entidades federativas tienen la facultad originaria para legislar sobre cualesquiera materias no reservadas específicamente a la federación<sup>31</sup>. En materia de TAI, dicha normatividad no es un área exclusiva de la federación; en consecuencia, las entidades federativas están facultadas para adoptar legislación en la materia. Más aún, desde la aprobación de la reforma constitucional en julio de 2007, cada entidad se encontró bajo el mandato constitucional de adoptar dicha legislación de TAI, con los términos mínimos establecidos en el artículo 6º, objeto de dicha reforma.

Como consecuencia de este mandato constitucional, los municipios pueden ejercer su facultad reglamentaria con los límites que marca dicho artículo, las condiciones de la legislación orgánica municipal y la legislación en materia de TAI de la entidad federativa. La facultad reglamentaria puede ejercerse entonces, en la medida en que lo indique el congreso local, y se garantice el ejercicio del derecho constitucional para que la información gubernamental sea pública. De manera explícita, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha interpretado el vínculo de la legislación estatal con la facultad reglamentaria municipal en materia de TAI, en los siguientes términos:

Las Legislaturas Estatales tienen la facultad y el deber de emitir bases generales en materia de información pública, las cuales deben plasmarse en leyes que en sentido formal y material dicten los Congresos Locales, y serán aplicables a todos sus Ayuntamientos, con el propósito de salvaguardar la garantía individual prevista en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ejercer la atribución que les encomienda el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal. Por tanto, **los Municipios carecen de competencia para innovar en la referida materia, toda vez que está reservada a la entidad federativa** por no tratarse de una situación específica que deba pormenorizarse en cada localidad, atendiendo a las cuestiones sociales, culturales, biogeográficas o históricas del lugar; esto es, la materia de transparencia y acceso a la información, no es de aquellas en las que al Municipio se le ha conferido una facultad reglamentaria con una extensión normativa diversa a la de la ley estatal; de ahí que esté imposibilitado para emitir normas de carácter general con un contenido normativo propio o diverso al establecido en las bases generales de administración. Así, **resulta indispensable que las Legislaturas Estatales determinen los alcances mínimos de la información municipal a proporcionar a los gobernados y el procedimiento que éstos deben seguir para obtenerla, sin que ello impida que los Municipios puedan emitir reglamentos de detalle, equiparables a los que establece el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, que pormenorizan el contenido de la Legislación Local y de la normatividad de la entidad en la materia**<sup>32</sup>. (Énfasis nuestro)

En este estudio, al acercarnos a la operación de 150 sistemas de TAI de 31 entidades federativas y el Distrito Federal, localizamos en diversas páginas electrónicas reglamentos municipales en diecinueve entidades<sup>33</sup>. La disponibilidad electrónica de la normatividad municipal no puede considerarse como el factor determinante del universo existente de dicha normatividad, pero sí refleja la diversidad regulatoria existente.

Aunque la normatividad municipal puede ser una fuente de incumplimiento con la legislación estatal, ofrece también oportunidades para desarrollar y detallar la legislación del estado y, así, facilitar la operación de las instituciones y procesos de TAI.

Para perfilar este análisis, emplearemos algunos aspectos de los diez que identificaron los profesores López-Ayllón y Marván cuando la reforma fue adoptada en 2007, y rastreamos el desarrollo legislativo al año siguiente, cuando comenzamos nuestro trabajo<sup>34</sup>. Dada la especificidad del enfoque de este documento —la TAI vinculada con la información en las instituciones policiales— nos hemos concentrado en la presencia de prácticas o estructuras que pueden tener incidencia directa sobre las decisiones en materia de reserva, clasificación y publicación de información. Empleando algunas de las categorías de los profesores López-Ayllón y Marván, nos concentraremos en (i) la información pública que las instituciones deben difundir; (ii) los requisitos para poner en marcha los mecanismos de TAI con una nota respecto de los medios electrónicos; (iii) las causales de clasificación o reserva de información; y (iv) el principio de máxima publicidad.

### 5.1.1 ¿Qué límites a la TAI impone el marco jurídico?

El texto constitucional del artículo sexto establece que la TAI está disponible para "toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización"<sup>35</sup>. Las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley están sujetas a las condiciones que la legislación estatal prevé para el ejercicio de este derecho y por lo tanto reflejan la práctica ordenada por el legislativo local para tal fin. Con la finalidad de esbozar el avance de las modificaciones a la legislación de TAI en el país, empleamos como punto de partida la situación en julio de 2007, con base en el estudio *La Transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*<sup>36</sup>. De acuerdo con aquel trabajo, seleccionamos algunos obstáculos que podrían ser de especial relevancia para el ejercicio del DAI por medios electrónicos, método de acceso empleado para las solicitudes de información que ingresaríamos con posterioridad. Como resultado, teníamos en julio de 2007 que (i) tres entidades federativas requerían que las solicitudes de información se presentasen por escrito; (ii) siete entidades requerían se presentase la identificación oficial del solicitante; (iii) cinco entidades tenían sistemas que permitían la operación de la negativa ficta; (iv) seis entidades requerían que el solicitante pudiera acreditar su personalidad para solicitar la información en cuestión; (v) tres entidades requerían que el solicitante acreditara un domicilio en el lugar sede de la entidad cuya información se solicita, y (vi) dos entidades no permitían que se solicitara aclaración a solicitudes oscuras o confusas. Las condiciones asociadas a estas cuatro áreas, si bien no impiden la TAI, sí limitan su ejercicio<sup>37</sup>.

Una vez que se venció el periodo transitorio después de la reforma constitucional, en 19 entidades federativas la LAI presentaba limitaciones importantes al DAI. Con base en el estudio mencionado, las siguientes 13 entidades federativas no presentaban obstáculos en los temas especificados: Aguascalientes, Chiapas, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Sonora, Tamaulipas y Veracruz. A la luz de esta información, al momento de iniciar nuestro trabajo, las legislaciones estatales reflejaban un avance notable en la eliminación de requisitos para acceder a la información pública. En la tabla 7 se muestran las entidades cuyas legislaciones de TAI presentaban obstáculos en los rubros mencionados. Para construir esta tabla, tomamos como base el trabajo de los profesores López-Ayllón y Marván, y rastreamos en las legislaciones estatales cláusulas que implicarían limitaciones en los rubros señalados abajo. Marcadas con "x" se encuentran las columnas donde la legislación de cada entidad incluye una limitación. En negritas identificamos entidades federativas donde la legislación impone alguna restricción diversa de las indicadas en las columnas, pero de naturaleza tal que se corre un riesgo de hacer nugatoria la TAI. En blanco, se encuentran las columnas donde no se encontraron cláusulas limitantes:

	Solicitud por escrito	Identificación	P. Jurídica	Dom. lugar	Responsabilidad	Sin aclaración	Negativa Ficta
Aguascalientes							
Baja California <sup>38</sup>	x						
Baja California S <sup>39</sup>	x	x			x		
Campeche <sup>40</sup>					x		
Chiapas							
Chihuahua							
Coahuila <sup>41</sup>		x					
Colima <sup>42</sup>							
Distrito Federal <sup>43</sup>							
Durango							
Estado de México <sup>44</sup>							
Guanajuato							
Guerrero <sup>45</sup>	x	x			x		
Hidalgo <sup>46</sup>				x			x
Jalisco							
Michoacán <sup>47</sup>					x		
Morelos							
Nayarit							
Nuevo León							
Oaxaca							
<b>Puebla</b> <sup>48</sup>							
Querétaro <sup>49</sup>	x	x	x				
Quintana Roo <sup>50</sup>				x			
<b>Sinaloa</b> <sup>51</sup>							x
San Luis Potosí	x						
Sonora							
Tabasco							
Tamaulipas							
<b>Tlaxcala</b> <sup>52</sup>		x					
Veracruz							
Yucatán							
<b>Zacatecas</b> <sup>53</sup>							

Tabla 7. Obstáculos a la TAI (2008)

El panorama es alentador. Puede apreciarse que sólo en 12 entidades existe aún algún obstáculo estructural para presentar solicitudes de acceso a la información, y sólo dos más (Puebla y Zacatecas) presentaban algún obstáculo diverso de los señalados en esta tabla para ejercer la TAI.

De especial interés para nuestro trabajo, resulta el estado del acceso de la TAI a través de medios electrónicos. El texto constitucional es claro respecto de la disponibilidad de medios electrónicos para difundir información; la legislación estatal favorece, en general, la adopción de medios electrónicos para el ejercicio del derecho. Como se indica en algunas notas en la tabla de arriba, en diversos

estados del país se incluyen reglas que permiten ingresar solicitudes por medios electrónicos y emplear una dirección de correo electrónico para oír notificaciones y recibir información<sup>54</sup>. Destaca el caso de Zacatecas, donde el empleo de medios electrónicos se supedita a la normatividad interna de los sujetos obligados<sup>55</sup>.

A pesar de la amplia adopción de los medios electrónicos en los ordenamientos locales, su empleo no estuvo disponible inmediatamente después de las reformas legislativas pertinentes. Al inicio de este trabajo, en agosto de 2008, existía un número limitado de entidades con sistemas formales de acceso electrónico a la información, según se mostrará en los resultados que discutimos en la siguiente sección. Sin duda, la autonomía de las instituciones policiales para captar solicitudes de información por medios electrónicos es limitada y se supedita a su existencia en los gobiernos locales o municipales.

Al mismo tiempo, resulta interesante que, aunque la legislación de numerosas entidades federativas hace referencia a solicitudes de información por escrito, en varias de estas entidades el requisito se interpreta como la necesidad de presentar un formato firmado y la copia simple de la identificación del solicitante. En otras entidades, se contaba desde agosto de 2008 con sistemas electrónicos especializados para la recepción de solicitudes de información. En algunas otras entidades, se disponía de direcciones de correo electrónico dedicadas para este propósito.

Como resultado de este análisis, podríamos anticipar que encontraríamos algunas limitaciones en la práctica de la TAI en las entidades de seguridad ciudadana de los estados y municipios estudiados. Al mismo tiempo, sin embargo, los cambios legislativos de 2007 a 2008 nos permitían anticipar un entorno relativamente más propicio para el acceso a la información y, quizá, una perspectiva más profunda del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en las entidades gubernamentales.

## Discusión 10. Información operativa (1): ¿Cómo resolvería su institución?

**Objetivo:** Discutir límites a la información que debe ser publicada.

Considérense las siguientes cuatro solicitudes de información:

- \* Carta de no antecedentes del individuo NNN.
- \* Localización de la persona NNN en un centro de reclusión de la entidad.
- \* Penas máximas a sentenciados en el estado, sedes donde se encuentran los sentenciados, fecha de ingreso y tiempo restante de computación de sentencia.
- \* Vehículos registrados a nombre de la persona NNN.
  - ¿Cómo deben atenderse estas solicitudes en su localidad?
  - ¿Existe una diferencia clara entre los datos solicitados en esta lista y los contenidos en las Discusiones 13 a 16 (más adelante en esta sección)? ¿Qué consideraciones específicas cabe formular para no dar a conocer los datos solicitados en esta lista?
  - ¿Esta información debe sujetarse a las reglas generales que permiten la reserva de datos que ponen en riesgo la seguridad ciudadana?



## 5.2 La experiencia que nos precede: obligaciones de transparencia, información pública de oficio e indicadores de gestión

Para ilustrar la práctica de la TAI de un modo útil para la discusión de estándares y métodos de respuesta a solicitudes de información, nos dimos a la tarea de revisar cientos de solicitudes de información y recursos de revisión disponibles en Internet, anteriores a la migración a INFOMEX de un número importante de sistemas estatales en octubre de 2008. Ninguna de las solicitudes de información o recursos de revisión a que se hace referencia en esta sección fue solicitada o promovida por INSyDE. De un total de más de quinientas solicitudes de información y recursos de revisión de cerca de diez entidades federativas, seleccionamos un grupo pequeño de documentos que, sin una finalidad de representatividad estadística, ilustran actitudes interesantes que pueden provocar una discusión intensa entre los miembros de los grupos de trabajo que emplearán este documento.

Al mismo tiempo, el diálogo que los solicitantes de información entablan con la autoridad impulsará en el futuro discusiones, cada vez más ricas y complejas, en torno de la naturaleza de la información solicitada y su papel frente al deber de las policías del país de proteger la seguridad ciudadana. En nuestro proceso de trabajo, nos dimos a la tarea de recopilar y revisar respuestas a solicitudes de información anteriores a la formulada específicamente para ese trabajo. Las anotaciones que presentamos en esta sección corresponden, únicamente, a situaciones que destacan por un tratamiento peculiar de temas afines a la solicitud planteada por INSyDE. No hemos hecho referencia a algunas de las preguntas más frecuentes formuladas por las personas a las autoridades de seguridad ciudadana. Esas preguntas frecuentes normalmente tienen que ver con trámites vinculados con la función de transporte, como licencias, concesiones de transporte público, pago de derechos y multas. También procuramos excluir referencias a solicitudes que guardan una vinculación más estrecha con temas generales de la administración pública —como el ejercicio presupuestario— a diferencia de los problemas específicamente planteados en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Además de revisar el texto de los recursos resueltos con anterioridad a nuestro estudio, el trabajo de campo que ofrecemos aquí incluye consideraciones respecto de la relación entre las instituciones policiales y los órganos de revisión. Una parte importante de este trabajo consistió en rastrear durante el año 2007 y la primera mitad de 2008, los recursos de revisión e inconformidad, así como otros medios de impugnación resueltos por los órganos garantes a lo largo del país, en áreas vinculadas con la función de seguridad ciudadana y la policía judicial, ministerial o de investigación. Hemos indagado sobre los criterios de los órganos garantes en las entidades federativas visitadas, con la intención de explorar las causales y el lenguaje empleado en las entidades para describir el riesgo presente, probable y específico, que la revelación de información vinculada con la seguridad ciudadana puede causar al ejercicio de esta función. Se ha explorado también el lenguaje que se emplea para describir el riesgo para la integridad de las personas. En ésta, asimismo, se discutirán las referencias al daño que la divulgación de datos personales puede causar en las instancias en que dicho daño se explicita como si se tratara de información pública.

Las decisiones destacadas en este ámbito, serán analizadas temáticamente en esta sección. Partimos aquí de la idea del diálogo interinstitucional que se genera a partir de las solicitudes de información y los recursos de revisión. Los procedimientos de revisión serán objeto de estudio, solamente en tanto que fuente valiosa de análisis y experiencia en el ejercicio de la TAI. El diálogo que se puede

generar entre un órgano garante y una entidad obligada puede abrir valiosas oportunidades para desarrollar y detallar las condiciones que permiten o limitan la TAI.

Nuestro enfoque fue la construcción cualitativa de la TAI, pero no realizamos un análisis estructural de los órganos revisores. Nos limitamos a buscar las reacciones de los órganos revisores a los argumentos ofrecidos por las instituciones policiales para reservar información. Además, la parte del estudio que corresponde a solicitudes de información presentadas a los municipios beneficiados por el SUBSEMUN, no incluye la interposición de recursos contra las respuestas. Durante el lapso de desarrollo del presente estudio INSyDE no interpuso recurso alguno.

### 5.3 ¿Qué información debe difundir la institución policial?

Es especialmente importante hacer notar que el criterio con que se han identificado las respuestas aquí reunidas, se enfocó a la discusión que podrían generar en un grupo, y no a la representatividad que puedan tener en el espectro de solicitudes de información analizadas.

En general, destacan las respuestas donde la UAI se apoya en una ley que impide la publicación de los datos requeridos.

La fracción V del artículo 6º constitucional incorpora la obligación de los entes públicos de impartir información, medie o no una solicitud de información. Este cúmulo de datos detallados en las diversas legislaciones del país, se conoce generalmente como "obligaciones de TAI". Estas obligaciones comprenden los actos necesarios para que las actividades gubernamentales tengan un soporte susceptible de ser publicado a través de los mecanismos de la legislación de TAI. Ejemplos de estas obligaciones comprenden el deber de documentar las acciones de gobierno, constituir y actualizar los archivos públicos, publicar la información mínima relevante en Internet y publicar información sobre indicadores de gestión<sup>56</sup>. En particular, una de las motivaciones fundamentales del presente estudio descansa en que las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley requieren indicadores de gestión específicamente pensados para las tareas que desempeñan.

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de generar indicadores de gestión a lo largo de todas las entidades de la administración pública. Existe también consenso sobre la importancia del desarrollo de indicadores que permitan a la ciudadanía seguir el desempeño de la administración pública, según el área temática de su trabajo. Estos consensos parecen claros al revisarse el proceso que condujo a la adopción del CBP. Sin embargo, muchas instituciones no han considerado prioritario el desarrollo de tales indicadores, por lo que éstos son incipientes. Por otra parte, resulta interesante discutir si el lugar para desarrollar y detallar cada uno de los indicadores de gestión radica en la legislación estatal de TAI, o si la legislación específica de cada entidad sería un lugar más propicio para ello. Esto último podría evaluarse en atención al grado de especialización técnica para la elaboración de tales indicadores.

En todo caso, los indicadores de gestión existentes en este momento, se dirigen a la publicidad del ejercicio presupuestario. Aunque éste constituye un aspecto central de todas las entidades de la administración pública en todos los ámbitos de gobierno, en este trabajo nos referiremos al ejercicio presupuestal solamente en tanto que es relevante para subrayar la especificidad del ejercicio de la función de seguridad ciudadana respecto del resto de las atribuciones en todos sus ámbitos de gobierno.



## Discusión 11. Marco jurídico (1): obligaciones de TAI

**Objetivo:** Identificar la información que se debe publicar de oficio.

- En la legislación, reglamentos y normatividad relevantes, ¿qué datos se requieren para su publicación de oficio?
- ¿Qué información se procesa periódicamente para consumo de la institución o del poder ejecutivo local?
- ¿Cómo se toman decisiones respecto de los datos que se pondrán a disposición del público, v.g., a través de los medios de comunicación?
- ¿Cómo describiría la institución el perfil de las solicitudes recibidas? ¿Qué información estiman los funcionarios de la institución que la comunidad requiere? ¿Se hacen llegar esos datos a la comunidad?

En el estado actual de la instrumentación de obligaciones de TAI en el área de la seguridad ciudadana, nos referiremos al CBP que recopila un número importante de componentes de las legislaciones estatales y reglamentos municipales en la materia. Entre los indicadores de gestión que en este momento existen en las legislaciones estatales, podemos citar las cifras relativas a averiguaciones previas<sup>57</sup>. Como se evidencia en el propio CBP, es importante que los tomadores de decisión evalúen la posibilidad de incluir, en su legislación, un rubro específico en materia de indicadores de seguridad ciudadana, para guiar el cumplimiento de esta obligación constitucional en el ejercicio de dicha función<sup>58</sup>. En el capítulo siguiente se detallarán los indicadores propuestos. Baste, por ahora, decir que se trata de sugerencias para evidenciar el progreso de la gestión policial en nueve áreas temáticas<sup>59</sup>: (i) supervisión policial; (ii) procedimientos de quejas y sistema disciplinario; (iii) planeación general; (iv) evaluación de desempeño; (v) sistema de información; (vi) selección de personal, formación inicial y asignación de puesto; (vii) capacitación permanente; (viii) promoción y separación del cargo, y, (ix) organización del personal y derechos laborales<sup>60</sup>. La elaboración de indicadores para estas áreas críticas es una labor progresiva que debe, además, adaptarse a las condiciones presentes de las instituciones que pretendan emplearlos. Además, el beneficio de los indicadores para la gestión de las instituciones policiales depende en buena medida de su empleo constante y aplicación precisa. Probablemente los instrumentos reglamentarios podrían servir para detallar las obligaciones de TAI en este rubro.

