

# 2

LOS RETOS  
DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

CICLO DE CONFERENCIAS

# El acceso a la información en materia electoral

Sergio López Ayllón

**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación



# 2

LOS RETOS  
DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

CICLO DE CONFERENCIAS

## El acceso a la información en materia electoral

Sergio López Ayllón

342.21022 López Ayllón, Sergio  
L247a El acceso a la información en materia electoral / Sergio López Ayllón. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

47p. -- (Ciclo de conferencias: Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 2)

ISBN 978-970-671-293-6

1. Derecho a la información — Ensayos, Conferencias — México.  
2. Derecho Electoral — Acceso a la información. 3. Información Pública — Derecho — México. 4. Libertad de Información.

**SERIE LOS RETOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

D.R. 2008 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Lic. Rodolfo Terrazas Salgado,  
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Información, Documentación y Transparencia.

Los comentarios son responsabilidad exclusiva del autor.

## PRESENTACIÓN

---

En un esfuerzo continuo por promover y difundir la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se complace en presentar el segundo número de la serie “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en esta ocasión con la ponencia magistral “El acceso a la información en materia electoral” del doctor Sergio López Ayllón.

Nuestro invitado estuvo acompañado por el Magistrado de la Sala Superior Salvador O. Nava Gomar, y por los juristas Sergio Arturo Guerrero Olvera y Juan Carlos Silva Adaya, destacados funcionarios de este Tribunal, quienes participaron como panelistas en este evento.

En las páginas interiores, el lector encontrará un análisis del Magistrado Salvador Nava en el que, como resultado de un estudio comparativo con otros sujetos obligados en el tema de la transparencia, reconoce que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación trabaja para mejorar la página *web*, con la finalidad de implementar nuevos mecanismos de búsqueda y, especialmente, para optimizar el sitio, ya que esta es una parte importante en la transparencia y rendición de cuentas de este órgano jurisdiccional.

En dicho sentido, el doctor López Ayllón, al hacer uso de la voz y exponer sus reflexiones, señaló que los conceptos *acceso a la información* y *transparencia* son ideas centrales en la conformación de los estados democráticos modernos; además, destacó que el acceso a la información es un derecho fundamental, mientras que la transparencia es una política pública de las organizaciones gubernamentales.

Asimismo, explicó tres categorías en esta materia, a las cuales pertenecen diversos países, según el desarrollo político y social en el que

se encuentren: en la primera, encontramos a las democracias contemporáneas cuyas legislaciones contemplan leyes de acceso a la información; en la segunda, se encuentran los países que están inmersos en una transición hacia la democracia y, paralelamente, discuten el tema; y, finalmente, encontramos países que no tienen leyes de acceso a la información y, por ello, se ubican en la retaguardia de la conformación democrática.

Para el ponente, la rendición de cuentas es un mecanismo de control de la gestión gubernamental que obliga a los funcionarios de cualquier nivel a informar sobre sus decisiones, justificarlas y responsabilizarse de las mismas, lo que le permite al ciudadano la posibilidad de observar a las autoridades y, en su momento, poder castigarlas o premiarlas, por ejemplo con su voto.

Tal mecanismo puede asumir dos modalidades: La primera es la llamada rendición de cuentas vertical, ya que se configura a través de un simbolismo piramidal, en el que los gobernantes están en la punta de la pirámide y los ciudadanos son la base que la sostiene. En tanto que la segunda modalidad es la rendición de cuentas horizontal, es decir, la que se establece entre órganos del mismo nivel jerárquico}; en México empezó a gestarse a lo largo de los últimos 20 años, tiempo en que ha madurado la idea de la democratización del sistema, lo que a su vez ha generado mecanismos de rendición de cuentas.

Sin embargo, agregó el expositor que faltaba un elemento central, la posibilidad de que los ciudadanos exigieran, en cualquier momento, la rendición de cuentas a los servidores públicos, misma que se concretó al publicarse la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, en la que se instauró el mecanismo para hacer efectivo ese derecho. Esta ley es el engranaje institucional a través del cual se instituye el procedimiento que permite tener acceso a la información institucional, saber qué labores desempeñan los funcionarios, cómo y cuánto dinero público gastan, es decir, una rendición de cuentas claras a la sociedad.

Al tratar el tema de los órganos jurisdiccionales admitió que las obligaciones de transparencia están pensadas como indicadores de la

acción pública administrativa, por lo que es prioritario realizar los ajustes necesarios para abrir al escrutinio público la actividad jurisdiccional y, sobre todo, transmitir argumentos entendibles a los ciudadanos afectados por sus decisiones. Por último, el doctor Sergio López Ayllón realizó un llamado al Poder Judicial, en el sentido de afianzar las tres condiciones que debe reconocer la sociedad en ellos: independencia, acceso a la información y eficiencia.

En su oportunidad, los panelistas que acompañaron a nuestro conferencista compartieron sus reflexiones. El maestro Sergio Guerrero Olvera abordó la indeterminación de conceptos que existen en la materia, la cual impide a los tribunales identificar en la práctica, cuál es la acción a seguir ante la colisión de los principios de máxima publicidad y derecho a la veracidad, frente a principios de certeza y secrecía del voto, como es el caso de las boletas electorales.

Por su parte, en su intervención el maestro Juan Carlos Silva Adaya destacó dos puntos: el primero, la razón de ser del derecho de acceso a la información como mecanismo de control social de la gestión pública y, el segundo, la vocación garantista de este órgano jurisdiccional que ha privilegiado en la resolución de diversos asuntos, el derecho a la información como derecho fundamental.

*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*



### ■ *Doctor David Cienfuegos Salgado*

En el marco del Ciclo de Conferencias “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, tenemos el honor de contar con la presencia del doctor Sergio López Ayllón, quien nos expondrá el tema *El acceso a la información en materia electoral*.

La dinámica a seguir durante el evento será la siguiente: En primer lugar escucharemos las palabras introductorias al tema a cargo del Magistrado Salvador Nava Gomar; después escucharemos la intervención del doctor Sergio López Ayllón que tendrá una duración no mayor de treinta minutos, acto seguido los comentaristas contarán con un espacio no mayor a quince minutos para exponer sus puntos de vista respecto al tema *El acceso a la información en materia electoral*, posteriormente el doctor Sergio López Ayllón contará con el derecho a una réplica no mayor a diez minutos para que, a continuación, los comentaristas tengan cinco minutos para una réplica final. Al concluir el acto académico se abrirá un espacio de quince minutos para preguntas en el auditorio.

Cedo la palabra al Magistrado Salvador O. Nava Gomar.

### ■ *Magistrado Salvador Nava Gomar*

Muchas gracias, David, Sergio, Rodolfo, Juan Carlos, Sergio. Es un placer compartir con ustedes y seguir impulsando este tipo de reflexiones al seno del Tribunal, sean todos bienvenidos.

Es muy grato recibir, aquí, en el recinto creado ex profeso para este tipo de reflexiones académicas: el Auditorio “José Luis de la Peza” del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a un destacado jurista y reconocido investigador, el doctor Sergio López Ayllón, desde mi perspectiva y de la de muchos, uno de los analistas más im-

portantes del iuspublicismo contemporáneo en el país, quien además nos hace el favor de acompañarnos para dictar una conferencia.

Además, en el plano personal, debo decir que me distingue la oportunidad de reencontrarme con el doctor Sergio López Ayllón, como tantas veces anteriores, en circunstancias académicas y precisamente para abordar temas de actualidad sobre la democracia mexicana y especialmente para comparar alcances de la investigación aplicada sobre transparencia y acceso a la información.