Vale la pena poner énfasis sobre una dimensión que atraviesa estas áreas temáticas: el respeto por las garantías individuales. Otro elemento fundamental para conocer la operación de los cuerpos de policía es su operación dentro de los márgenes de la ley y, en particular, dentro de los límites del respeto por las libertades constitucionales. Por ejemplo, debiera ser del interés de los cuerpos de policía saber cuánto esfuerzo institucional se dedica a la detención de personas, y conocer cuál es el efecto de dichas detenciones.

En suma, en relación con la información pública de oficio, existe aún un amplio campo para el desarrollo de los indicadores de gestión que logren comunicar, con mayor eficacia, el estado del desempeño de las instituciones de seguridad ciudadana.

### 5.3.1 El ejercicio de recursos públicos

"Los sujetos obligados [...] publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre [...] el ejercicio de los recursos públicos"<sup>61</sup>.

En las páginas siguientes haremos referencia a un número de solicitudes de información y las respuestas de la autoridad. Todos los ejemplos contenidos aquí han sido tomados de respuestas reales a solicitudes de información formuladas hasta antes del inicio del estudio. Al final de cada tabla se anotan preguntas para discutir la pertinencia de las respuestas obtenidas.

Veamos primero algunas respuestas respecto del ejercicio de los recursos públicos. Como se puede apreciar en la tabla en la discusión adjunta, la reserva de información sobre el ejercicio presupuestario puede presentarse con una excepción establecida en una ley, en virtud de que la autoridad considere que la información constituye un riesgo para la seguridad ciudadana o por la existencia de una UAI especial, independiente de la autoridad de policía (en este ejemplo, para acceder a información sobre el Fideicomiso de Seguridad Pública, FOSEG).

La decisión debiera motivar un diálogo sobre el valor que el lenguaje empleado aporta para ilustrar los riesgos a la seguridad que un documento puede presentar para la seguridad ciudadana. Si no es posible conocer este riesgo, ¿podemos encontrar algunas alternativas circunscribiendo las respuestas a circunstancias específicas? Es conveniente hacer notar que las solicitudes de información ejemplificadas se refieren a aspectos genéricos del ejercicio presupuestario y no a cuestiones inminentemente ligadas a los aspectos tácticos u operativos de los cuerpos de policía (ver Discusión 13).

## Discusión 12. Marco jurídico (2): Identificación del problema

**Objetivo:** Identificar componentes de potenciales restricciones a la TAI en el marco normativo local.

- ¿Existen cláusulas en (i) la legislación de TAI; (ii) el reglamento de la ley; (iii) las leyes de seguridad ciudadana o policía del estado o municipio, que puedan llegar a ser interpretadas de un modo restrictivo?
  
- ¿Tiene la ley una formulación clara respecto de cómo resolver en caso de duda?



### Discusión 13. El ejercicio de los recursos públicos.

**Objetivo:** Encontrar respuestas alternativas para el tratamiento de solicitudes sobre recursos públicos.

Información solicitada	Respuestas proporcionadas
Recursos destinados a los oficiales de policía	Información reservada por pertenecer a la seguridad ciudadana
Costo de las armas de la entidad federativa	Se remite al solicitante a la UAI del Fideicomiso de Seguridad Pública ( F O S E G )
Monto asignado por el FOSEG	Información reservada por ley

- ¿Cuáles son las reglas generales para la publicidad de información respecto de los recursos públicos? ¿Cuáles son las directrices constitucionales al respecto? ¿Existe en la legislación local una normatividad especial sobre recursos relacionados con la seguridad ciudadana?
- ¿Están justificadas estas respuestas?
- ¿En qué sentido podrían justificarse estas respuestas?
- ¿Qué respuestas alternativas podríamos encontrar?

### 5.3.2 Aspectos operativos de la institución

"Los sujetos obligados [...] publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión...."<sup>62</sup>

La forma como se relaciona la institución policial con el público es mediante el contacto directo de los oficiales de policía con la comunidad. La presencia de los oficiales en las calles y su respuesta a solicitudes de auxilio constituyen una manifestación evidente de su función. Para estar en las calles, la institución precisa de sistemas y registros que la ciudadanía puede tener interés en conocer. Como se verá en secciones posteriores, los aspectos operativos ocupan un lugar especialmente delicado en la experiencia de las instituciones de policía frente a la legislación de TAI. Aquí hemos reunido algunos ejemplos de solicitudes de información formuladas a diversas instituciones del país y las respuestas que algunas de estas solicitudes han encontrado. El propósito de reunir estos ejemplos es discutir si estas respuestas se encuentran justificadas, así como especular sobre las razones que las instituciones podrían tener para responder del modo en que lo han hecho.

Iniciaremos ahora la discusión sobre la aplicación de la TAI con base en respuestas a solicitudes de información disponibles en Internet y seleccionadas por su poder ilustrativo.

¿En qué términos requiere la CPEUM que se informe al público respecto de los datos de los aspectos operativos de la institución de policía?  
 ¿Existen algunas respuestas que puedan ser descartadas de antemano?

En casi todos los casos planteados en la discusión adjunta, la respuesta de la autoridad fue que la información se encuentra reservada. La autoridad a quien se solicitó la información respondió que la ley impide que se haga de conocimiento público. En algunos casos, la reserva obedece al acuerdo de la autoridad competente según cada entidad, para que la información solicitada no se publique (ver Discusión 14).

Del marco jurídico de su entidad, ¿pueden proporcionarse ejemplos de reglas que impidan que los datos solicitados se den a conocer?

### 5.3.3 Información de planeación y operación

"Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos."<sup>63</sup>

Considérese que a la pregunta sobre los proyectos implementados y por implementar de la policía local, el sujeto obligado respondió que los datos están reservados. Al mismo tiempo, los indicadores de gestión y ejercicio de recursos públicos guardan una cercana relación con los planes de gobierno. Las actividades de gobierno se conducen de acuerdo con programas que se desarrollan mediante las erogaciones de los recursos públicos. Identificar el destino de los recursos públicos es una manera de conocer la actividad gubernamental. Pero conocer el destino de estos recursos sin conocer también los programas de gobierno o la capacidad instalada para ejecutar tales programas puede ser problemático.

En los siguientes numerales, veremos ejemplos más completos de información que puede corresponder a indicadores de gestión (aunque formalmente todavía no sea el caso en ninguna legislación).

#### Índices delictivos

De los estudios de caso presentados antes, sabemos que es común para las instituciones de policía recopilar información periódica respecto de las situaciones que pueden indicar riesgos para la seguridad y de las acciones que el cuerpo de policía toma para atender esas necesidades. Sabemos también, no obstante, que existen diversas instituciones que operan en un área geográfica determinada y que la competencia del policía de investigación y la policía de proximidad o reacción se complementan. Esta complementariedad

## Discusión 14. Información operativa(2): ¿Cómo resolvería su institución?

**Objetivo:** Responder a las siguientes solicitudes de información aplicando las reglas de la entidad.

- Número de oficiales de policía de la entidad
- Número de elementos y vehículos desglosados por municipio
- Tipo de armas de la institución
- Bitácora del helicóptero XYZ
- Proyectos implementados o por implementar a cargo de la institución
- Detalles del desarrollo y contenido del programa para prevenir la violencia intrafamiliar
- Centros nocturnos identificados como blanco de narcotraficantes
- Confirmación de que un oficial en particular está asignado al cuerpo de seguridad del Ejecutivo local
- Vehículos y escoltas del Ejecutivo local
- Comunicaciones recibidas del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

**Discusión 15. Información operativa (3):  
Detenciones e investigaciones**

**Objetivo:** Identificar algunas peculiaridades de la información operativa vinculada con la justicia penal.

Información solicitada	Respuestas proporcionadas
Detenciones realizadas por la institución a raíz de un evento en una fecha determinada	Información inexistente
Lista de personas que se han sustraído de la justicia	Información reservada por acuerdo relativo a la clasificación de las averiguaciones previas
Confirmación de que la averiguación previa número NNN se encuentra archivada	Información reservada por el acuerdo de clasificación de averiguaciones previas

- ¿Cómo respondería la UAI en su entidad a estas preguntas?
- ¿Deberían existir registros de las personas detenidas a raíz de un incidente en particular?
- ¿Debe proporcionarse al público esta información?
- ¿Qué consideraciones deben aplicarse a la publicación de datos respecto de averiguaciones previas?

puede provocar la interrupción del flujo de información para el público, si no se prevén los mecanismos adecuados para que las diferentes instituciones se comuniquen y para que la información relevante sea proporcionada al público de un modo eficaz. El riesgo de ruptura puede apreciarse respecto de la información vinculada con la justicia penal. (Discusión 15)

En este punto, vale la pena resaltar la labor de las oficinas de comunicación de los gobiernos locales. Estas oficinas se ocupan de difundir información importante para que la comunidad se mantenga informada del trabajo policial. De la información difundida por las oficinas de comunicación podemos intuir qué datos se encuentran en posesión del cuerpo policial. Los índices delictivos y otros registros relacionados con el abatimiento del delito regularmente son comunicados en nuestro país.

**Otra información**

Discutiremos aquí algunos datos cuya publicación podría presumirse conveniente o común para las instituciones de policía. Encontramos solicitudes de información cuya respuesta puede generar un debate interesante. Para las solicitudes de información en la Discusión 16 sobre "Índice delictivo", algunas autoridades respondieron que se trataba de:

- Información confidencial disponible sólo para los legalmente autorizados para solicitarla;
- Información reservada por acuerdo de clasificación, o
- Información sujeta a la prueba de daño respecto del patrimonio del sujeto NNN.

Es oportuno discutir qué razones puede tener la autoridad para responder de este modo y para elaborar con mayor detalle el lenguaje que refleje dichas razones. Así podremos identificar con mayor claridad los datos cuya divulgación va contra la protección del interés público o los derechos de terceros.

### 5.3.4 ¿Cómo debe responder la UAI en caso de duda?

La legislación estatal no incorpora de manera significativa el principio de máxima publicidad, como lo hace el artículo 6° constitucional. Sin embargo, nos referiremos aquí a ejemplos de legislaciones que incluyen un principio tan débil, que abre una puerta a limitaciones excesivas al ejercicio de la TAI. Concretamente, el lenguaje de las legislaciones de Jalisco ("máxima revelación"<sup>64</sup>) o Zacatecas (prevé que sólo se puede negar la información reservada o confidencial<sup>65</sup>) son ejemplos de fórmulas que admiten mejoras, si las comparamos con el contenido al que apunta el CBP: "en caso de duda razonable sobre la clasificación de información como reservada, deberá optarse por su publicidad o bien, y siempre que sea posible, por la preparación de versiones públicas de los documentos clasificados"<sup>66</sup>.

Respecto de la competencia de los sujetos obligados para atender solicitudes de información, el lenguaje constitucional establece la publicidad de "toda la información en posesión" de los sujetos obligados, sin imponer más restricciones que la reserva por razones de interés público, y sin que se estipule que dicha información debe ser "generada" por la institución. La formulación de las legislaciones del Distrito Federal y Veracruz aclara la posibilidad para la aplicación de la normatividad de TAI a toda información "generada, administrada o en posesión" del ente público. Al incluir esta regla, se permite acceder a información, no sólo generada por la institución en el ámbito de su competencia, sino administrada o en su poder. Ello no implica que a la entidad se le podrá obligar a entregar información que no le compete, entre otras razones porque sería difícil acreditar que tal información deba estar archivada por la autoridad.

La importancia de estas formulaciones jurídicas radica en la decisión que frente a ellas debe tomar la UAI en caso de duda. Además, el lenguaje restrictivo de la ley tiene el efecto de limitar la facultad que corresponde a la autoridad para normar internamente la TAI.

### Discusión 16. Índice delictivo

**Objetivo:** Discutir las peculiaridades de la información operativa vinculada con la justicia penal.

Información solicitada	Respuestas proporcionadas
Detalle de los oficiales que fueron asignados para intervenir en el conflicto determinado en un momento específico del tiempo	Se incluye información de los operativos de la policía municipal, desde la UAI del Ejecutivo del estado
Localización de tianguis y mercados en la localidad	Información reservada por pertenecer al sistema estatal de seguridad pública
Cartografía del delito de la entidad	Información reservada "al dar a conocer datos y puntos estratégicos de la ciudad para los operativos de la policía estatal preventiva y municipal, propiciando así a la delincuencia a incurrir a conductas delictivas"
Índice delictivo	La institución de policía no es competente, sino la de procuración de justicia

- ¿Cómo debe proporcionar informes la corporación policial respecto de la incidencia delictiva?
- ¿Es prudente distribuir información sobre las encuestas de victimización que realice la autoridad?
- ¿Qué situaciones podrían justificar la reserva de información en este rubro?



**Discusión 17. Información operativa (4):  
¿Cómo resolvería su  
institución?**

**Objetivo:** Discutir casos de información reservada por virtud de la legislación o la reglamentación.

- ¿Existen en su entidad disposiciones que permiten reservar los nombres de los funcionarios de las corporaciones policiales? ¿Qué finalidad persiguen estas disposiciones? ¿Deben operar estas disposiciones sin ninguna restricción?
- ¿Es oportuno que el público conozca ciertos datos relativos al estado de fuerza de la corporación policial?
- ¿Qué tipo de información sobre los programas y planes de trabajo de los cuerpos de policía podría ser útil para el público?
- ¿Existe algún tipo de información en este ámbito que causaría un daño potencial si estuviera en el dominio público?

La pregunta, sin duda es, ¿qué pueden hacer las instituciones policiales cuando la legislación estatal no incorpora el estándar constitucional?

**5.3.5 Lectura expansiva de las garantías  
constitucionales**

El texto constitucional no señala restricción alguna respecto del carácter de las personas para ejercer la TAI. Sin embargo, vale la pena discutir cómo debe implementarse el derecho respecto de las personas, residentes o extranjeros, que pueden acceder a información pública sin siquiera encontrarse en el territorio nacional. Este debate ha llevado a que una entidad federativa limite la TAI en materia política sólo a mexicanos.

En este sentido, un órgano garante resolvió sobre la aplicación correcta de la titularidad de la TAI en los términos que enseguida se muestran. En esta discusión se ofrece un extracto de la resolución en el recuadro siguiente y para abordar las preguntas ofrecidas al final del recuadro.

## Discusión 18. ¿Derechos reducidos para no residentes?

- La decisión es de la entidad UZ
- ¿Qué herramientas de interpretación son obligatorias para las autoridades sujetas a la aplicación de la LAI?
- ¿Cómo debe interpretarse la LAI si explícitamente incluyera principios con un lenguaje distinto al texto constitucional?
- ¿Puede la entidad federativa limitar la TAI total o parcialmente a ser ejercida sólo por residentes del estado?
- ¿Puede inspirarnos el razonamiento descrito aquí para encontrar alternativas a la articulación de respuestas a solicitudes de información?
- ¿Se generarían responsabilidades administrativas para los funcionarios que aplicasen una interpretación liberal de la LAI a favor de la garantía constitucional?

### Solicitud de Información

"Se solicita documentación que manifieste que la SRE le comunicó sobre el Informe de México producido por el comité de la Convención de Naciones Unidas contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y sobre las Observaciones finales al sexto informe de México, producidas por el mismo Comité."

...

[La autoridad presentó un argumento llamativo respecto de la imposibilidad de que una persona que no habita en el estado interponga recursos de revisión. Este aspecto de los recursos de revisión no se regula en la Constitución y ésta sí impide que las leyes de un estado se apliquen en el territorio de otro. Se trata de una "Excepción de legitimación activa"]

### Recurso de Revisión

1. Una persona que habita en la entidad federativa (a) no puede exigir seguridad pública -según los principios constitucionales en la entidad federativa- (b), en la que nunca ha estado, a menos de que físicamente se traslade a ese territorio con el objetivo de que se actualice la hipótesis para que se aplique la normativa en la materia.

[...]

De lo anterior, correctamente se colige que en lo que atañe al ejercicio del derecho de acceso a la información, en la Constitución Federal sólo se establecen ciertos principios y bases, pero el modo de desarrollarlos y las reglas consecuentes, son decisiones que les competen a las comunidades jurídicas locales que integran los Estados Unidos Mexicanos.



[...]

Si bien en el artículo 6, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Federal, se inhibe a las unidades de información a que se realicen indagaciones previas a la respuesta, es de no confundirse con el concepto de que alguien plantee una [in]conformidad después de que se emitió la comunicación oficial.

La afirmación tiene sustento en el hecho de que lo único que se menciona al respecto en el artículo 6, párrafo segundo, ahora en la fracción IV, es que se deben establecer procedimientos de revisión expeditos, ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Todo lo demás que atañe a los recursos, se subordina a las reglas específicas de aplicación que se generen en el contexto del orden jurídico parcial de las diversas comunidades jurídicas locales del país, para que funcionen a propósito de particulares condiciones sociales.

En el artículo [...] de la Constitución Política local, se estatuye literalmente que en el Estado [...] toda persona gozará de los derechos reconocidos, incluyendo el derecho a acceder a información. Esta norma constitucional estatal está vinculada inmanentemente con la fijada en el artículo 121, fracción I, de la Constitución Federal, en la que categóricamente se prescribe que las leyes de un Estado sólo tienen efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no pueden ser obligatorias fuera de él.

El derecho a presentar un recurso de revisión surge a partir de [la LAI], aplicable sólo a las personas que físicamente estén en el territorio [estatal] pues no se puede pretender que los órdenes jurídicos definidos espacialmente sean ampliados sólo por medio de la telemática.

[De lo contrario], se generaría la consecuencia inaceptable de que una persona extranjera, que habita en otro país, hiciese preguntas y se inconformase constantemente sin fundamento en contra de respuestas de Unidades de Información en una entidad federativa, a pesar de que no le corresponde ese derecho, ni por nacionalidad, ni por estar en el territorio mexicano.

[Respuesta del órgano garante]

III.- [...] el Sujeto Obligado [...] señala en esencia, que "El derecho a inconformarse en contra de una respuesta de Unidad de Información en el Estado [...] sólo compete a quien físicamente se encuentra en el territorio local."

[...] este Consejo [...] estima que deviene en improcedente, en virtud de que los argumentos que cita no son aplicables en materia de garantías individuales, y con ellos pretende que se impongan limitaciones al derecho de acceso a la información pública no fijadas por el orden constitucional, por el hecho de que la recurrente no sea residente en el Estado [...], fijación de limitaciones que "únicamente debe consignarse en los preceptos constitucionales que establezcan o regulen la garantía individual correspondiente o en otras disposiciones de la propia Ley Fundamental", [...] lo que sería contrario al espíritu de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 1° y las fracciones I y III, del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescriben lo siguiente:

[Artículo 1 constitucional]

[Artículo 6° constitucional]

. . . En efecto, el derecho de Acceso a la Información Pública es regulado por disposiciones constitucionales de aplicación general con el carácter de una garantía individual.

Así las cosas, [...] se advierte que en [la Constitución y LAI locales], de acuerdo con el pacto federal que obliga a respetar la jerarquía de leyes que impone el artículo 133 de la Carta Magna, se hace referencia expresa de que toda persona gozará en el Estado de la garantía individual en cuestión, sin que al respecto se limite el

ejercicio de los derechos públicos subjetivos para aquellas personas que residan en él, como equivocadamente lo afirma la autoridad recurrida.

[Artículos de la constitución local sobre TAI]

[Tesis "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE".]

En tal sentido, no puede darse valor a la aseveración formulada por la Unidad de Información del Sujeto Obligado [...]

[Tesis "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL".]

Este ejemplo podría trasladarse a otros contenidos del texto constitucional.

## 5.4 Clasificación de información

En cierto sentido, este rubro constituye el área central de análisis del presente estudio. Ello se debe a las siguientes consideraciones. Partimos de la hipótesis de que la seguridad ciudadana, una noción central del interés público presente en el texto constitucional como límite a la TAI, se ha desarrollado precariamente en el lenguaje jurídico de nuestro país. Dicha precariedad ha impedido que la seguridad ciudadana crezca como noción autónoma, compleja, propiamente funcional, independiente del área de la institución a quien se encomienda su protección. En general, esperaríamos que las leyes de TAI estuvieran redactadas de modo que permitieran el acceso como regla general (máxima publicidad), y sólo por excepción fuera necesario ofrecer razones (motivación) para negar dicho acceso. Sin embargo, el estado de las legislaciones de las entidades federativas en materia de clasificación impone retos legislativos importantes que se extienden, más allá de la ley de TAI, componiendo categorías de documentos cuya publicidad no puede ser valorada caso por caso, sino que quedan de inmediato excluidos del ejercicio de este derecho. Enseguida ilustraremos este fenómeno haciendo referencia a la legislación estatal en materia de seguridad ciudadana y otra normatividad aplicable a los cuerpos de policía.

El texto constitucional establece que la información **"es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes"**. Sin embargo, al momento del cambio del texto constitucional, la legislación estatal debía ser modificada en los siguientes cuatro rubros para permitir la operación adecuada del principio de máxima publicidad:

- (i) Causas de reserva de información por razón del interés público.
- (ii) Cuerpos y mecanismos de decisión sobre la reserva de información.
- (iii) ¿Qué criterios se deben emplear para orientar decisiones sobre reserva en casos concretos?
- (iv) ¿Qué criterios están excluidos de las decisiones de reserva de información?

En las siguientes secciones tocaremos estos puntos.



### 5.4.1 Causas de reserva de información

La reforma constitucional que incorpora la TAI establece, como causal de limitación al derecho, "el interés público". La práctica estatal para la definición de este concepto en relación con el derecho a la información, nos ofrece cierta guía. En general, la normatividad prevé como susceptible de reserva la información "que por su naturaleza" comprometa "la seguridad pública y prevención del delito"<sup>67</sup>. Una formulación distinta del mismo principio, se refiere a la información clasificada como tal cuando "comprometa la seguridad pública del municipio"<sup>68</sup>.

Destaca la redacción de algunos reglamentos municipales que tutelan la seguridad ciudadana no sólo del municipio, sino de la entidad y la Federación<sup>69</sup>, o la nacional<sup>70</sup>. Podemos contrastar esta redacción frente a otra similar, en donde el interés protegido es la "seguridad del municipio o la seguridad ciudadana dentro del territorio municipal"<sup>71</sup>. En otro caso, se hace referencia a la reserva de datos de averiguaciones previas, documentos que por ley no se encuentran dentro del ámbito de competencia de la policía preventiva<sup>72</sup>.

Resulta interesante, además, como hipótesis de reserva: "la revelación **significativa**, perjuicio o daños **irreparables** a las funciones e instituciones públicas del estado, por ser información estratégica de seguridad del estado, seguridad pública, prevención y persecución del delito." Destacan los adjetivos significativo e irreparable. En el mismo sentido, se considera reservada la información "cuya revelación puede causar un **significativo perjuicio** o daños irreparables a las funciones de las autoridades municipales y por tanto, al mismo municipio, por tratarse de **información estratégica** en materia de seguridad pública y prevención del delito"<sup>73</sup>.

Resulta interesante la regulación que, en concreto, se refiere a un tipo de documentos como automáticamente reservados del conocimiento público. En el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, se considera reservada la información "que se refiera a servidores públicos que laboren o hayan laborado en el ámbito de la seguridad pública, que por su difusión pudiera poner en peligro su vida o la de terceros"<sup>74</sup>.

## Discusión 19. Acuerdos de reserva

- Este ejemplo viene de la entidad LA (ver Anexo I).
- ¿Qué requisitos debe reunir el acuerdo de reserva?
- ¿Es bastante que el acuerdo de reserva se refiera a documentos que soportan parte de la información solicitada?
- ¿La solicitud se refiere a la copia de las fatigas de la corporación durante un periodo determinado?

### Solicitud de información

- Informe sobre si el señor NNN está asignado a algún diputado del estado, dentro de los servicios que presta como parte del cuerpo de policía.
- Informe sobre si presta servicios para la Secretaría de Seguridad Pública y cuál es su cargo.
- Informe dónde presta sus servicios en esta corporación.
- Informe sobre la situación actual del señor NNN en el sentido de si en la actualidad presta sus servicios como policía de la corporación dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública y, en caso afirmativo, el cargo que desempeña.

### Recurso de Revisión

La autoridad señala que la información solicitada por el recurrente, no puede ser dada a conocer en virtud de que la misma se considera como información reservada, para lo cual se emitió el acuerdo con fecha FFF y en el que se clasifica así hasta por el término de tres años, de conformidad con [la LAI], ya que en la misma se señala al personal por servicio y sector de los destacamentos con los que cuenta la Secretaría [...] así como el grupo al que pertenecen, el horario en el que desarrollen el servicio de vigilancia y la unidad que les ha sido asignada, información que de darse a conocer pondría en riesgo la seguridad del estado y municipios, la vida y la seguridad de los elementos de la corporación y ciudadanos o el desarrollo de investigaciones reservadas en una sociedad democrática, así como causar un perjuicio cuando se trata de prevención y persecución de delitos.

[...] de conformidad con lo establecido por [la LAI] "se considera información reservada, la expresamente clasificada como tal, mediante acuerdo del titular de cada uno de los sujetos obligados", lo cual quiere decir, que deberá ser el titular de cada dependencia o entidad pública, quien deberá emitir el correspondiente acuerdo de reserva para que éste tenga la validez legal y surta sus efectos hacia terceros [...]

Otro hecho que es necesario precisar del acuerdo de reserva, es que en el mismo sólo se señala que la información referente a las fatigas en noviembre tienen en él carácter reservado, sin precisar si en dicha fatiga se encuentra la información solicitada, lo que se traduce en una falta de motivación, pues la autoridad está obligada a mencionar las circunstancias especiales que permitieron concluir que el caso en particular encuadra en la norma legal, tal y como lo señala el artículo [de la LAI]

Ahora bien, no pasa desapercibido para este [órgano garante], lo expresado por la responsable dentro de su informe justificado, en lo referente a que la información a que se refiere el acuerdo expedido [...] con los que cuenta la Secretaría de seguridad pública [...] información que de darse a conocer, pondría en riesgo la seguridad del estado y municipios, la vida y seguridad de los elementos de la corporación y los ciudadanos, y en virtud de que la ley [...] señala que se debe privilegiar el principio de seguridad jurídica, es por lo que se determina que la autoridad responsable deberá emitir un nuevo acuerdo de reserva y a su vez una nueva resolución que dé contestación a la solicitud de información [...]

Compárese esta decisión con la siguiente, donde se contrasta la definición de datos personales con la información pública.

## Discusión 20. Información confidencial y acuerdos de reserva

- La resolución corresponde a la entidad MY (ver Anexo I).
- ¿Qué razones pueden ofrecerse a favor del argumento propuesto por el municipio?
- ¿Existirían otras circunstancias, además de las señaladas por el órgano garante, que pondrían en riesgo la intimidad de las personas?
- ¿Habría otros motivos diversos de la confidencialidad del nombre de los individuos que justificaran la reserva de información?
- ¿Puede proponerse un escenario donde se actualizara una causal de reserva, por ejemplo, de las señaladas en el CBP?

### Solicitud de Información

"Relación de personas despedidas de su empleo por la actual administración municipal, señalando en cada caso el monto pagado por la indemnización. En el caso de los que no han sido indemnizados, indicarlo; Indicar también los que están en negociación, señalando el monto que, a consideración del Ayuntamiento les corresponde, y el que están solicitando; en los casos de demandas laborales presentadas por estos despidos, indicar el monto de la indemnización que pretende el afectado, así como los gastos y costos de los juicios correspondientes, incluyendo los honorarios de los representantes del Ayuntamiento"

### Recurso de Revisión

[...] Por otra parte, el Comité Municipal de Acceso a la Información Pública del H. Ayuntamiento del Municipio de MMM, manifestó también en su resolución administrativa de inconformidad, que [la información solicitada] son considerados como datos personales de conformidad a lo establecido en el artículo 4º, fracción III de la Ley y por el artículo 1º, fracción III del RLAI para el Municipio de MMM [...]

En líneas anteriores se señaló, que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sólo será restringido en los términos de lo dispuesto en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado MY, mediante las figuras de la información Reservada, Confidencial y Sensible, de acuerdo a lo establecido por el artículo 16 de la Ley.

Ahora bien, para que los entes públicos obligados por la ley puedan clasificar la información pública como reservada, ésta deberá encuadrar en alguno de los supuestos que señala el artículo 17 de la Ley de la materia, al considerar a la Información Reservada, la expresamente clasificada como tal mediante acuerdo del titular de cada uno de los entes públicos, de conformidad a lo establecido por el artículo 18 de la Ley.

[...] sin embargo, en la especie, el ente público responsable no proporcionó el acuerdo que clasifica la información como reservada, con los elementos que permitan concluir que la relación de las personas que fueron despedidas de su empleo por la actual administración municipal, así como el monto de la indemnización pagada a los trabajadores, encuadra en alguno de los supuestos del artículo 17 de la Ley de la materia, además se debe precisar la existencia de un daño presente, probable y específico si se divulgara la información solicitada por el Recurrente por contener datos personales [...]

Para los efectos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de MY en su artículo 22 considera a la Información Confidencial, la compuesta por datos personales en los términos previstos en la definición contenida en el artículo 5º, fracción VIII de la Ley; y en el lineamiento Vigésimo Octavo de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de los Entes Públicos, la información confidencial es la relacionada con los datos personales, cuando se refiera a una persona física identificada o identificable, relativa a sus características físicas y datos generales como lo son: nombre, domicilio, estado civil, edad, sexo, escolaridad, número telefónico y datos patrimoniales. [...]

[Para] una persona física identificada, se puede desprender que el nombre es la manifestación principal del derecho subjetivo a la identidad, es decir, hace que una persona física sea identificada, toda vez que es un atributo de la personalidad como la capacidad, el estado civil, patrimonio y nacionalidad; el nombre se compone de prenombre (de pila) y apellido, que es el medio de individualización del sujeto, respecto de los otros sujetos. Por su parte, la persona física "identificable" es el adjetivo que indica que un sujeto puede ser identificado, razón por la cual sin conocer el nombre de la persona física, mediante la aportación de otros datos de carácter personal del sujeto, podrían individualizarlo de tal manera que su intimidad sería violentada. Asimismo, podemos interpretar en primer lugar, que el nombre "identifica" a la persona y en segundo lugar, que ciertos datos sin el nombre, la hacen "identificable". [...]

Ahora bien este Pleno determina, que la información relativa a los nombres y apellidos de las personas despedidas de su empleo por la actual administración municipal tienen una naturaleza pública la cual debe proporcionarse, ya que en ningún momento al proporcionar los nombres y apellidos se estaría afectando la intimidad de las personas despedidas, ni se está permitiendo la identificación de los mismos, porque no se proporcionará: el domicilio, el estado civil, la edad, el sexo, la escolaridad, el número telefónico, ni los datos patrimoniales y ni mucho menos se proporcionará la información sensible de las personas despedidas por la actual administración, únicamente se estará proporcionando el nombre y apellidos en calidad de ex funcionarios o ex empleados, mas no como particulares.

Por lo tanto podemos decir, que si el nombre de una persona física está relacionada con la entrega de algún recurso público que lleve a cabo el H. Ayuntamiento del Municipio de MMM, como es el caso del pago de la indemnización a los ex trabajadores del Ayuntamiento, se debe proporcionar al recurrente la relación de las personas despedidas, al no afectar los intereses jurídicos de las personas despedidas por el H. Ayuntamiento del Municipio de MMM, aún cuando no se hubiese dado el consentimiento respectivo; pues lo concerniente será transparentar la aplicación de esos recursos, en virtud de que el nombre de las personas despedidas están relacionadas con el debido ejercicio del cargo público desempeñado en su momento por parte de las personas despedidas de su empleo por la actual administración Municipal.[...]

Por último, la información que solicita el recurrente como lo es: La relación de personas despedidas de su empleo por la actual administración municipal; el monto pagado por la indemnización; los casos que no han sido indemnizados; los que están en negociación; el monto que a consideración del Ayuntamiento les corresponde a cada uno de los empleados; el monto que están solicitando; los casos de demandas laborales presentadas por estos despidos; el monto de la indemnización que pretende el afectado; los gastos y costas

de los juicios correspondientes, así como los honorarios de los representantes del Ayuntamiento; determinando este Pleno, que la información solicitada es de naturaleza pública, ya que dichos conceptos son otorgados por un ente público a un servidor público que perteneció al H. Ayuntamiento del Municipio de MMM. Por tal motivo, resulta procedente aclarar que los recursos de donde provienen dichas indemnizaciones son de carácter público y que la autoridad que las eroga también. [...]

#### 5.4.2 ¿Quién debe decidir sobre la reserva de la información?

El marco constitucional no arroja mucha luz sobre cómo debe decidirse la clasificación de información. Esta es una materia donde las entidades pueden hacer aportaciones para experimentar y adoptar el proceso que garantice la mayor certeza, mejor identificación y reducción de riesgos. Las legislaciones estatales en materia de TAI establecen procedimientos diversos para que la información solicitada se clasifique como reservada.

En los procedimientos puede participar la UAI, el titular del sujeto obligado, el titular de la unidad administrativa, el comité interno de información y, en algunos casos, el órgano garante.

Los diversos procesos que operan en el país actualmente se distinguen, unos de otros, principalmente por la participación más o menos directa de la UAI, la unidad administrativa que posee la información, el titular del sujeto obligado, el Comité interno de información o el órgano garante de la TAI en el estado. Entre la diversidad de mecanismos, cabe preguntarse si la operación de los mismos es adecuada para las instituciones de seguridad ciudadana en particular, y **si su operación permite que se manifiesten con oportunidad los daños potenciales a la seguridad ciudadana por la publicación de determinada información**. Es prudente preguntarse, también, si el manejo de la información reservada se efectúa con un **ciclo de comunicación apto para garantizar que no existan incidentes como la divulgación a la prensa de datos que la autoridad considera delicados**.

#### 5.4.3 Conformación del Comité de Información

El comité de información pública responsable de evaluar la pertinencia de los acuerdos de reserva de información pública municipal puede estar integrado por el presidente municipal, el responsable de la unidad de información pública y el contralor<sup>75</sup>. En otras ocasiones, se cuenta con representación del cabildo: el presidente, síndico, regidor y representantes de la sociedad civil. En algunos municipios, el comité se integrará con la participación de los directores de las diversas áreas administrativas. Sin embargo, no siempre es el caso.

### 5.5 Prueba de daño

La normatividad municipal revisada hasta el momento de escribir el presente estudio, no refleja la inclusión del concepto de "prueba de daño" como el estándar que debe remontarse para reservar información pública gubernamental.

A pesar de la ausencia de este concepto en dicha normatividad, la reserva de información está sujeta a las reglas generales del derecho administrativo. Sin menoscabo de la libertad que tiene la autoridad para considerar el daño que la publicidad de determinada información podría causar a los

intereses protegidos en la normatividad de TAI, la determinación en un caso concreto debe atenderse bajo las condiciones generales que impone la CPEUM de "fundar y motivar"<sup>76</sup> dicha decisión. Esta regla general se emplea explícitamente en la legislación de TAI para los estados de Baja California, Baja California Sur<sup>77</sup>, Campeche, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo<sup>78</sup>. Además de que este requisito es aplicable para los municipios al interior de cada una de estas entidades federativas, destaca la referencia explícita a esta condición en los reglamentos de las ciudades de Colima (Colima), Guadalajara (Jalisco) y Morelia (Michoacán). **En el caso de la TAI, la autoridad debe acreditar por qué la situación concreta representa un riesgo para el interés público en un grado tal que justifica la interferencia con una garantía constitucional.**

El ejemplo siguiente servirá para analizar la aplicación de la prueba de daño.

## Discusión 21. ¿Cuál es el mejor proceso de clasificación?

**Objetivo:** Comparar diversos mecanismos para decidir sobre la reserva de información.

- ¿Cuál ha sido la experiencia en su localidad en el empleo del mecanismo de reserva de información?
- ¿Qué fines debe perseguir el diseño de un mecanismo de reserva de información en las instituciones policiales?
- ¿Cuál es el mecanismo de reserva de información en su localidad?
- Las personas directamente responsables de generar o emplear la información, ¿pueden incidir en el mecanismo de clasificación?





## Discusión 22. ¿Dónde están las cámaras de vigilancia?

- Esta decisión viene de la entidad SE (Ver Anexo I)
- ¿Cuáles son los intereses que se protegen al mantener reservada la información de ubicación de las cámaras de video?
- ¿Si los delincuentes conocen la ubicación de las cámaras, harán lo posible por estar en áreas donde la vigilancia con cámaras de video no está disponible?
- Si las personas saben dónde están las cámaras, ¿procurarán situarse en las áreas cubiertas por las cámaras?
- Si una persona quisiera saber dónde están las cámaras ¿podría transitar por la ciudad, e identificarlas visualmente una por una?
- ¿Por qué puede pensarse que la autoridad no proporcionó información más que del paquete de cien cámaras y no de las del segundo paquete que se menciona?

Una entidad federativa acaba de instalar un sistema de cámaras de video en las calles de una ciudad importante. Las cámaras son visibles al público. El sistema de imágenes es controlado directamente por el gobierno local. Al mismo tiempo, el gobierno central tiene acceso a las imágenes que las cámaras captan. En otras entidades del país se ha discutido el marco jurídico de la utilización de cámaras de video. Esta entidad federativa no tiene normatividad específica para este sistema.