Ha sido un largo proceso en el que hemos sido partícipes del impulso y el aliento de consensos básicos al seno del Congreso de la Unión, y de las legislaturas de las entidades federativas. Experiencias, la mayoría de ellas, exitosas que han germinado en una nueva normatividad de la que podemos sentirnos orgullosos en la medida de las contribuciones. Hace cinco años, un servidor, cual profesor universitario y Sergio López Ayllón, desde su condición de experto responsable del diseño de una regulación adecuada para ajustar a la administración pública federal, el esquema de la rendición de cuentas, en sus vertientes de la apertura informativa de la burocracia federal y la autodeterminación informativa de los ciudadanos, así junto a otros grandes colegas, formamos parte de esa memorable experiencia de la que nació el anteproyecto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ahora, Sergio desde la academia del CIDE, y quien habla como compañero de trabajo de todos ustedes, hemos mantenido el compromiso de seguir impulsando la causa trascendental de la transparencia del acceso a la información pública en el país.

Hace apenas unas semanas, nos reuníamos para persuadir a los señores legisladores federales de la urgente aprobación de las reformas al artículo 6º de la Constitución, empresa que por cierto lleva muy buen rumbo.

Saludo igualmente la presencia en este panel a Sergio Arturo Guerrero Olvera y a Juan Carlos Silva Adaya, distinguidos juristas que se desempeñan día a día junto al resto de este auditorio en las labores del Tribunal.

Decía Bobbio que el poder democrático parte de la premisa de que las personas o los ciudadanos sepan o, cuando menos estén en condiciones de saber, y esa es la apuesta que tenemos que continuar desde la academia, el activismo social y también desde las distintas estancias públicas, como este Tribunal, en tanto sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia.

Por un lado, dicha ley asegura la concreción de los derechos fundamentales a una gestión pública, nítida, transparente y, por el otro, abre el camino para asegurar la correlación de los poderes públicos y organismos constitucionales autónomos a proceder en esa dirección en modo permanente.

El ciudadano es el destinatario de toda función pública y debe saber de aquélla todo lo concerniente, con las salvedades que para la garantía de la legalidad establece la propia normativa. La transparencia de la gestión pública es un mecanismo instantáneo y directo de información que se satisface mediante la ubicación accesible de la población, de una información que se considera pública de oficio, por tanto, para acceder a ella, no es preciso formular solicitud alguna; en consecuencia las páginas *web* de los sujetos obligados deben ser amables y completas a su consulta.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo reconocemos, tenemos asignaturas pendientes, pero por la unánime convicción de los señores magistrados de la Sala Superior, hemos decidido remediar en el corto y en el mediano plazo.

En un ejercicio comparativo de este Tribunal Electoral, respecto de los sujetos obligados de la Ley de Transparencia, más próximos en la relación institucional y la materia sustantiva de nuestra función, esto es, respecto de la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura y el Instituto Federal Electoral, estamos en una situación de desventaja. El Tribunal debe seguir el ejemplo del máximo tribunal del país, que cuenta ya con la densidad normativa en materia de transparencia y acceso a la información más desarrollada. La Corte cuenta con nueve instrumentos normativos internos sobre esta materia, tiene un reglamento que beneficia a su vez al Consejo de la Judicatura Federal, además de acuer-

dos, lineamientos, tesis y criterios que en conjunto orientan las decisiones que corresponden a estos rubros.

El Instituto Federal Electoral, además de su reglamento, cuenta con una vía de criterios para la clasificación de la información y con cuatro lineamientos para regular las distintas funciones de los órganos internos en la materia, además de su manual de operaciones.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sólo contamos con el “Acuerdo General que establece los órganos, criterios y procedimientos para la transparencia y el acceso a la información pública”. En estos días, la Comisión de Supervisión y Resolución que presido, ha logrado el respaldo de la Sala Superior para la instalación de un grupo de trabajo que analice y proponga si se emite un nuevo reglamento o si se avanza, mediante una revisión integral, del acuerdo vigente, además de proponer la emisión de los lineamientos para la operación del “Sistema Institucional de archivos y datos personales”.