### Solicitud de información

- Estudios técnicos que se realizaron para instalar las cámaras en el estado
- Empresas y/o particular y/o encargado que realizó dichos estudios
- El mapa en el que se pueden observar los diferentes puntos en donde fueron colocadas las cámaras
- Modelo y costo unitario y/o global de las cámaras en moneda nacional, desglosando la información por rubros
- El nombre de la empresa y/o persona proveedora
- Tiempo de vida de las cámaras
- Número de cámaras instaladas

### Respuesta a la solicitud

- Se realizaron estudios de línea de vista y estudios de análisis de espectro radiológico.
- La empresa encargada de realizar estos estudios fue EEE.
- Se anexa copia del mapa en el que se pueden ubicar las primeras 100 cámaras instaladas.

El costo de las cámaras es de \$\$\$, refiriéndose única y exclusivamente al precio unitario en moneda nacional de cada cámara, más no al complejo conjunto de accesorios, dispositivos, infraestructura de soporte, hardware y software asociados, elementos de interconexión y demás elementos relacionados con la operación integral del sistema, del que esta Secretaría funge como plataforma tecnológica, aclarando que la manipulación y control de dichas cámaras, monitoreo e interpretación de imágenes, así como la administración y resguardo de video corresponde a la autoridad local.

La empresa proveedora es FFF.

En condiciones normales de uso, el tiempo aproximado de vida de las cámaras es de 10 años, con excepción de casos de deterioro parcial o total provocado por un tercero, o por alguna eventualidad de la naturaleza.

Son cien las cámaras instaladas a la fecha, no omitiendo comentar que la Secretaría cuenta con otras cámaras distintas, mismas que se encuentran instaladas en algunos puntos de la Ciudad y fuera del área metropolitana, que se encuentran operando en -términos generales- con fines de vigilancia, aspectos de seguridad y vigilancia del tráfico.

Debo precisar que la información desglosada con anterioridad corresponde única y exclusivamente al paquete de 100 videocámaras instaladas en la primera fase de un proyecto más ambicioso, respaldado por la federación y ejecutado en coordinación con el gobierno municipal al que recientemente se han agregado nuevas cámaras a una fase de evaluación e independientes a otros equipos, cámaras, circuito cerrado u otros dispositivos que pudieran tener instalados en áreas urbanas y operar otras instituciones públicas federales, estatales y municipales u organizaciones del sector privado, en su caso.

## 5.6 ¿Qué NO significa "interés público"?

Los conceptos jurídicos abiertos que normalmente se usan como condiciones para reservar información —"interés público" en el artículo 6º constitucional— no se prestan a una interpretación sencilla. Normalmente, será difícil formular dentro de dicha interpretación condiciones que resuelvan todos los casos por anticipado. No obstante, formulaciones como **"información que pueda generar una ventaja indebida en perjuicio de terceros"**<sup>79</sup>, no son compatibles con el principio de máxima publicidad en el contexto de la seguridad pública. Otros mecanismos que la reforma constitucional no admite como válidos son la reserva por reglamento, o sin acuerdo explícito, o en atención a la "naturaleza" de los documentos solicitados. La imposibilidad de reservar información en estas tres categorías tiene relación con el impacto que tales criterios pueden generar en la práctica de la TAI. Estas causales carecen de consideraciones sobre el contenido de la información o la circunstancia precisa.

En los ejemplos de abajo, pueden verse situaciones donde la respuesta de la autoridad podría relacionarse con defectos en la solicitud misma. Sin embargo, incluso concediendo que la solicitud fuese demasiado amplia o imprecisa, vale la pena discutir la respuesta de la institución.



## Discusión 23. Límites del interés público (1)

**Objetivo:** Discutir el alcance de las causales de reserva.

- Información reservada por reglamento.
  
- Expedientes y asuntos de los sujetos obligados que, por su naturaleza, sean definidos como tales.
  
- Reserva de información sin necesidad de acuerdo.
  - ¿Reservar información bajo estas causales está dentro de los límites del texto constitucional?
  - ¿Por qué?
  - ¿Es suficiente para justificar una causal de reserva que ésta se encuentre establecida en una ley?

## Discusión 24. Límites del interés público (2)

- La solicitud viene de la entidad IN. (Ver Anexo I)
- ¿Qué razones pudo tener la autoridad para responder de este modo la solicitud de información?
- ¿Qué alternativas tiene la UAI para responder a esta solicitud?

### Solicitud de Información

"Los proyectos implementados o por implementar con relación a la Secretaría de Seguridad Pública del estado."

### Respuesta a la solicitud

[...] de conformidad en lo dispuesto en los artículos [de la LAI] y toda vez que de la solicitud se desprende que la información que pide es de carácter reservado por disposición de Ley como es el caso, ya que de conformidad con lo establecido en los artículos LSPE y Reglamento de la Secretaría], se le comunica que la información contenida en su solicitud, se integra de datos y estadísticas que forman parte de la Seguridad Pública y las mismas se consideran como información de interés de la Seguridad Pública. Se anexa dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 37 de la LAI.

[El fundamento legal se refiere a los registros del sistema estatal de seguridad pública y la confidencialidad con que se debe tratar la información.]

Compárese la solicitud de información con la siguiente:

## Discusión 25. Límites del interés público (3)

- La solicitud viene de la entidad BO. (Ver Anexo I)
- ¿Qué condiciones permiten que los programas de seguridad ciudadana constituyan información reservada en la entidad IN y al mismo tiempo que los programas sobre un aspecto de seguridad ciudadana sean información pública en otra entidad BO?
- La entidad BO no tiene una regla amplia, como se puede deducir de la resolución en la Discusión 24 a la de la entidad IN, sobre la información del sistema estatal de seguridad ciudadana. Si este fuera el caso, ¿podríamos esperar que la información sobre el programa de suicidios se integrara a dicho sistema de información y, por ende, se considerara información reservada?

### Solicitud de Información

Número de suicidios registrados en 2006 y 2007. Detallar de dónde era originaria la persona, edad, sexo y causa del suicidio. ¿Con cuántos programas cuenta el gobierno para la prevención y atención a esta problemática? ¿Cuántos recursos se han destinado en la presente administración para atender esta problemática?

[La búsqueda de información se hizo en las diversas dependencias de la administración pública estatal]

### Respuesta a la solicitud

Con respecto a los Programas con los que cuenta la Dependencia para la Prevención y Atención a esta problemática la Dirección General de Participación Ciudadana y Prevención del Delito nos ha proporcionado la siguiente respuesta según oficio PGJE/XXX/MMM/054/2007: En la actualidad no disponemos de programa o taller alguno, de manera paralela estamos en el proceso de elaboración de un taller preventivo para implementarlo en el próximo ciclo escolar, inicialmente en el Municipio de MMM; con el fin de atender la gran problemática que se está suscitando en este renglón. Por consiguiente no contamos con recurso para atender esta problemática [...] Cabe mencionar, que actualmente no cuenta la Secretaría de Seguridad Pública con algún programa para dicha problemática, sin embargo, dentro del Programa Preventivo de Seguridad Escolar que tiene a su cargo la Dirección de Participación Ciudadana y Servicio a la Comunidad de esta misma Secretaría, se han llevado a cabo una serie de actividades donde se contemplan conferencias preventivas y dentro de estas, temas relativos al suicidio, dirigido principalmente a jóvenes de nivel medio superior. Es importante mencionar que no se han asignado recursos para algún programa enfocado a suicidios.

[...]

Con relación a los programas con que cuenta el Gobierno para la prevención y atención a esta problemática, me permito comunicarle que los Servicios Estatales de Salud como cabeza de sector cuenta con un programa denominado "Prevención de Suicidios", el cual cuenta con un centro de orientación telefónica las 24 horas, con numero 01 800 911 XXXX, además se cuenta con servicios de salud mental en los hospitales de esta capital, centro de salud urbano numero 1, numero 6, en el hospital de la ciudad de [...], en cuanto a los recursos destinados en la presente administración para atender esta problemática, le informo que está en proceso de construcción dos unidades especializadas de atención en salud mental, uno en la ciudad de [...] con una inversión inicial de \$\$\$ y otro en la ciudad de [...] con una inversión inicial de \$\$\$ los cuales prestarán servicios a partir del año 2008 [...]

[...] Por medio de la Secretaría de Salud y el Consejo Estatal de Población se realizan acciones al respecto, y el Sistema DIF Estatal por su parte es coadyuvante en dichas acciones a través de la Dirección de Asistencia Médica. Asimismo, el recurso asignado que se destinó para el pago del diagnóstico de suicidios es de \$\$\$ (...)

[...] este Consejo, se encuentra en la etapa de diseño de programas para la prevención y atención de esta problemática, en virtud que se analizan los resultados obtenidos en el estudio "SITUACIÓN DEL SUICIDIO [...]"

### 5.6.1 Información compartida a través de diversos ámbitos de gobierno

Todos los cuerpos normativos —legislaciones estatales o reglamentos municipales— que hemos revisado, se refieren a la protección de la seguridad como un límite a la TAI. Al respecto, destacan algunas cláusulas problemáticas:

- (i) **Extensión de competencia:** Destaca la inclusión en algunos cuerpos legislativos de la protección de la seguridad federal como una causa para limitar la TAI estatal o municipal, según el caso, como razones válidas para restringir el derecho. Vale la pena preguntarse si se trata de una causa válida, debido a que el ámbito de competencia de la entidad que genera o resguarda la información es menor al ámbito de validez del bien jurídico tutelado.
- (ii) **Colaboración en materia de seguridad:** Como ejemplos de casos donde un estado debe ocuparse de la seguridad de la federación, o un municipio debe ocuparse de la seguridad estatal, puede encontrarse la operación conjunta en operativos policiales. El mecanismo para proteger información que puede tener un impacto en la seguridad de la entidad de mayor jurisdicción, sería mediante la confidencialidad con que la entidad de mayor jurisdicción comparta la información con la de menor jurisdicción.

Los operativos coordinados pueden, sin duda, incluir el flujo de información relevante para la conducción de dicho operativo, sin que sea necesario que una entidad haga suya la protección de un bien jurídico en riesgo para la entidad de jurisdicción mayor. La aplicación de la regla de la confidencialidad con que la entidad de menor jurisdicción reciba de otra entidad determinados datos, podría bastar para la protección del bien jurídico en cuestión.

- (iii) **Actividades relacionadas con la prevención y persecución del delito:** en la mitad de las entidades federativas, la legislación de TAI se refiere a este rubro de acciones como usadas para proteger la seguridad<sup>80</sup>.

Además de estos criterios, algunas legislaciones estatales especifican la necesidad de que **el daño al interés público causado** por la divulgación de la información en cuestión **sea mayor al interés de publicarla**. Se presenta abajo la situación de un conflicto entre dos entidades federativas, localizado en la zona limítrofe de un municipio de la entidad federativa a quien se solicita información.



## Discusión 26. ¿A quién compete la protección de información compartida?

**Objetivo:** Evaluar alternativas para resolver problemas en situaciones de responsabilidad compartida con otras corporaciones, por la salvaguarda de información.

- La solicitud procede de la entidad PA (ver Anexo I).
- ¿Cómo se delimitan las competencias de los cuerpos estatales de policía frente a los cuerpos municipales de policía?
- ¿A quién compete resguardar la seguridad de la entidad federativa?
- ¿Habría alguna posibilidad de que la entidad federativa iniciara un proceso de consultas con el municipio involucrado para tomar una decisión respecto de esta solicitud de información?
- Si esta solicitud se hubiese denegado por considerarse información reservada por razones de seguridad, ¿cuáles podrían haber sido algunas razones esgrimidas en contra de la autoridad?

### Solicitud de información

1. Número de patrullas de la policía estatal comisionadas al conflicto suscitado en el municipio de MMM colindante con el estado de XXX.
2. Número de elementos comisionados a dicho conflicto.
3. Tipo de vehículos comisionados.
4. Antigüedad de los elementos comisionados al conflicto.

### Recurso de Revisión

Al respecto y con fundamento en el artículo [...] de la LAI del estado, le manifiesto que la Dirección General de Seguridad Pública del estado, con las atribuciones que le confiere el artículo [...] de la LSPE, indicó a esta unidad de TAI lo que a continuación se señala:

En relación con el número de patrullas y elementos operativos comisionados al conflicto en la zona limítrofe de los estados de PA y XXX hago de su conocimiento que por parte de esta Secretaría de Seguridad Pública, a la fecha no se ha comisionado personal operativo para cubrir exclusivamente la zona en conflicto, sino que la Secretaría de Seguridad Pública mantiene presencia habitual y permanente en el municipio de MMM como parte de las labores cotidianas que se realizan en todas las regiones de esta entidad federativa. Sin embargo, le manifiesto que con esta fecha son 20 servidores públicos uniformados los que realizan acciones preventivas a bordo de cinco unidades operativas, las cuales están establecidas en el municipio de MMM cuyas funciones son las de proporcionar los servicios de seguridad pública en el ámbito de su competencia, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas y no exclusivamente hacer presencia en el lugar de conflicto. Para realizar dichas acciones utilizan vehículos con características de patrulla de acuerdo con lo establecido en el artículo [...] de la LSPE.

Por último, le informo que en cuanto a su cuestionamiento relacionado con la antigüedad de los elementos comisionados al conflicto suscitado en los límites entre los estados de PA y de XXX, de manifestarle que debido a la implementación de estrategias técnico, táctico operativas de la dirección de seguridad pública, los elementos constantemente son reasignados a otros servicios. Es decir, no se encuentran de manera permanente cubriendo el servicio de vigilancia en el municipio de MMM., por lo que no es posible darle trámite a su cuestionamiento que versa sobre la antigüedad en el servicio de cada uno de los servidores públicos que se han comisionado a dicho municipio, en virtud de que el conflicto en la zona limítrofe tiene aproximadamente 30 años de existencia.

[...]

Hemos señalado numerosas razones que pueden dar cuenta de la frustración del ejercicio de la TAI, ya sea por la poca información que las corporaciones emiten sobre su trabajo, o por las condiciones legales y materiales del sistema de TAI. Además de los retos estructurales del sistema de TAI, un reto adicional se presenta cuando las instituciones de seguridad ciudadana del país diseñan y operan sistemas necesarios para compartir información con otras instituciones.

Dado que en todas las entidades federativas puede haber tantas policías como municipios —más un cuerpo de seguridad ciudadana estatal y una policía investigadora—, la necesidad de compartir información y desarrollar un sistema nacional de inteligencia policial está fuera de toda duda. La legislación nacional ha establecido esta necesidad desde 1996 con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las entidades federativas se han integrado a dicho Sistema creando sistemas estatales de información policial, que concentran datos relevantes de una institución. Algunos estados han integrado una cláusula de confidencialidad que asegure el uso correcto de la información.

En una versión modesta, la regla de confidencialidad se explicita respecto de las órdenes que reciban los oficiales de policía (Zacatecas, Distrito Federal); en otros estados, al referirse a la información recabada en el sistema, se dice que **"la consulta se realizará única y exclusivamente en ejercicio de las funciones oficiales de seguridad pública; el público no tendrá acceso a la información que se contenga"**<sup>81</sup>. Sin embargo, a esta regla general se añade una disposición especial: **"La información que ponga en riesgo la seguridad o atente contra las personas y su honra, será estrictamente resguardada y bajo ninguna circunstancia podrá ser hecha pública"**. Este lenguaje adicional sugiere que el objeto de la información consolidada en el sistema estatal no la deja exenta por completo de la legislación de TAI, sino que se requiere establecer un riesgo a la seguridad o la honra de las personas. Encontramos cláusulas similares en Durango, Morelos y Tamaulipas<sup>82</sup>.

Otras legislaciones establecen una excepción general en el lenguaje preciso de la legislación de TAI, dando al menos **la apariencia de que la excepción se entiende como general** para toda la información contenida dentro del sistema estatal de seguridad pública: **"la información será manejada bajo el principio de confidencialidad y tendrá el carácter de reservada por tiempo indefinido, estará disponible única y exclusivamente para consulta de las autoridades y servidores públicos autorizados por las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia y**





**readaptación social [...]**<sup>83</sup>. En algunos estados la excepción se extiende no sólo a los aspectos operativos sino a los programas de seguridad pública municipal (LSP de Sonora, Art. 72).

Sin duda, el empleo de estas cláusulas persigue un fin legítimo. No obstante, un lenguaje inadecuado puede promover un uso excesivo de la excepción. Este efecto se amplifica como consecuencia de las reglas generales de responsabilidad administrativa y penal sobre el manejo de información, por razón del empleo público. En los estudios de caso que presentamos en este trabajo, esta combinación de factores a menudo es mencionada como un factor que reduce el flujo de información gubernamental.

De todas las aristas de la legislación de TAI y su reglamentación, identificamos como prioridades para un ejercicio de valoración y desarrollo, los siguientes puntos:

1. Describir el contenido de la normatividad local en los términos referidos aquí;
2. Identificar prácticas relevantes en las instituciones de policía y los órganos garantes;
3. Discutir críticamente, con base en la percepción de los actores locales, la eficacia de la comunicación con el público a través de la información impartida y la publicada por solicitud;
4. Análisis de la actividad del Poder Judicial local sobre el tema, si la hubiere;
5. Identificación de áreas de oportunidad para el desarrollo de la TAI en la entidad.

## PANORAMA DE INSTRUMENTACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En el lapso que medió entre el 15 de agosto y el 30 de noviembre de 2008, se ingresaron o intentaron ingresar solicitudes de información en 150 UAI en los municipios que resultaron elegibles para recibir los fondos del SUBSEMUN. La información solicitada versaba sobre registros administrativos del año 2007. **El fondo se empleó para identificar a los municipios prioritarios en el área de la seguridad ciudadana**, y está dirigido a municipios seleccionados con base en criterios de incidencia delictiva y población determinados por la Cámara de Diputados.<sup>84</sup> Además de las entidades municipales, se ingresaron solicitudes de información a las UAI correspondientes a las SSPE u órganos análogos en los gobiernos de las 32 entidades federativas del país.

### 6.1 Indicadores para la gestión policial

Como parte del proyecto de rendición de cuentas de INSyDE, el esquema metodológico para la evaluación en la rendición de cuentas policial se enfoca en **nueve procesos de operación** (correspondientes a las áreas temáticas señaladas antes) y analiza cada uno de ellos en tres dimensiones. La metodología propuesta por INSyDE requiere la valoración de cada una de estas áreas en **tres dimensiones complementarias**: formalidad, transparencia y comunicación. Veremos estas tres dimensiones a continuación.

#### 1. Formalidad

El primer objeto de valoración en esta metodología es la formalidad que involucra específicamente a un aspecto normativo, comprendido por la legislación y reglamentación de las operaciones policiales, que limitan el ejercicio de la discrecionalidad administrativa. Este estudio, sin embargo, no se centra en la normatividad de la actividad sustantiva de las instituciones policiales. Por lo tanto, no haremos referencia alguna a esta dimensión.

#### 2. Transparencia

La segunda perspectiva desde la que se evalúan los nueve procesos de operación es la transparencia. El contenido específicamente relevante del ejercicio de la transparencia en las instituciones policiales tiene que ver con su función para "el acotamiento de la discrecionalidad". La manera en que la función de la transparencia reduce la discrecionalidad en este ámbito se debe a los diversos focos de control y revisión de las decisiones realizadas. En este momento conviene advertir que la definición de 'transparencia' en la metodología de INSyDE no es necesariamente idéntica a la empleada en la legislación de TAI en México. Abundaremos sobre esto más adelante.

### 3. Comunicación

La tercera dimensión empleada en la metodología propuesta es la comunicación. Desde la perspectiva metodológica de INSyDE, aquélla es el componente que permite un proceso de rendición de cuentas para acotar los malos comportamientos y promover los logros y mejores prácticas de las instituciones policiales. En la siguiente tabla se detalla el contenido de cada uno de los nueve procesos en las dos dimensiones complementarias, que nos permitirán construir nuestros indicadores:

	<b>Dimensión</b>	<b>Transparencia</b>	<b>Comunicación</b>
<b>1</b>	Supervisión policial	Existencia de registros oficiales sobre las funciones de supervisión policial, su calidad, sistematización y análisis de la información generada.	Información pública disponible respecto de los resultados de supervisión para los miembros de la institución, integrada en informes de desempeño y transformada en indicadores.
<b>2</b>	Procedimientos de quejas y sistema disciplinario	Registros sistematizados sobre incidentes de uso de la fuerza; investigaciones, quejas y sanción en procedimientos administrativos dentro y fuera de la corporación, así como procedimientos penales.	Información hacia el área de capacitación; procedimientos de investigación; evaluaciones de desempeño, e información para el personal operativo.
<b>3</b>	Planeación general	Registro y sistematización del sistema de quejas; revisión periódica de procedimientos en curso y su conclusión.	Información al público sobre las quejas; llenado de formatos de queja y formatos disponibles en distintos lugares.
<b>4</b>	Evaluación de desempeño	Registro, sistematización y revisión periódica del sistema disciplinario.	Resultados ingresados a las evaluaciones del personal operativo; codificación de conductas sancionables y sanciones respectivas; recursos disponibles.
<b>5</b>	Sistema de información	Informes para evaluar el cumplimiento del programa de acción según objetivos y las unidades responsables de ejecutarlos, y para modificar los planes de acción a futuro.	Política de comunicación de los resultados de las actividades a entidades distintas a la autoridad; los resultados se hacen públicos.
<b>6</b>	Selección de personal, formación inicial y asignación de puesto	Unidad responsable de evaluaciones; información sistematizada por individuo; criterios de evaluación públicos; resultados disponibles para la modificación de planes de acción.	Resultados de evaluaciones publicados periódicamente.
<b>7</b>	Capacitación permanente	Revisión continua de criterios para recoger información y la calidad de los registros.	Información periódica de indicadores a autoridades; revisión de planes de acción con base en información producida.
<b>8</b>	Promoción y separación del cargo	Criterios de la información para ser seleccionado; información sobre características del curso de formación; publicidad sobre los resultados de la selección; sistematización de resultados y comunicación al interior de la corporación.	Convocatorias públicas a través de medios diversos; información de resultados a quien los solicita.
<b>9</b>	Organización del personal y derechos laborales	Criterios establecidos para la aprobación de requisitos de formación inicial; información sistematizada respecto de la aprobación o no.	Comunicación sobre los candidatos aceptados; lista y motivo de excepciones; información para las áreas de integración de candidatos nuevos; comunicación de desempeño de candidatos nuevos al área de formación.

Tabla 8. Dimensiones de la rendición de cuentas

## 6.2 ¿Cómo convergen estas tres dimensiones en la legislación de TAI?

En el lenguaje de la legislación de TAI de nuestro país, las dimensiones de 'transparencia' y 'comunicación' empleadas en la metodología de INSyDE no son necesariamente idénticas al contenido de la TAI y las obligaciones de TAI. Para empezar, la noción de 'transparencia' utilizada en la legislación nacional se define específicamente frente al derecho del público a acceder a la información que el gobierno genera, administra, o posee. Por su parte, la metodología de INSyDE se refiere a la 'transparencia' como una práctica administrativa con un valor intrínseco para la **operación interna de la institución**. Respecto de la noción de 'comunicación' empleada por el Instituto, podemos decir lo mismo. Aunque claramente ambos conceptos combinados incluyen un necesario componente de ingreso del público a la información policial, un peso importante de la metodología de INSyDE recae sobre su valor **al interior de la institución**.

Claramente, la vocación de la legislación de TAI y específicamente de la inclusión de la TAI en el texto constitucional, persigue fines que la metodología de INSyDE comparte. Existe tanto una dimensión exterior como el propósito de la TAI, como una necesaria valoración del impacto de esta práctica al interior de las instituciones públicas. Para nuestros fines, basta encontrar este nivel de coincidencia, sin que sea necesario juzgar sobre la identidad en el concepto, prioridad y alcance de los fines y valores de la práctica de la TAI al interior de las instituciones policiales.

En este estudio, nos acercamos a la TAI en las instituciones de policía, no sólo por el necesario ejercicio de derechos que dichas instituciones deben permitir, al igual que todas las instituciones de gobierno. **Muy particularmente, nos acercamos a la TAI como una herramienta de gestión para el fortalecimiento institucional.**

## 6.3 Diseño de la solicitud de información

Las obligaciones en materia de TAI hacia la reforma constitucional incluían normalmente un listado de "información pública de oficio" en tres rubros distintos principalmente:

- Aspectos normativos: las obligaciones de TAI normalmente incluyen la publicación del marco normativo de las actividades de la entidad gubernamental, incluso la identificación de las tareas de unidades administrativas.
- Ejercicio de recursos: remuneraciones, viáticos, presupuesto asignado a programas específicos, gastos de comunicación social, dictámenes de cuenta pública, concesiones, licencias, permisos.
- Planeación: planes generales por sector.

De acuerdo con el CBP, la información específica relativa a la actividad del Poder Ejecutivo se incluyó en aquél documento como una propuesta novedosa proveniente de la legislación de Chihuahua. Al momento de redactar este estudio, no existía en la legislación nacional referencia alguna a obligaciones de TAI concretamente referidas a la operación de áreas específicas de la administración pública, como el área de seguridad ciudadana. Chihuahua contaba con una referencia a indicadores de gestión de la procuración de justicia, pero no existe referencia alguna al funcionamiento de los cuerpos policiales.



En términos de la metodología para la evaluación de la rendición de cuentas propuesta por el Instituto, las obligaciones de TAI "de oficio" suponen la operación de los procesos de transparencia y comunicación **mediante los que se genera información y se distribuye a las áreas donde esta información puede generar un cambio en la política interna**. El hecho de que este proceso exista al interior de la institución policial es la **condición para que pueda manifestarse hacia el público** mediante los portales de Internet.

Un obstáculo importante para pronunciarse en este trabajo respecto de la información contenida en los portales de Internet y las instituciones participantes, es que la evaluación de las obligaciones de TAI (de oficio) no es uno de los propósitos de este proyecto.

De la información obtenida mediante solicitudes de información en este trabajo, sabemos que solamente un número muy pequeño de las instituciones que respondieron las solicitudes cuenta con normatividad administrativa adicional a la legislación y reglamentación de TAI aplicables. Este hecho, por sí solo, no permite la formulación de conclusión alguna respecto de la operación de los sistemas internos de gestión en las instituciones policiales participantes. Sin embargo, es posible imaginar un escenario donde una institución policial que cuenta con los registros objeto de la solicitud de información puede responder dentro del plazo previsto por la legislación local. Probablemente, una institución que no cuente con dichos registros y tenga la intención de procesar la información para responder a la solicitud, o que cuenta con dichos registros pero éstos no se encuentren fácilmente disponibles, se verá en la obligación de solicitar prórrogas para dar respuesta a la solicitud.

Incluso, si se tuviera la expectativa de que los indicadores del CBP hubiesen sido recogidos por alguna institución policial, no podría esperarse que dichos indicadores estuviesen operando para el año 2007. Los indicadores sugeridos en el CBP debían ser adaptados para atender al estado de cosas que privaba en el periodo sobre el que se requirió información.

Con base en el proyecto de metodología para la rendición de cuentas policial preparado por INSYDE, se identificaron las siguientes áreas relevantes:

- i. Transparencia
- ii. Recursos financieros. Costo de los recursos humanos en el área operativa.
- iii. Quejas y sanciones. Acceso a los sistemas disciplinarios y estado que guardan los procesos.
- iv. Flujo de personal operativo.
- v. Uso de la fuerza. Lesiones infligidas y padecidas por oficiales de policía.
- vi. Libertad (detenciones). Impacto sobre la libertad personal.
- vii. Aspectos operativos. Estado de fuerza (descripción de agentes y equipamiento de la institución).
- viii. Comunicación. Formatos de flujo de información interna.

Las conclusiones que podemos derivar de los datos obtenidos son limitadas. El hecho de que la institución cuente con información en estos rubros es un indicio de que existen elementos para construir indicadores de gestión; por el contrario, su ausencia denota un espacio amplio para mejorar en el acopio y manejo de información. El hecho de que este ejercicio se haga a través del sistema de TAI no permite, a partir de estos datos, concluir si la información existe o no en los archivos de la

institución, o si es empleada oportunamente por los tomadores de decisiones. Podremos saber, solamente, si el sistema de TAI funciona de manera adecuada. La calidad de la información obtenida, sin embargo, atraviesa en la institución por numerosas condiciones jurídicas y materiales que limitarán su empleo en un juicio de valor sobre las condiciones de gestión en la institución.

Como prueba de esto, baste referirse a los estudios de caso, donde se puede apreciar la distancia que existe entre un juicio de valor sobre la operación del sistema de TAI y los sistemas de acopio e impartición de información.

Las áreas identificadas para este trabajo deben compararse con los indicadores de gestión propuestos en el CBP. Dichos indicadores fueron trasladados a la información que, en la experiencia de INSyDE, podría existir en el estado en que se solicitó. Esta decisión no implica que los datos requeridos en la solicitud de información constituyan por sí solos indicadores de la gestión policial. Los consideramos, más bien, como bloques de donde deducir la existencia de datos más sencillos y, al mismo tiempo, reveladores del trabajo policial.

Como ejemplo de este fenómeno, podemos mencionar los recursos financieros que en 2007 se dedicaron a los salarios del personal operativo. Si bien esta cifra por sí misma tiene una utilidad marginal para medir el desempeño de la institución, el hecho de que una institución no cuente con información procesada sobre este dato, sugiere al menos que no se emplea como referencia en procesos de gestión.

Respecto de los indicadores sugeridos en el CBP, añadimos tres preguntas sobre la experiencia de la institución con la regulación de TAI.

## 6.4 Panorama general de las respuestas recabadas

La información solicitada en este ejercicio a las instituciones policiales presenta un grado de complejidad inusual. De la práctica observada en las solicitudes de información formuladas con anterioridad a las mismas instituciones, es fácil concluir que la probabilidad de que una solicitud de tal extensión y detalle se presente en las UAI es francamente baja. Por ello, las consideraciones aquí presentadas deben valorarse tomando en cuenta esta peculiaridad.

A partir de la diversidad de concepciones sobre el DAI a lo largo del país, reflejada en la normatividad y experiencias diversas de las instituciones, el primer hallazgo importante que podemos anunciar sobre las respuestas a la **solicitud de información presentada por INSyDE**, es que las UAI, en casi todos los casos, respondieron parcialmente a la información solicitada. Para llevar a cabo la descripción, nos basaremos en las respuestas recibidas, comenzando por agrupar los 33 campos recabados en ocho temas, según se indica en la siguiente tabla:

Tema	Información solicitada
Transparencia	1 Versiones electrónicas de las respuestas a solicitudes de información emitidas del 01 de enero de 2007 a la fecha. 2 Portal de Internet de la institución. 3 Documentación que indique los datos obligatorios y de actualización periódica que debe contener dicho portal.
Recursos financieros	4 Pago de salarios de oficiales de policía. 5 Ejercicio del CHJ o cualquier otro órgano disciplinario interno.
Quejas y sanciones	6 Lista de lugares o medios de acceso para presentar una queja ante el órgano mencionado anteriormente. 7 Conductas por las que los oficiales de policía pueden ser sancionados por el órgano disciplinario interno, así como rango de penas aplicables. 17 Procedimientos iniciados en el CHJ o cualquier órgano disciplinario interno. 18 Procedimientos concluidos, indicando el sentido de las resoluciones. 19 Quejas ante el órgano estatal de derechos humanos contra la institución.
Flujo de personal operativo	8 Plazas en el cuerpo de policía. 9 Solicitantes de ingreso a la institución. 10 Solicitantes admitidos. 11 Procesos de admisión. 12 Oficiales dados de baja. 13 Oficiales que renunciaron.
Uso de la fuerza	14 Oficiales lesionados por arma de fuego. 15 Personas (oficiales de policía; civiles, incluyendo presuntos responsables de comisión de delitos o faltas) lesionadas por disparo de arma de fuego de la institución. 16 Civiles lesionados por uso de la fuerza de la policía.
Libertad	26 Número de personas remitidas al juez cívico, indicando cuántas fueron menores de 18 años. 27 Número de personas presentadas al MP, indicando cuántas fueron menores de 18 años. 28 Número de personas liberadas por la autoridad (juez cívico, MP) sin procedimiento. 29 Tiempo promedio de traslado de personas a partir de su detención y hasta su presentación a la autoridad competente.
Aspectos operativos	20 Número de armas de fuego, indicando calibre o modelo. 21 Número de vehículos motorizados. 22 Número de sectores. 23 Frecuencia con que se cambia la ruta de patrullaje de un oficial de policía. 24 Número de solicitudes ciudadanas de intervención policial. 25 Tiempo promedio de respuesta a llamadas de emergencia. 33 Formato de parte de incidentes, o cualesquiera documentos de registro de información de instrucciones y resultados de las actividades de cada unidad de patrullaje.
Comunicación	30 Número de conferencias de prensa convocadas por la institución. 31 Texto de los comunicados de prensa emitidos. 32 Número de conferencias de prensa donde los medios de comunicación hayan fotografiado a personas detenidas.

Tabla 9. Datos solicitados por área de interés<sup>85</sup>

### 6.4.1 ¿Quiénes atendieron nuestras solicitudes de información?

Las instituciones de quienes se buscó obtener información pública son cuerpos policiales distribuidos de la siguiente manera:

Ámbito	Participantes	%
<b>Estados</b>	32	18
<b>Municipios</b>	150	82
<b>Total</b>	<b>182</b>	<b>100</b>

Tabla 10. Universo

Aunque los gobiernos municipales participantes representan apenas un 6.1% de los 2,456 gobiernos municipales del país, concentran al 57.6% de la población nacional y el 70% de los delitos del fuero federal.<sup>86</sup> En las páginas siguientes se da cuenta de los resultados obtenidos de este ejercicio.

El universo de 182 casos de solicitudes de información arrojó los siguientes resultados:

Tipo	Estados	Municipios
<b>Obstáculos en medios electrónicos de acceso</b>	13	89
<b>Respuestas sin información sustantiva</b>	7	26
<b>Respuestas con información sustantiva</b>	12	35
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>150</b>

Tabla 11. Tipos de obstáculos para solicitar información

Como se puede ver en esta tabla, la mayoría de los casos se concentra entre los obstáculos para solicitar información. Estos obstáculos se refieren a medios electrónicos que no estaban disponibles en el momento o que no funcionaban correctamente. En algunos casos, se registraron mensajes de error en formatos especiales o en direcciones de correo. En otros casos, no se encontraron medios electrónicos disponibles. Para llegar a este resultado se emplearon buscadores de Internet con combinaciones de los siguientes términos: "transparencia", "acceso a la información", "solicitud de información", "obligaciones de transparencia" y el nombre del estado o municipio relevante. También se registraron casos en los que no se encontraron siquiera páginas de Internet municipales. Es importante subrayar que la reforma constitucional de 20 de julio de 2007 estableció un periodo de dos años para que las entidades federativas y los municipios con población mayor a 70 mil habitantes contaran con sistemas electrónicos para el acceso a la información. En consecuencia, al momento de este estudio la disponibilidad de estos recursos no era exigible.

Además de la disponibilidad de los medios electrónicos, en algunos casos la solicitud planteada encontró obstáculos procesales para ser atendida en su totalidad. Dichos obstáculos incluyen la





incompetencia, la solicitud de prórroga o la solicitud de aclaraciones sobre la totalidad de la solicitud. En la Tabla 11 se identifican estas respuestas como aquellas "sin información sustantiva".

Respecto de los obstáculos por ausencia de medios electrónicos adecuados, solicitamos información exclusivamente por medios electrónicos que incluyen el sistema INFOMEX, sistemas estatales de TAI y direcciones de correos electrónicos obtenidas de los sitios web de los gobiernos estatales o municipales. Cabe destacar, que en muy pocas ocasiones estuvieron disponibles correos electrónicos correspondientes a las UAI, de conformidad con las obligaciones de transparencia aplicables.

Para el INSyDE es importante señalar que en este estudio se reprodujo la búsqueda de sistemas electrónicos disponibles que podría hacer un usuario promedio; en otras palabras el no haber encontrado estos sistemas no necesariamente implica su inexistencia, sino sólo que su hallazgo no fue posible.

Los resultados de solicitudes de información se ilustran en la siguiente tabla:

<b>Tipo</b>	<b>Estado</b>	<b>Municipio</b>
<b>Dirección fallida</b>	2	7
<b>Sin respuesta</b>	8	37
<b>Sin vía electrónica</b>	3	45
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>89</b>

Tabla 12. Distribución de obstáculos en medios electrónicos de acceso.

De esta tabla de solicitudes por medios electrónicos encontramos que del total de 32 entidades observadas, en 13 los medios electrónicos eran inexistentes o no operaron de forma correcta al momento de hacer el estudio. Específicamente, 3 entidades federativas no contaban con medios electrónicos de acceso y en 10 casos no se obtuvo respuesta o los medios electrónicos no funcionaron correctamente.

En el ámbito municipal, de los 150 municipios observados, 45 no contaban con medios electrónicos de acceso. De los existentes, 44 no operaron correctamente. Este factor redujo de forma drástica las posibilidades de examinar la información proporcionada por las entidades participantes en este estudio. En el proceso de solicitud de información no encontramos relación entre la dimensión del municipio y el resultado de este ejercicio. Los municipios de menor y mayor tamaño se distribuyen de manera uniforme a través de los diversos tipos de resultado obtenido.

Por estas razones, en las secciones siguientes, nos referiremos a un total de 80 solicitudes de información de las que recibimos respuesta. Se excluyen de este universo los 102 casos donde el mal funcionamiento o ausencia de los sistemas electrónicos impidió contar con una respuesta.