El dinamismo de nuestra unidad de enlace ha sido notorio desde el año 2003, hemos recibido 2,090 solicitudes de acceso a la información. El Comité de Transparencia del Tribunal, recién instalado a raíz de la promoción del primer recurso de revisión, ha celebrado ya, justo en estos momentos su octava reunión ordinaria.

Desde luego, frente a las más de 30,000 solicitudes de acceso a la información que en ese mismo lapso la Corte ha procesado, los números internos refieren acaso que hace falta más comunicación con la ciudadanía: conocer el significado de nuestra función, para que a través del acceso a la información, se complemente la identidad democrática que debe existir entre las instituciones y la sociedad en la era de las sociedades de la información.

En ese mismo rubro, el Consejo de la Judicatura Federal tiene alrededor de 2,050 solicitudes y el IFE algo más de 1,800.

La página de internet, en la que se debe colocar la información pública de oficio en estos momentos, es objeto de una profunda revisión de sus contenidos, a efecto de superar la calificación que le fue asignada en el formidable estudio comparado que hiciera el CIDE, hace unos meses, sobre los otros sujetos obligados de la Ley de Transparencia.

Ese reporte insta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a superar la elementalidad de la página *web*, en cuanto a los mecanismos de búsqueda y, especialmente, a manejar la amabilidad del sitio, eso que los expertos de las tecnologías de la información señalan como condiciones básicas para la usabilidad del portal.

Se contempla la fórmula de enlazar al Tribunal Electoral con la red de otros sujetos obligados de la Ley de Transparencia, para reforzar la capacidad de los sistemas de exploración de nuestros sitios de internet.

Al seno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, late con vigor positivo el efecto de una tendencia progresiva del tema, y dan muestras de ser más que reactivos, en el esmero de responder a cada solicitud de acceso a la información y/o el de resolver de cada recurso de revisión. Se quiere ser proactivos. Se ha creado un Secretariado Técnico para la Comisión de Supervisión, que se dedicará a elaborar los estudios y las propuestas que exigen y reclaman la puesta al día del Tribunal Electoral, en su deber de sujeto obligado y, ¿por qué no?, en un ente que aspire a ubicarse a la vanguardia de esta gran hazaña democratizadora.

En el ánimo de lo dicho, no podemos avanzar sin una visión autocrítica y de introspección; qué mejor que hacerlo y escucharlo con uno de los grandes expertos del tema. Bienvenido, doctor Sergio López Ayllón. Muchas gracias.

#### ■ *Doctor Sergio López Ayllón*

Muy buenos días. En primer lugar agradezco la invitación que me han hecho a través del Magistrado Manuel González Oropeza, los señores magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para tener esta mañana una plática con ustedes respecto del significado del acceso a la información y la transparencia, de manera general con los poderes judiciales, y quizás con algún énfasis especial en el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Me gustaría iniciar con algunas preguntas. De pronto estas ideas de acceso a la información y transparencia se han vuelto comunes, se

han vuelto modas políticamente correctas y así como cada época tenía sus palabras o sus conceptos claves, que cada vez que alguien quería quedar bien las utilizaba. De pronto estos conceptos: acceso a la información, transparencia, se han vuelto lo políticamente correcto. Todo mundo los utiliza sin tener una cabal idea de lo que quieren decir en muchas ocasiones. La pregunta entonces es, ¿cuáles son sus contenidos específicos?, ¿cómo afectan a las organizaciones públicas?, ¿qué implicaciones tiene la reciente reforma al artículo 6º constitucional?, y, en particular, ¿qué implica para los órganos jurisdiccionales, en particular, a este Tribunal?