El **tiempo transcurrido** entre la solicitud de información y las respuestas entregadas va de 1 a 93 días naturales contados a partir del día de ingreso de la solicitud. El promedio general de respuesta fue de 22 días naturales. En la tabla de abajo se muestra la distribución de las entidades que respondieron a la solicitud, incluso si se presentó un obstáculo procesal:<sup>87</sup>

Ámbito	1 a 23 días	24 a 47 días	48 a 71 días	72 a 93 días	Total
<b>Estado</b>	14	4	0	0	<b>18</b>
<b>Municipio</b>	36	15	2	3	<b>56</b>
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>74</b>

Tabla 13. Tiempo de respuesta

Frente a la alta incidencia de obstáculos en medios electrónicos, encontramos una baja incidencia de obstáculos por razones procesales:

Tipo	Estados	Municipios
<b>Aclaración</b>	2	1
<b>Incompetencia</b>	0	14
<b>Prórroga</b>	1	2
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>17</b>

Tabla 14. Obstáculos procesales

La mayor parte de obstáculos procesales se refieren a causas de incompetencia sobre el total de los datos solicitados. En 11 de los 14 casos, la autoridad remitió inmediatamente la solicitud a la autoridad estatal, misma que dio respuesta parcial a la solicitud. Esta situación puede atribuirse a la existencia de facultades concurrentes en materia de seguridad ciudadana.

Aunque 3 instituciones solicitaron aclaraciones sobre la información solicitada, en el curso del estudio decidimos registrar sólo el hecho de que la autoridad solicitó tal aclaración. A pesar de que más de uno de los participantes solicitó una prórroga, sólo en un caso la prórroga se extendió sin que se proporcionara respuesta alguna a la fecha de cierre del estudio. Este es el caso registrado en la Tabla 14 en la columna de 'Estados'.

Al restar del total de 80 instituciones que contaban con medios electrónicos en funcionamiento, quedan 60 que respondieron a la solicitud de información. A ellas nos referiremos en la sección siguiente.

### 6.4.2 Respuestas recibidas

En 60 de las solicitudes de información ingresadas, la reacción de la autoridad implicó un trabajo de búsqueda de información en los archivos oficiales. Estas 60 instituciones reaccionaron ya sea (i) con una respuesta sustantiva a nuestra solicitud; (ii) enviando archivos adjuntos -incluso si éstos no fueron recibidos o no fue posible abrirlos; (iii) notificaron de la disponibilidad de los datos en soporte físico en la sede de la entidad; (iv) acusaron la inexistencia de la información; (v) o reportaron la reserva general de los datos solicitados. Estos resultados se ilustran en la tabla de abajo:

Tipo	Frecuencia
Respuestas sustantivas	47
Inexistencia	1
Soporte físico	9
Reserva general	2
Archivos adjuntos no recibidos	1
<b>Total</b>	<b>60</b>

Tabla 15. Distribución de respuestas recibidas

De las referidas 60 solicitudes donde tuvimos la expectativa de una respuesta sustantiva por encontrarse los medios electrónicos disponibles y por no haberse encontrado obstáculos procesales, 47 respuestas -provenientes del 25.8% de las instituciones totales- contienen la información solicitada, incluso parcialmente.

De las mismas 60 solicitudes, 9 instituciones ofrecieron información disponible en soporte físico y otra en archivos adjuntos que no recibimos. Dos instituciones respondieron que la información solicitada pertenece en su totalidad a la categoría de información reservada. Esta última categoría aparece en la tabla con el término 'Reserva general' por no haberse diferenciado entre los diversos tipos de datos solicitados cuáles se consideraban reservados y cuáles públicos.

Aunque podríamos incluir en las respuestas sustantivas la reserva general de información de estas dos instituciones, decidimos no incluirlas en este rubro, ya que nos parece un uso excesivo de la categoría de "reserva", particularmente porque las respuestas carecen de una explicación de las razones que condujeron a la aplicación de dicha categoría.

En términos del funcionamiento del sistema de TAI, el universo de instituciones que proporcionó la información solicitada alcanzó sólo el 25.8 % de la muestra original (47 entidades de un universo de 182). Este será el universo que tendremos en mente en las secciones siguientes.

### 6.4.3 Respuestas parciales

Del total de 47 instituciones de quienes recibimos respuesta, obtuvimos una reacción muy diversa. Primero, hemos señalado ya que la solicitud planteada impone una complejidad inusual. En total, había 33 campos que se esperaban llenar con las respuestas recibidas; sin embargo, la reacción de

las instituciones se inclina hacia las respuestas incompletas. Pocas instituciones que respondieron a la solicitud de información incluyeron los datos de todos los campos requeridos. Abajo se ilustra la distribución de estos valores:

	<b>0 datos</b>	<b>1 a 6 datos</b>	<b>7 a 12 datos</b>	<b>13 a 18 datos</b>	<b>19 a 24 datos</b>	<b>25 a 33 datos</b>
<b>Estados</b>	7	5	0	0	0	0
<b>Municipios</b>	3	19	4	3	3	3
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Tabla 16. Datos faltantes

Los resultados parecen perturbadores. Del total de 47 instituciones de quienes obtuvimos respuestas sustantivas, sólo 10 respondieron a todos los campos de la solicitud. De éstas, 7 son del ámbito estatal y 3 del ámbito municipal. El 51% dejó de responder de uno a seis campos; en el ámbito estatal, ninguna institución dejó de responder más de seis campos. Sin embargo, en el ámbito municipal, el 27.6 % restante dejó de responder 7 o más datos.

Debe recordarse que las solicitudes ingresadas en este trabajo se dirigieron a instituciones estatales, así como a 150 municipios seleccionados como elegibles para recibir el SUBSEMUN por condiciones de población e índice delictivo. La selección de estos municipios para dicho Programa nos hace pensar que son, si no representativos de la mayor urgencia en el ámbito nacional, sí de la mayor relevancia dentro de sus entidades federativas. Resulta difícil conciliar el reconocimiento de la necesidad de invertir recursos para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad, sin que al mismo tiempo exista un reconocimiento similar para la necesidad de tener mecanismos funcionales para informar al público respecto de la operación de estas instituciones.

Más importante aún resulta la razón que subyace para emitir una respuesta incompleta a esta solicitud de información. Además de los numerosos factores de operación interna de las UAI, no podemos excluir la posibilidad de que las respuestas incompletas reflejen la ausencia de datos procesados respecto de los aspectos operativos y administrativos que el Instituto considera más elementales para la gestión policial. Este estudio se realizó el primer año de aplicación del Programa, por lo que no es posible hacer inferencia alguna sobre este aspecto. Será importante evaluar su impacto en el rubro de transparencia en el futuro.

## 6.5 ¿Qué temas se omiten con mayor frecuencia?

Dentro del mismo universo de 47 respuestas sustantivas, y profundizando en el tema de las respuestas incompletas, haremos aquí algunas consideraciones respecto de las áreas que presentaron mayor dificultad. En este ejercicio, INSyDE partió de la base de que la información solicitada no genera por sí misma un riesgo para la seguridad local, estatal o federal. En todo caso, siguiendo los principios constitucionales de la TAI, si algún dato de nuestra solicitud representase un riesgo al interés público, dicha situación está sujeta a que la autoridad funde y motive su respuesta.

La tabla siguiente pretende mostrar un balance de las respuestas y omisiones existentes en los distintos campos de la solicitud presentada por INSyDE, agrupados por tema.

Si consideramos como 100% el total de campos de un área temática específica a lo largo de las 47 respuestas recibidas, la tabla de abajo refleja el porcentaje en que dichos campos tienen un valor específico proveniente de las respuestas recibidas así como los campos que quedaron en blanco por haberse omitido una respuesta. Se agrupan como respuestas no sustantivas reservas, incompetencia, inexistencia y otros que se discutirán más adelante.

Tema	Porcentaje de campos con respuestas sustantivas	Porcentaje de campos sin respuestas	Porcentaje de campos con respuestas no sustantivas
1. Transparencia	35.5	<b>30.5</b>	34.0
2. Recursos financieros	46.8	16.0	37.2
3. Quejas y sanciones	51.9	16.2	<b>31.9</b>
4. Flujo de personal	<b>52.8</b>	<b>14.5</b>	32.7
5. Uso de la Fuerza	46.8	20.6	32.6
6. Libertad	42.5	21.3	36.2
7. Aspectos operativos	<b>34.6</b>	17.6	<b>47.8</b>
8. Comunicación	35.5	23.4	41.1

Tabla 17. Temas atendidos frecuentemente

Si restamos del 100% de respuestas esperadas el porcentaje de campos en los que no se obtuvo respuesta, encontramos que **algún tipo de respuesta fue emitida entre el 69.5% (Transparencia) y el 85.5% (Flujo de personal) de los casos.** Esto resulta de sumar los valores de la primera y la tercera columnas de la Tabla 17.

Por otro lado, el porcentaje de las respuestas sustantivas baja a un rango de 34.6% a 52.8% de los casos. Resulta interesante que el área donde obtuvimos más respuestas sustantivas fue la de **Flujo de Personal**, mientras que el área de **Aspectos Operativos** resultó donde menos respuestas sustantivas obtuvimos. Contrariamente a toda intuición, los aspectos relativos a **Comunicación** fueron los segundos en orden ascendente de respuestas recibidas, apenas por encima de Aspectos Operativos, ya que sólo el 35.5% se refirió a estos campos en su respuesta.

Resulta peculiar que el área de **Transparencia** -que incluye solicitudes formuladas con anterioridad, sitio web de la institución y normatividad que indique la información de publicación obligatoria para la institución- se ubica en esta tabla entre las tres áreas con menor número de respuestas sustantivas con sólo 35.5%, exactamente al mismo nivel que el área de **Comunicación**.

Con interés observamos que la segunda área en incidencia de respuestas sustantivas es la de **Quejas y Sanciones**, con 51.9% de las respuestas.

Además de los datos faltantes, las entidades respondieron con frecuencia que la información solicitada no es de su competencia o que es reservada. La suma de este tipo de respuestas es relevante dado que una de las premisas del diseño de la solicitud es que los datos son relevantes para la gestión policial y, por lo tanto, es deseable que los datos se encuentren disponibles para su consumo interno.

Si dichos datos están disponibles para este fin, en principio es posible que se proporcionen al público, salvo que se acredite la aplicación de una causal de reserva.

A lo largo de las ocho áreas temáticas en que se agrupan los datos solicitados, encontramos que la suma de respuestas **fuera de la competencia de la institución, reservadas, u omitidas** se presenta de la siguiente forma:

Tema	Incompetencia (%)	Reserva (%)	Sin respuesta (%)	Total (%)
1. Transparencia	1.4	4.3	30.5	36.2
2. Recursos Financieros	13.8	8.5	16.0	38.3
3. Quejas y Sanciones	8.1	8.9	16.2	33.2
4. Flujo de Personal	6.4	17.4	14.5	38.3
5. Uso de la Fuerza	6.4	17.0	20.6	44
6. Libertad	13.8	10.1	21.3	45.2
7. Aspectos operativos	6.4	30.1	17.6	54
8. Comunicación	11.3	9.2	23.4	44

Tabla 18. Sin respuesta, incompetencia y reserva por área

De esta tabla destaca que el área de **Quejas y Sanciones** es la menos afectada por los tipos de respuesta que se reportan, mientras que el área relativa a **Transparencia** aparece en el lugar inmediatamente superior.

Si partimos del supuesto de que la información solicitada por INSyDE se refiere a aspectos centrales de la gestión policial, y de que la experiencia puede ser la de usuarios potenciales del derecho de acceso a la información, es interesante precisar cuáles son los obstáculos que con mayor frecuencia inciden en la imposibilidad de acceder a información en materia de seguridad ciudadana.

Con ello en mente, vale la pena destacar que del universo de las 47 respuestas consideradas como sustantivas, no fue posible disponer de información que permita conocer la gestión de la institución atendiendo a lo siguiente:

- (i) La omisión de respuestas en el área de Transparencia explica casi cinco de cada seis casos.
- (ii) La incompetencia en el área de Recursos Financieros explica uno de cada tres casos.
- (iii) La información reservada en el área de Aspectos Operativos explica casi un 60% de los casos.

Veamos estas relaciones de manera gráfica, notando que los valores expresan porcentajes en todos los casos:

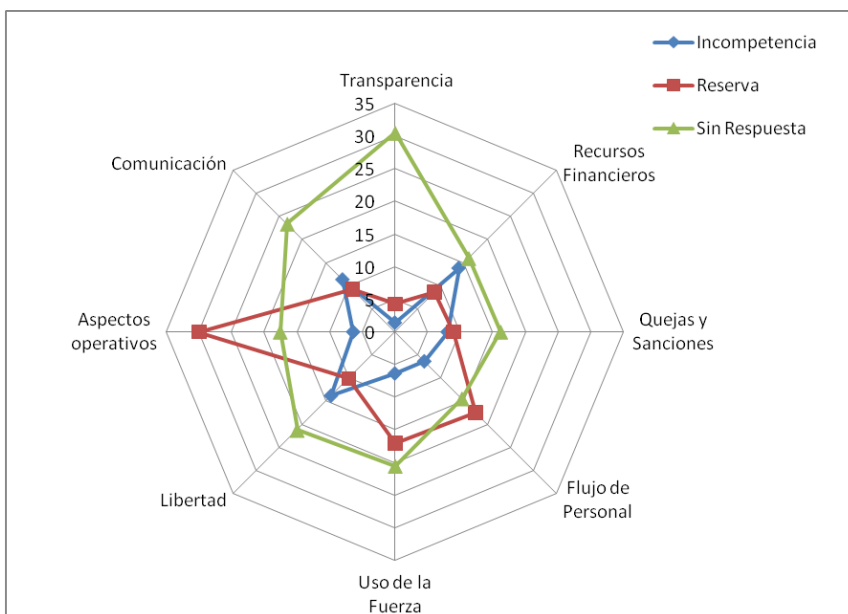


Figura 1. Incompetencia, reserva y ausencia de respuesta por área

En la figura anterior puede apreciarse que la línea que señala las respuestas donde se reserva información se concentra claramente en el área de Aspectos Operativos y en menor grado en el área Uso de la Fuerza. A su vez, la misma línea de información reservada se aleja de las áreas de Transparencia y Libertad.

Igualmente, el área de incompetencia afecta especialmente las áreas de Libertad y Recursos Financieros, mientras que se mantiene lejos del área de Transparencia. El área más grande comprende la ausencia de respuestas afectando sobre todo el área de Transparencia y menos los temas de Recursos Financieros y de Flujo de Personal. Los números marcan el porcentaje que cada línea ocupa en los ejes temáticos.

Continuando este análisis, veremos ahora la relación de otras dos categorías: declaraciones de inexistencia de información y respuestas ambiguas. Encontramos que dicha relación ocupa un área sensiblemente menor que el de las tres respuestas anteriores:

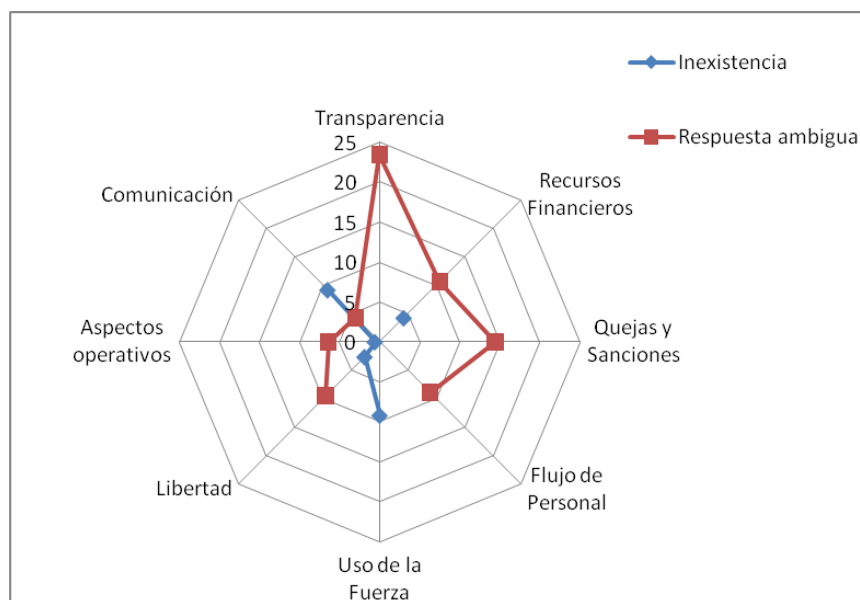


Figura 2. Datos inexistentes, vagos o no pertinentes

En esta figura, nuevamente identificamos los números como porcentajes de las áreas temáticas. Puede verse aquí las respuestas que reportaron como inexistente la información solicitada a la institución. Si bien éste no fue un recurso común para las autoridades participantes, este tipo de respuesta se identifica en temas sumamente delicados, como el de Uso de la Fuerza ejercida por oficiales de policía o en su contra.

Finalmente, el área de respuestas ambiguas destaca en los temas Transparencia y Quejas y Sanciones. No deja de ser importante señalar la ineludible subjetividad que subyace en el juicio que clasifica como 'ambigua' una respuesta. Dicha consideración sobre la ambigüedad de una respuesta es producto de un contexto específico determinado por el universo de las respuestas obtenidas y su precisión variable.

## 6.6 ¿Qué información se proporciona con mayor frecuencia?

Las respuestas sustantivas se concentran en el área de Flujo de Personal (ver Tabla 17). Nuestras expectativas, según el conocimiento que se tiene de estudios previos, indicarían que las autoridades responderían con mayor frecuencia los temas vinculados con la gestión general -Transparencia o Recursos Financieros. Sin embargo, y como consecuencia de la información presentada en la sección precedente, estos temas están influidos por respuestas que impiden conocer los datos sustantivos de la solicitud planteada. Frente a este panorama resulta importante destacar que es el área de Gestión de Personal aquella donde más frecuentemente se ofrece un dato concreto que da respuesta a la solicitud.

Por otro lado, podemos advertir que el área de Quejas y Sanciones es la segunda en incidencia en este rubro y existe sobre ella poco margen para interpretar el contenido de la información solicitada, dada la forma en la que la solicitud fue planteada.



Por el contrario, en áreas donde se puede proporcionar una respuesta narrativa se abre la posibilidad de que, en este trabajo, la respuesta se clasifique como 'ambigua'. Con este mismo razonamiento, sorprende que el área de Aspectos Operativos sea la de menor incidencia en respuestas sustantivas, como puede apreciarse en la siguiente figura.



Figura 3. Respuestas sustantivas

Un factor de peso, al menos en la administración municipal, tiene que ver con el lugar que juegan las corporaciones de policía en la organización del aparato de gobierno. Muchas de las preguntas planteadas en la solicitud resultaron ser -de acuerdo a las respuestas obtenidas- competencia de otras áreas operativas. Aunque de suyo esto no es obstáculo para que la corporación policial cuente con los datos en sus archivos -con especial importancia si dichos datos son relevantes para la gestión policial- este hecho puede generar el efecto de reducir el alcance de la TAI al fraccionar el acceso en tantas áreas administrativas como sea necesario.

### 6.7 Información reservada

El tratamiento que las instituciones dieron a este aspecto, con base en las respuestas a nuestra solicitud, es crucial para los propósitos de este trabajo. Al efecto, de los campos presentados en la solicitud, aquéllas clasificaron con mayor frecuencia como información reservada: (i) los elementos que describen el estado de fuerza (número de armas y de vehículos disponibles en la institución); y (ii) un dato operativo que permite inferir algunas características de la organización de la institución policial (número de sectores). Cuando observamos este hecho, no resulta sorprendente que (iii) el número de plazas en la institución sea también un aspecto considerado como reservado. Asimismo, resulta interesante, aunque difícil de explicar, que (iv) el número de quejas presentadas ante el organismo local de protección de derechos humanos sea considerado, en algunos casos, como un dato reservado. De hecho, estos cuatro campos fueron reservados en cerca del 10% de las instituciones que respondieron a la solicitud.

La siguiente figura tiene como propósito mostrar la consistencia o inconsistencia de aplicación de criterios de reserva de información a lo largo de los ocho temas objeto de la solicitud de información:

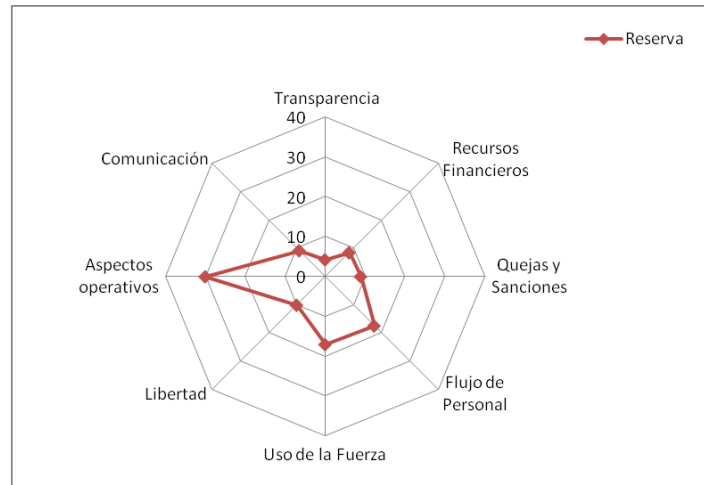


Figura 4. Áreas comunes de reserva de información

Con base en esta figura se puede apreciar que los datos vinculados con Aspectos Operativos prevalecen reservados en cerca del 30% de los casos. En poco más del 15% de los campos las instituciones mantienen la reserva sobre datos relacionados con el Flujo de Personal y Uso de la Fuerza. Resulta peculiar que los temas de Quejas y Sanciones, Recursos Financieros y Comunicación se mantengan reservados de un 8 al 9% de los casos.

No todas las instituciones que clasificaron como reservado algún dato de los solicitados ofrecieron la debida motivación. Sin embargo, aquellas que lo hicieron, nos permiten formular algunas observaciones sobre las razones que las instituciones de seguridad ciudadana aducen para considerar un dato específico como un riesgo para ésta.

De las 47 instituciones que formularon una respuesta a la solicitud planteada, un tercio hizo referencia a los motivos de reserva señalando exclusivamente un fundamento legal general que permite hacer la clasificación: casi siempre, el fundamento señalado por la LAI local. Resulta sumamente importante destacar que en algunas entidades federativas existe una disposición legal que establece un sistema estatal de seguridad pública. El hecho de que la creación de tal sistema vaya acompañada de la inclusión de una regla general que declara la reserva de la información de dicho sistema, resulta de gravedad para el desarrollo de la TAI en esta área. Tal regla ha sido interpretada por las unidades de información relevantes como un impedimento insuperable para comunicar información vinculada con las instituciones de seguridad ciudadana. Sea ésta o no una interpretación adecuada de la legislación local, el efecto resulta sumamente pernicioso.

La formulación más sencilla y recurrente de la existencia de un riesgo a la seguridad ciudadana, es simplemente la reiteración de que la divulgación de un dato determinado representa exactamente eso: un riesgo para la seguridad del estado o la seguridad ciudadana del municipio. Esta formulación difícilmente puede considerarse como una motivación, ya que no incluye ninguna referencia a elementos de hecho. Sin soslayar la importancia de que la autoridad resuelva haciendo referencia explícita a las normas que fundan su decisión, es imperativo que dicha decisión exprese las razones de hecho que conducen a que la información se considere reservada. Este requisito es necesario, incluso sin que las legislaciones específicas en cada entidad incorporen la noción de "prueba de daño". La inclusión de este requisito, sin embargo, ofrece una vía adicional para el tomador de decisiones.



Un paso más adelante hacia la formulación concreta de las razones que generan la necesidad de reservar un dato determinado, se encuentra en las instituciones que asocian la reserva con el daño a una de las funciones de la institución. En este ámbito, encontramos instituciones que formularon con cierta especificidad las áreas susceptibles de riesgo frente a la difusión del dato en cuestión. Puede tratarse de "actividades de prevención y persecución del delito", las "estrategias preventivas", o el "riesgo de quebrantar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos". A pesar de que esta formulación es sin duda más completa que la reiteración de un riesgo para la seguridad ciudadana, la referencia en estos casos puede interpretarse como una formulación detallada del contenido de la "seguridad pública" y no necesariamente como una motivación suficiente para la reserva de un dato concreto.

Quizá la formulación más concreta que encontramos en este paquete de respuestas a nuestra solicitud de información es que la difusión de datos particulares genera un riesgo para la integridad del personal, o un riesgo frente a la acentuada presencia de la delincuencia organizada en la jurisdicción de la entidad federativa o la localidad.

Las áreas concretas de preocupación de las instituciones policiales pueden expresarse de la siguiente forma: "mediante el conocimiento del estado de fuerza de las instituciones, tales como: ubicación precisa de elementos de las distintas corporaciones policiales y de seguridad, equipamiento, armamento, vehículos". Vale destacar que la solicitud de información presentada no hacía referencia a la "ubicación precisa" de las fuerzas policiales, sino solamente a datos generales del estado de fuerza, incluso sin sujetarlos a un momento específico del tiempo. Es decir, las autoridades podrían haber contestado, como en el resto de las preguntas formuladas, cuál era el estado de fuerza en algún punto del año 2007. Sin embargo, estas posibilidades no fueron evaluadas por las instituciones que declararon la reserva de información.

Destacan por su empleo poco frecuente la referencia a normas administrativas distintas al reglamento de la ley de TAI, o resoluciones relativas a un acuerdo de reserva. Como resultado de la revisión de las respuestas obtenidas por INSyDE y por otros usuarios con anterioridad a este estudio, parece claro que la técnica de la normatividad administrativa no se emplea con frecuencia por las instituciones de seguridad ciudadana.

Como hemos dicho antes, un aspecto central de este trabajo son los motivos que ponen en riesgo a los cuerpos de seguridad ciudadana y que constituyen un daño probable a la misma. Sin embargo, las respuestas a las solicitudes de información planteadas nos permiten adelantar que estamos frente a un campo de joven creación, susceptible de un vasto impulso para la mejora, y donde la participación activa no solamente de los órganos garantes de la TAI en los estados, sino de los tribunales, será fundamental para construir criterios que permitan tomar decisiones caso por caso. No obstante, hasta este momento encontramos que existe la necesidad de avanzar rápidamente, al menos para desplazar la idea de que es suficiente reiterar o reformular una noción de seguridad para acreditar el daño que la publicación de determinada información puede causar a aquélla. Esta noción permea en el funcionamiento del sistema de TAI a lo largo del país. Aunque esta tarea es ardua, el conocimiento y diálogo entre los tomadores de decisiones en diversas instituciones policiales será clave. Este diálogo, sin duda, no solamente permitirá avanzar en los elementos relevantes para decidir sobre la existencia de un riesgo para la seguridad, sino también para la formulación argumentativa de ese riesgo para comunicarlo con eficacia en las decisiones sobre la gestión de la TAI.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis de la práctica de las instituciones policiales, puede verse que la ocurrencia de casos de funcionarios no familiarizados con la práctica de la TAI es habitual. El empleo de los mecanismos de TAI, tanto para que la autoridad imparta información, como para que la comunidad la solicite, es aún joven en nuestro país. Una gran proporción de la población enfrenta un reto importante para la activación y desarrollo de los mecanismos de TAI, particularmente en el caso de las autoridades municipales. Dado que éste es justamente el corazón de la función de seguridad ciudadana —al menos en el estado actual de la legislación nacional— existen grandes oportunidades para el crecimiento y aprendizaje en esta área.

De nuestro análisis, es verdad que existe una tendencia en la autoridad a tomar con cautela las consecuencias de la publicidad de la información gubernamental en esta área. No cabe duda de que ésta es una actitud de prudencia comprensible y responsable. No obstante, parece también que, en algunos casos, la autoridad tiende a atribuir a la información un poder desmedido en su contra si se divulga, atribuyéndole riesgos innecesarios al desempeño de la función policial. El énfasis en esta postura debe examinarse para apreciar el poder de la información como una herramienta cuya ausencia al interior de la institución puede ocasionar también riesgos adicionales al desempeño policial.

La percepción de inseguridad opera fuertemente en el público como un indicador de la situación de una comunidad y puede influir en la decisión sobre la información que la policía debe reservar del conocimiento público. Sin embargo, al interior de la corporación policial existe también una percepción de inseguridad. Al igual que la percepción pública, la percepción institucional puede estar plenamente justificada y ambas dimensiones pueden ser igualmente difíciles de medir o justificar. La diferencia esencial para nuestros propósitos entre la percepción de la autoridad y la de la ciudadanía es que la primera debe explicarse y argumentarse al resolver las solicitudes de información pública.

A pesar de que no es posible ofrecer respuestas inmediatas, la revisión de la experiencia de diversas instituciones en el país a través de medios complementarios, como son los estudios de caso, la revisión de respuestas a solicitudes de información y de resoluciones de recursos de revisión y el análisis cuantitativo presentado, se pueden ofrecer las siguientes recomendaciones en cinco áreas clave:

### 1. Medios electrónicos

- Aunque al momento de terminar este trabajo habían ingresado a INFOMEX numerosas entidades federativas, es pertinente recomendar a las entidades que aún no ingresen a esta plataforma que instrumenten sistemas electrónicos especializados para el ejercicio de la TAI, o al menos que implementen direcciones electrónicas dedicadas a la atención de solicitudes de información.



- En el mismo caso, es pertinente que los formatos de captura de las solicitudes de información ofrezcan un acuse de recibo con un folio para permitir seguimiento.
- Además, si bien es cierto que la formulación de diversas solicitudes de información en un solo acto puede representar un reto para la medición de la labor en las unidades de enlace, también es verdad que limitar la solicitud de información a una pregunta o un dato por solicitud no reporta un beneficio evidente para las instituciones, pero constituye un obstáculo —aunque menor— para solicitar información.

## 2. Medidas legislativas y normatividad secundaria

Al momento de terminar este trabajo, ya estaba en vigor la legislación cuyas reformas buscan implementar el texto constitucional. No obstante, persisten algunos factores que obstaculizan la TAI de manera innecesaria. Se recomienda en particular:

- Promover reformas a la legislación local donde se establece una reserva de toda la información relativa al sistema de seguridad ciudadana. Es importante que la información en esta área se sujete a las reglas generales de interpretación jurídica y, en particular, a las reglas para la limitación de derechos fundamentales establecidos por la SCJN.
- Se recomienda que las instituciones de seguridad ciudadana adopten reglamentos donde se detalle el contenido de la información pública de difusión obligatoria, con la finalidad de promover la estandarización —de acuerdo con éstas y sus resultados— de los datos que cada institución comunica al público.

## 3. Respuestas incompletas y recursos

- Resulta fundamental que el ejercicio de recursos públicos en la materia de seguridad ciudadana vaya acompañada del fortalecimiento institucional para la rendición de cuentas en su forma más elemental: el ejercicio de la TAI. Resulta difícil imaginar un panorama donde las instituciones de seguridad ciudadana fortalezcan su operación, sin el perfeccionamiento de sus sistemas de gestión e información. Consideramos aquí que un incentivo clave para lograr este propósito es la auditoría ciudadana, impracticable sin infraestructura adecuada en materia de TAI.

## 4. Información generada y almacenada

- Vale la pena analizar si la actividad de las UAI se limita a la información que compete generar a la institución, o alcanza a cubrir la información que las autoridades tienen en sus archivos como parte del ejercicio de sus funciones.
- En el caso de que la legislación estatal no incluya el requisito de la prueba de daño, la entidad a cargo de la UAI puede incluir este requisito en la normatividad administrativa, o los órganos garantes en cada estado pueden hacerlo explícito en sus lineamientos generales.

## 5. Política de comunicación

- Se sugiere una incorporación de las políticas de comunicación con las de TAI e impartición de información. En la medida en que los mecanismos de comunicación hacia el público mantengan un estándar común de los datos que la comunidad debe recibir, se reducirá el riesgo de que la institución dé a conocer datos que son más bien de carácter reservado, pero cuya existencia se hace pública por un comunicado de prensa.

## 7.1 Recomendaciones para un trabajo posterior

Este trabajo bien puede caracterizarse como un estudio de factibilidad para una actividad futura, más profunda y de mayor calado, que pretenda diagnosticar y dar seguimiento a la práctica de la TAI en las instituciones de seguridad ciudadana. Recomendamos considerar lo siguiente a las instituciones interesadas en evaluar el impacto de la legislación de TAI en las instituciones policiales.

Aunque las siguientes áreas son de gran relevancia para la práctica de la TAI, este material no se planteó el propósito de analizarlas:

1. El funcionamiento de los órganos garantes. No interpusimos ningún recurso de revisión. Desde el inicio del estudio excluimos esta posibilidad por razones de tiempo. Huelga decir que la labor de los órganos garantes es central en la formación de estándares para la reserva y entrega de información.
2. Extensión del alcance del estudio para cubrir a sujetos obligados fuera de la administración pública centralizada. Bien pueden existir otras entidades fuera de la administración pública, que posean información de gran relevancia para el análisis del tema (como las legislaturas locales, fideicomisos públicos, etc.). Sería importante rastrear su comportamiento como actores relevantes en el ejercicio de la TAI para la función policial.
3. No estudiamos la aplicación de sanciones en el sistema de TAI, por considerarlas fuera del centro de nuestro análisis.
4. Por otro lado, este trabajo no recoge datos para identificar el flujo interno de información al interior de las instituciones de policía que pueden llevar a una práctica adecuada de formación y manejo de archivos y prácticas de clasificación.
5. Además, en un ejercicio futuro será importante la evaluación de los indicadores aquí propuestos para tomar en consideración las especificidades de la organización de los gobiernos municipales. Es recomendable, además, evaluar si la definición de la información solicitada puede acercarse más a los términos empleados en los documentos oficiales. Por ejemplo, solicitar el número de personas presentadas a autoridades administrativas y liberadas sin proceso se presta a que la autoridad responda que esto es legalmente imposible.



## 7.2 Recomendaciones finales para capacitadores

Siempre que sea posible, la audiencia debe tener presente que las características de una situación concreta son indispensables para determinar si cierta información debe ser pública o no. No obstante, la consideración general de máxima publicidad debe ser siempre el punto de partida, y está sujeta a que pueda acreditarse el riesgo que enfrenta la seguridad ciudadana en cada instancia.

En la medida en que el taller cubra los temas de este material, se sugiere dejar patente para la audiencia las conclusiones orientadas a partir de la experiencia y la lectura que de ellas se puede hacer desde la perspectiva del marco constitucional y legislativo de la TAI.

No puede subrayarse con suficiente énfasis la importancia de que las experiencias de capacitación, con este material, tienen como objetivo abrir un diálogo interinstitucional y con el público en general. La apertura del capacitador para permitir que en la audiencia se consideren con seriedad todos los puntos de vista, será una herramienta valiosa en este proceso.

## ANEXO I. ENTIDADES FEDERATIVAS\*

Entidad federativa	Delitos federales por 100,000 habitantes	Policías preventivos locales por 100,000 habitantes
BE	86	213
BO	37	57
CA	48	222
<b>DI</b>	<b>34</b>	<b>326</b>
DO	24	215
ER	20	168
FI	77	95
FR	33	143
GA	29	369
GO	31	111
HO	16	96
IL	21	162
IN	65	142
IT	9	120
JA	13	109
KO	54	122
KW	81	251
LA	38	171
LI	79	23
ML	59	236
MY	34	148
<b>NE</b>	<b>21</b>	<b>176</b>
OR	141	173
PA	30	85
QU	17	146
RO	35	158
RU	35	137
SA	30	207
<b>SE</b>	<b>14</b>	<b>114</b>
TK	28	116
UZ	47	36
VA	141	176





- \* Esta tabla, en su primera columna, incluye las 32 entidades federativas identificadas con dos letras asignadas aleatoriamente. Las dos columnas restantes se obtuvieron empleando el Censo de Población y Vivienda 2005.

La segunda columna se obtuvo empleando el número de delitos cometidos por presuntos responsables según las estadísticas judiciales en materia penal (Ver: Consulta interactiva de datos de las estadísticas judiciales en materia penal disponibles en la categoría de 'estadísticas sociales' en el portal del INEGI.)

## ANEXO II. ENTREVISTAS

### 9.1 Guión de entrevista (1)

1. Individuo entrevistado
  - a. Cargo
  - b. Antigüedad en el área
  - c. Experiencia previa
  - d. Descripción general de actividades
2. Características de la localidad
  - a. Rural / urbano
  - b. Población municipal
  - c. Área municipal
  - d. Incidencia delictiva
3. Estado de fuerza
  - a. Dimensiones de la corporación
  - b. Colaboración con fuerzas armadas
4. Infraestructura
  - a. Antigüedad de existencia del área de TAI
  - b. ¿Cuánto personal y equipo está asignado de tiempo completo al área?
  - c. ¿Cuántas solicitudes han recibido desde la creación del área?
5. Procesos
  - a. ¿Quién es responsable de la clasificación de información?
  - b. ¿Mismo responsable para datos personales e información reservada?
  - c. ¿Mismo proceso para información nueva y vieja?
  - d. ¿Proceso para decidir si determinada información es reservada?
  - e. ¿Mismo proceso para clasificar datos personales?
  - f. ¿Proceso especial para liberar datos personales, v.g. a la prensa?
  - g. ¿Quién y cómo se preparan las versiones públicas?