Mi exposición, tiene tres propósitos centrales: En primer lugar, hacer unas precisiones conceptuales, justamente para tratar de entender por qué estas ideas de transparencia y acceso a la información son ideas centrales para la conformación de los estados democráticos contemporáneos. Y también, para avanzar un poco en la precisión y en la diferencia de lo que implica el acceso a la información como un derecho fundamental, de la transparencia como una política pública de las organizaciones públicas. Estas son dos diferencias en las que me gustaría enfatizar, particularmente en esta segunda. Finalmente, si el tiempo nos lo permite les presentaré algunos datos de algunas de las mediciones que se han hecho respecto de la transparencia en algunas organizaciones públicas, entre ellas el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y tratar de entender qué es lo que nos dicen y qué es lo que no nos dicen, para concluir con algunas reflexiones de algo que me parece no se ha hecho lo suficiente, y es pensar cuál es la especificidad de la transparencia en las organizaciones o en los órganos jurisdiccionales.

Vamos a iniciar por algunas precisiones conceptuales. ¿Cuáles son los países que tienen leyes de acceso a la información? Son, yo diría, fundamentalmente todos los países que se identifican hoy con las democracias contemporáneas: América del Norte; Europa en su conjunto, incluidos los países que recién ingresaron a la modernidad democrática: Australia, Nueva Zelanda, Japón; otros países: India, Pakistán y Sudáfrica. Los países en proceso de transición: Rusia, Argentina, Chile, Brasil, que son países que tienen en estos momentos

discusiones importantes en la materia. Quienes no la tienen, fundamentalmente los países de África y algunos como China, Nepal, digamos de la parte de Asia, ubicados un poco más en la retaguardia en la conformación de sistemas democráticos.

¿Por qué resulta esto interesante? Creo que esto tiene dos consecuencias importantes: primero, hoy los países con democracias avanzadas tienen todos prácticamente leyes de acceso a la información y esto, segunda idea, no es un fenómeno viejo. Siempre en las conferencias se suele decir: el primer país que tuvo una Ley de Acceso a la Información fue Suecia en 1700; en confianza, es una vacilada decir eso, es una excentricidad histórica de los suecos que no tiene nada que ver con el diseño actual. En realidad, las leyes de acceso a la información son leyes modernas, cuyas primeras configuraciones se dan en los años sesenta, particularmente en Estados Unidos de América, Canadá y a partir de ahí se empiezan a configurar y la mayor parte de las leyes de acceso a la información en el mundo entero son relativamente recientes. ¿Por qué? Porque justamente hay un avance en la concepción de lo que implican los sistemas democráticos y se entiende con mucha mayor claridad, que la información es una condición necesaria para la realización del Estado democrático. Esto tiene que ver con una idea central de los sistemas democráticos contemporáneos que es la rendición de cuentas. Iniciaría por ahí, porque me parece que sólo si entendemos que la transparencia y el acceso a la información sólo tienen sentido en esta conformación de los sistemas democráticos, de los mecanismos de rendición de cuentas, entenderemos realmente cuál es su importancia y su trascendencia en la construcción de los mecanismos de gobernanza democrática.

Se retoma entonces este concepto de rendición de cuentas. Habría que empezar por decir, que aunque es de uso generalizado, es bastante difícil precisar su contenido. Esto se debe, fundamentalmente, a que es una traducción de un concepto anglosajón, el concepto de *accountability*, del que de hecho hay varias traducciones posibles al español, quizá la de *rendición de cuentas* es la más aceptada recientemente. Sin embargo, pierde una de las dimensiones características que es muy clara en el idioma inglés, y es que se trata de un concepto bidireccional, pero que, sobre

todo, supone una característica obligatoria respecto de aquél que rinde cuentas, es decir, en español, suele tener una connotación, digamos de demanda, cuando en realidad es y está construido como una obligación de aquél que ejerce el poder. De hecho, esta noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público. Dos ideas entonces: no sólo es suficiente informar, sino también es necesario justificar la acción y, por otro lado, que es el complemento de esta parte que supone, digamos, la vertiente informativa de la rendición de cuentas, que incluyamos la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios. Aquí, lo importante es, no entender la idea de sanción sólo como sanción administrativa o penal, sino en el sentido más amplio del término. ¿Por qué? Porque la sanción última que existe en un sistema democrático es el voto, es decir, cuando los ciudadanos ejercen su voto y este voto tiene como característica ser un voto informado, entonces se conforma la sanción democrática que es el control último del ejercicio del poder. El ciudadano, cuando vota, sanciona el comportamiento de un funcionario, de un gobierno, sea positiva o negativamente. Entonces, eso es lo que conforma este entramado de la rendición de cuentas. Por un lado, la parte de información y de justificación, y, por otro lado, la parte de la sanción.