- h. ¿Existe un manual de procedimientos sobre el asunto?
  - i. ¿Cuáles son las áreas temáticas o de interés del público que se han identificado?
  - j. Respecto de la información de oficio, ¿cómo se decide qué información se publica?
  - k. ¿Cómo se procesa la información de las solicitudes contestadas para integrarse a la información de oficio?
  - l. ¿Se reporta información actualizada periódicamente?
  - m. ¿Se informa por regla de eventos que pongan en riesgo específico a una comunidad determinada?
6. Solicitudes de acceso
- a. Descripción del sistema de acceso
  - b. Número de unidades involucradas en el proceso
  - c. ¿En qué momento se delibera sobre la pertinencia de entregar la información solicitada?
7. Relaciones con otras áreas
- a. ¿Cómo participa la policía municipal en la información estatal?
  - b. ¿Cómo participa el estado en la decisión de la información pública municipal?
  - c. ¿Relación con la oficina de comunicación social?
  - d. Relación con órgano garante del estado
  - e. Participación de la dirección jurídica
8. Casos ejemplares
- a. Relación de casos ejemplares
  - b. ¿Por qué es ejemplar la situación?
  - c. Aplicación de los supuestos de la ley de TAI
  - d. Periodos de reserva
  - e. Causas de reserva

## 9.2 Guión de entrevista (2)

1. Carta de renuncia de alto funcionario
2. Mapa de tianguis de la ciudad
3. Información criminógena compartida con autoridades estatales o federales
4. Empresas que generan exámenes antidopaje
5. Relación de personas detenidas en un incidente particular
6. Presupuesto para viáticos ejercido en un periodo determinado

7. Manual de operación de centro de reclusión
8. Currículum Vité del piloto del helicóptero x
9. Carta de no antecedentes penales de un funcionario
10. Carta de no antecedentes penales de x ciudadano
11. Nombre de quien registró el vehículo [xxx placas]
12. Nombre y montos de indemnización a policías separados de su cargo
13. Montos del FOSEG
14. Relación de elementos asignados a la seguridad del presidente municipal / gobernador
15. Monto gastado en la seguridad personal del presidente municipal
16. Relación de policías reinstalados
17. Fugas de centro de reclusión
18. Relación de agentes investigados por vínculos con el narcotráfico

### 9.3 Guión de entrevista (3)

1. ¿Cómo ha variado la relación con el público a partir de la legislación de TAI?
2. ¿Cree que la legislación de TAI ayuda u obstaculiza la operación policial?
3. ¿Cree que dicha legislación tiene potencial para beneficiar el trabajo de los policías?
4. ¿Cuál ha sido el beneficio más notable?
5. ¿Cuál ha sido el costo más notable?
6. ¿Cree que la legislación de TAI debe excluir a la policía en general?
7. ¿Cómo cree que puede mejorarse el funcionamiento de la legislación de TAI para reducir riesgos?

Insumos para aprender de la experiencia



## ANEXO III. SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Las siguientes 33 preguntas se formularon a cada institución:

1. Versiones electrónicas de las respuestas a solicitudes de información emitidas del 01 de enero de 2007 a la fecha.
2. Portal de Internet de la institución.
3. Documentación que indique los datos obligatorios y de actualización periódica que debe contener dicho portal.
4. Durante 2007, recursos financieros totales ejercidos para:
  - 4.1 Pago de salarios de oficiales de policía.
  - 4.2 Ejercicio del CHJ o cualquier otro órgano disciplinario interno.
5. Lista de:
  - 5.1 Lugares o medios de acceso para presentar una queja ante el órgano mencionado arriba.
  - 5.2 Conductas por las que los oficiales de policía pueden ser sancionados por el órgano disciplinario interno y rango de penas aplicables.
6. Durante 2007, número de:
  - 6.1 Plazas en el cuerpo de policía.
  - 6.2 Solicitantes de ingreso a la institución.
  - 6.3 Solicitantes admitidos.
  - 6.4 Procesos de admisión.
  - 6.5 Oficiales dados de baja.
  - 6.6 Oficiales que renunciaron.
  - 6.7 Oficiales lesionados por arma de fuego.
  - 6.8 Personas (oficiales de policía; civiles, incluyendo presuntos responsables de comisión de delitos o faltas) lesionadas por disparo de arma de fuego de la institución.
  - 6.9 Civiles lesionados por uso de la fuerza de la policía.



7. Durante 2007, número de:
  - 7.1 Procedimientos en el CHJ o cualquier órgano disciplinario interno.
    - 7.1.1 Iniciados y
    - 7.1.2 Concluidos, indicando el sentido de las resoluciones.
  - 7.2 Quejas contra la institución ante el órgano estatal de derechos humanos.
8. Durante el año 2007:
  - 8.1 Número de armas de fuego, indicando calibre o modelo.
  - 8.2 Número de vehículos motorizados.
  - 8.3 Número de sectores.
  - 8.4 Frecuencia con que se cambia la ruta de patrullaje de un oficial de policía.
9. Durante el año 2007:
  - 9.1 Número de solicitudes ciudadanas de intervención policial.
  - 9.2 Tiempo promedio de respuesta a llamadas de emergencia.
  - 9.3 Número de personas remitidas al juez cívico, indicando cuántas fueron menores de 18 años.
  - 9.4 Número de personas presentadas al Ministerio Público, indicando cuántas fueron menores de 18 años.
  - 9.5 Número de personas liberadas sin procedimiento por la autoridad (juez cívico, ministerio público).
  - 9.6 Tiempo promedio de traslado de personas a partir de su detención y hasta su presentación a la autoridad competente.
10. Durante el año 2007:
  - 10.1 Número de conferencias de prensa convocadas por la institución.
  - 10.2 Texto de los comunicados de prensa emitidos.
  - 10.3 Número de conferencias de prensa donde los medios de comunicación hayan fotografiado a personas detenidas.
11. Formato de parte de incidentes, o cualesquiera documentos de registro de información de instrucciones y resultados de las actividades de cada unidad de patrullaje.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Cfr. López Ayllón, Sergio (Coord.) *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*. UNAMI CIDE, México, 2007, Arts. 102 y 1205.
- <sup>2</sup> CBP, Art. 102.
- <sup>3</sup> CBP, Art. 105.
- <sup>4</sup> CBP, Art. 102.
- <sup>5</sup> CBP, Art. 1402.
- <sup>6</sup> "Unidad de Información" CBP, Art. 102.
- <sup>7</sup> Aunque "seguridad pública" es el término adoptado en nuestro régimen constitucional, INSyDE propone el empleo de "seguridad ciudadana", que denota un enfoque del cumplimiento de las funciones estatales centrado en el bienestar de la población, para excluir al estado como objeto de protección.
- <sup>8</sup> Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios. Programa de cobertura nacional para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, privilegiando los criterios de población e incidencia delictiva. Con base en el Acuerdo 01/2008 de la SSP que establece las bases para la elegibilidad de la asignación de recursos del SUBSEMUN, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2008, se estableció el Índice de Criminalidad Compuesto (ICC). Este índice corresponde a la siguiente fórmula:  
$$ICC = IC * (P/100, 1000)$$

Donde

IC= Índice de Criminalidad como indicador de incidencia delictiva

P= Población del Municipio o demarcaciones territoriales del Distrito Federal

A partir de esta fórmula se obtuvo una lista jerarquizada de 135 Municipios y 15 Demarcaciones del Distrito Federal, quienes recibieron recursos para tres rubros principales: profesionalización, equipamiento e infraestructura. Impactando así al 58% de la población nacional, además de que las entidades participantes concentran más de dos tercios de los delitos cometidos en el país.
- <sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2007.
- <sup>10</sup> Preparación para su propuesta posterior al Instituto.
- <sup>11</sup> De acuerdo con la Reforma al Artículo 6º Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor de la misma.
- <sup>12</sup> Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Puebla, Quintana Roo.



- <sup>13</sup> Consulta interactiva de datos de las Estadísticas judiciales en materia penal, disponibles en [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/sociales/bd/ESOP/metadatos/introduccion\\_ESOP.asp?s=est&c=11049](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/sociales/bd/ESOP/metadatos/introduccion_ESOP.asp?s=est&c=11049)
- <sup>14</sup> El CBP estipula que "[l]a información sólo podrá ser clasificada como reservada mediante resolución fundada y motivada en la que, a partir de elementos objetivos o verificables, pueda identificarse una alta probabilidad de dañar el interés público protegido." CBP, Art. 403.
- <sup>15</sup> La tasa de oficiales de policía por 100,000 habitantes es empleada comúnmente en estudios comparativos internacionales, como el Índice de Paz Global.
- <sup>16</sup> Consulta interactiva de datos de las Estadísticas judiciales en materia penal disponibles en <http://inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=11017>
- <sup>17</sup> También llamada policía comunitaria, el modelo presenta estos elementos comunes: "primero, el modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad; tercero, supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas, y cuarto, se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas." Frühling, Hugo *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* CESC Santiago 2003. p. 10.
- <sup>18</sup> Ver sección 5.4 para la normatividad en la materia.
- <sup>19</sup> Aunque el foco de esta investigación no era la metodología y resultado de la encuesta, los funcionarios quienes nos concedieron entrevistas comentaron sobre una pequeña variación en la incidencia delictiva que se puede desprender a través de esta encuesta en el año de 2008.
- <sup>20</sup> El marco normativo del municipio asigna al Comité la facultad de tomar decisiones sobre información reservada (LAI, Art. 30)
- <sup>21</sup> "SE" son siglas asignadas aleatoriamente a la entidad federativa. En el Anexo I se indican algunos datos propios de su contexto de seguridad ciudadana.
- <sup>22</sup> Cfr., Caso 1 y la definición de policía de proximidad, nota 17.
- <sup>23</sup> LOAP local.
- <sup>24</sup> El texto del artículo relevante en la legislación de la entidad estipula la reserva de la información en los archivos del sistema. Podemos encontrar un lenguaje similar en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: "Artículo 115.- La información capturada en el Registro Administrativo de Detenciones será confidencial y reservada [...]".
- <sup>25</sup> Resolución del órgano garante a instancia de la policía estatal, como se describe a continuación.
- <sup>26</sup> Ver siglas y características en Anexo I.
- <sup>27</sup> CPEUM, Art. 21.
- <sup>28</sup> LSP Sonora, Art.154; existen disposiciones similares en Querétaro, Tamaulipas, Guerrero, Durango, Colima, Morelos, Oaxaca, Distrito Federal y Campeche.

- <sup>29</sup> El texto constitucional establece que "Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa" (Art. 20, Fracc. VI) En consecuencia, antes de la primera comparecencia del imputado ante el juez, las averiguaciones previas son objeto de reserva, aunque este lenguaje preceda al desarrollo del sistema de TAI y acceso a la información.
- <sup>30</sup> Dictamen por el que se exhorta a las Legislaturas de las Entidades Federativas, para que adecuen sus respectivas legislaciones en materia de TAI y acceso a la información pública gubernamental, disponible en <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2008/06/25/1&documento=51>. Por su parte, la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), en un documento emitido el 22 de agosto de 2008, indica que son nueve los estados que no han reformado sus leyes para cumplir con el artículo 6º constitucional.
- <sup>31</sup> CPEUM, Art. 124.
- <sup>32</sup> Tesis P./J. 57/2008 ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA EMISIÓN DE NORMAS DE CARÁCTER GENERAL APLICABLES A LOS MUNICIPIOS EN ESTA MATERIA COMPETE SÓLO A LOS CONGRESOS LOCALES. XXVII Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Junio de 2008, p 741.
- <sup>33</sup> Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- <sup>34</sup> En Lopez Ayllón, Sergio y Marván Laborde, María (coords.). *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, CIDE-IFAI, México. 2007., los autores cubrieron los siguientes 10 ejes: (1) Obligaciones de TAI; (2) Requisitos de TAI; (3) Clasificación de información; (4) Procedimientos; (5) Sujetos obligados; (6) Procedimiento de revisión; (7) Datos personales; (8) Máxima publicidad; (9) Organismos garantes; (10) Sanciones.
- <sup>35</sup> Reforma Constitucional, artículo 6º, Fracc. III.
- <sup>36</sup> Op. Cit. p. 45 y ss.
- <sup>37</sup> Además de estos rubros, el estudio señalado incluía importantes señalamientos como legislaciones que permitían un plazo de respuesta hasta de seis meses, que impide la eficiencia en el ejercicio del derecho. Quizá la limitación más importante es la responsabilidad personal por el empleo de la información solicitada, que frena el ejercicio del derecho, al establecer un vínculo innecesario entre la información y el solicitante.
- <sup>38</sup> LAI Baja California, firma (Art. 31 I), sello y copia (Art. 33) pero permite la existencia de medios electrónicos (Art. 34), mediante formatos (RLAI Art. 11).
- <sup>39</sup> LAI Baja California Sur: Identificación (Art. 22 I (a)), responsabilidad por el uso de la información (art 28).
- <sup>40</sup> LAI Campeche: responsabilidad por divulgación de información (Art. 48).
- <sup>41</sup> LAI Coahuila: nombre y firma del solicitante (Art. 40); facultad para rechazar solicitudes (Art. 45). La legislación vigente no contempla estas condiciones, ya que las reformas de 2 de septiembre de 2008 entraron en vigor el 1 de diciembre de 2008 y prevén la necesidad de la operación de un sistema electrónico de solicitudes de acceso a la información (Art. 3 Fracc. XVI).



- <sup>42</sup> LAI Colima: disposición expresa de disponibilidad de medios electrónicos (Art. 34).
- <sup>43</sup> LAI DF: facultad para rechazar solicitudes (Art. 50).
- <sup>44</sup> LAI Estado de México: disposición expresa sobre la existencia de medios electrónicos (Art. 4).2).
- <sup>45</sup> LAI Guerrero: solicitud por escrito con nombre, identificación oficial, bajo la más estricta responsabilidad del solicitante (Art. 41, Fracc. II).
- <sup>46</sup> LAI Hidalgo: domicilio legal (Art. 61, Fracc. I); negativa ficta (Art. 43).
- <sup>47</sup> LAI Michoacán: responsabilidad por el uso de la información pública (Art. 3); publicación de 7 de noviembre de 2008.
- <sup>48</sup> LAI Puebla: obligación de entregar información supeditada a que los solicitantes no ingresen "datos falsos" en su solicitud (Art. 36).
- <sup>49</sup> LAI Querétaro: solicitud por escrito, mediante identificación (Art. 22 I). Este texto se conserva en la legislación publicada el 30 de diciembre de 2008.
- <sup>50</sup> LAI Quintana Roo: domicilio en el lugar de la UAI para recibir notificaciones, o éstas se realizarán por estrados (Art. 51 I).
- <sup>51</sup> LAI Sinaloa: solicitud rechazada (Art. 30); negativa ficta (Art. 32). Se ordena la disposición de medios remotos a partir del 21 de julio de 2008 (artículo segundo transitorio).
- <sup>52</sup> LAI Tlaxcala: solicitud con identificación oficial del solicitante (Art. 33 II); facultad para rechazar solicitudes (Art. 37).
- <sup>53</sup> LAI Zacatecas, Art. 3 restringe el derecho de acceso a la información en materia política a ciudadanos mexicanos.
- <sup>54</sup> Aguascalientes (Art. 33); Baja California (Art. 34 empleando lenguaje facultativo); Baja California Sur (art 22, Fracc. I sólo para recibir información); Campeche (Art. 40 como obligación programática en función de su disponibilidad); Chiapas (Art. 16 Fracc. III); Coahuila (Art. 118); Colima (Art. 34); Distrito Federal (Art. 47); Durango (Art. 52); Guanajuato (Art. 46, Fracc. I); Guerrero (Art. 8, Fracc. XV); Hidalgo (Art. 60); Jalisco (art 62, Fracc. II); México (Art. 43, Fracc. I); Michoacán (Art. 74, Fracc. I); Morelos (Art. 77); Nayarit (Art. 51); Nuevo León (Art. 110); Puebla (Art. 34); Querétaro (Art. 22 sólo para recibir información); Quintana Roo (Art. 50 incluyendo un sistema de registro de usuarios donde se deberán ingresar los datos necesarios para "dar certeza a los datos incluidos en la solicitud"); San Luis Potosí (Art. 68); Sinaloa (Art. 26); Sonora (Art. 38); Tabasco (Art. 51); Tamaulipas (Art. 42.2); Tlaxcala (Art. 32) pero se requiere identificación oficial del solicitante (Art. 33); Veracruz (Art. 56.1); Yucatán (Art. 39).
- <sup>55</sup> Zacatecas: por medios electrónicos dispuestos por los sujetos obligados en su reglamentación interna (Art. 27).
- <sup>56</sup> Cfr. CBP, Art. 202.
- <sup>57</sup> Cfr. CBP, Art. 303.
- <sup>58</sup> En este documento, el Instituto colaboró proponiendo un contenido mínimo para los indicadores de gestión obligatorios de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Ver, CBP, Art. 303.
- <sup>59</sup> Cfr. Capítulo 6 para una explicación amplia de la relevancia y justificación de estos indicadores.

- <sup>60</sup> Cfr. Sección 6.1, Indicadores para la gestión policial, supra, p. 99.
- <sup>61</sup> CPEUM, Art. 6, Fracc. V.
- <sup>62</sup> Ibidem
- <sup>63</sup> Ibid
- <sup>64</sup> LAI Jalisco, Art. 6, Fracc. I.
- <sup>65</sup> LAI Zacatecas, Art. 6.
- <sup>66</sup> CBP, Art. 105.
- <sup>67</sup> LAI del estado de Aguascalientes, artículo 8º, Fracc. I.
- <sup>68</sup> RLAI del municipio de Mexicali, Baja California, Art. 11, Fracc. primera; RLAI del municipio de Tecate, Baja California Sur, Art. 12, Fracc. 1.
- <sup>69</sup> RLAI del municipio de Juárez, Chihuahua, Art. 35, Fracc. I.
- <sup>70</sup> RLAI de Coacalco de Berriozábal, Estado de México, Art. 18, Fracc. I.
- <sup>71</sup> RLAI del municipio de Gómez Palacio, Durango, Art. 18, Fracc. I.
- <sup>72</sup> RLAI del municipio de Tecate, Baja California.
- <sup>73</sup> RLAI del municipio de Guadalajara, Jalisco, Art. 27, Fracc. 1.I.
- <sup>74</sup> Artículo 35, Fracc. IV.
- <sup>75</sup> RLAI, Tultitlán, Estado de México, Art. 15.
- <sup>76</sup> CPEUM, Art. 14.
- <sup>77</sup> Restringida para la información en materia de concesiones, permisos, licencias o autorizaciones a particulares (Art. 9).
- <sup>78</sup> Hablando de la reserva de las sesiones secretas del Congreso y el Ayuntamiento (Art. 22 Fracc. 16 y 18).
- <sup>79</sup> Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- <sup>80</sup> Legislaciones de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo.
- <sup>81</sup> Baja California, LSP, Art. 22 ter; similar en Coahuila LSP, Art. 85, y Sinaloa, Art. 91.
- <sup>82</sup> LSP Durango, Art. 129; LSP Morelos, Art. 149, y LSP Tamaulipas, Art. 78.
- <sup>83</sup> LSP Querétaro, Art. 67, similar en Guerrero, Art. 51, e Hidalgo, Art. 155.
- <sup>84</sup> Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2008.

- <sup>85</sup> Los números en la tabla indican el número de pregunta correspondiente a los campos de la solicitud de información en el Anexo II.
- <sup>86</sup> Esto es: 25,325 delitos de los 36,820 registrados en el país, excluyendo aquellos ocurridos en el extranjero o en lugar no especificado. Esta cifra se obtuvo sumando los delitos por lugar de ocurrencia en el sistema de consulta interactiva del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (Sistema de Estadísticas de Seguridad y Justicia Penal).
- <sup>87</sup> No se contabilizan 6 casos de los que no se tiene registro del número de días de respuesta.

Una policía más fuerte, una policía más transparente. Insumos para aprender de la experiencia  
se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2010

Tiraje: 1,000 ejemplares

Edición a cargo de:  
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos  
(IFAI)



**Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos**  
**Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C.**