En México, a lo largo de los últimos 20 años, había madurado la idea de la democratización paulatina del sistema, lo que generó mecanismos de rendición de cuentas, particularmente de lo que los teóricos llaman “la rendición de cuentas horizontal”, es decir, aquélla que se establece entre órganos que tienen, digamos, una relativa posición de igualdad, es decir, la igualdad exacta no existe, pero sí que guarda no una relación de subordinación de ellos; entonces digamos, si ustedes pusieran al centro, la actividad administrativa, ésta tiene una serie de mecanismos de rendición de cuentas frente a los otros poderes, frente al Poder Legislativo, mediante los informes que se rinden, mediante las auditorías que puede ejercer, mediante las auditorías que puede ejercer el órgano superior de fiscalización. Los poderes judiciales realizan funciones de rendiciones de cuenta a través de los mecanismos de revisión de legalidad, o de constitucionalidad, al

interior de la propia administración, las auditorías, las revisiones jerárquicas, los informes constituyen mecanismos de rendición de cuentas, horizontal o en algunos casos, vertical, de arriba hacia abajo.

¿Qué es lo que faltaba en la conformación del sistema? Faltaba un elemento central, que era la posibilidad de que los ciudadanos exigieran esta rendición de cuentas a las autoridades. Lo que hace la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental no es más que esto, es crear el mecanismo institucional a través del cual —desde que esta ley entra en vigor— se establece el procedimiento a través del cual es posible tener acceso a la información gubernamental, como uno de los mecanismos de rendición de cuentas que permita entonces ejercer esta supervisión social, difusa, a partir de intereses múltiples que conforman la sociedad, pero que ya permiten, entonces, estos mecanismos de rendición de cuentas, digamos, de abajo hacia arriba.

De tal manera que, si se pudiera diagramar, imagínense una serie de círculos concéntricos: al corazón de los mecanismos de rendición de cuentas se encuentra el Derecho de Acceso a la Información, construido como un derecho fundamental, es decir, es el derecho que tiene cualquier persona de solicitar información, documentos a sus gobernantes, a los órganos administrativos, a los órganos que ejercen poder. La obligación correlativa de éstos de entregar la información que tiene un carácter público, salvo algunas excepciones. Este constituye el núcleo duro de los mecanismos de rendición de cuentas. Un círculo que comprende al primero pero que es más amplio, es el de la transparencia. La primera anotación que se subraya es que no hay que confundir transparencia con acceso a la información; el concepto de transparencia, lo vamos a comentar más adelante, es un concepto de un amplio o de un aliento mucho mayor. Existe un tercer círculo concéntrico que corresponde a la rendición de cuentas, porque, como se explicaba, la rendición de cuentas no sólo es la parte de información, sino también la parte de la sanción, que construye los mecanismos de control tanto institucionales como sociales que tienen sentido dentro de los mecanismos de gobernanza democrática, es decir, hoy la gobernanza democrática no se entiende sin mecanismos de rendición de cuentas.

Entonces, el regreso a esta idea fundamental, la información como derecho. Primera parte de la ecuación, y en la cual no concentro la plática, dadas las características de todos ustedes, además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido una pieza muy importante en la construcción de esta idea del derecho a la información como un derecho fundamental, y como una de las condiciones necesarias de la democracia contemporánea, al decir que el voto tiene que ser informado y que los ciudadanos tienen derecho de informarse para poder ejercer plenamente el derecho político de votar y de afiliación.

La transparencia, como política pública, es una acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso de ejercicio del poder y de la acción gubernamental. El primero, el derecho a la información se expresa íntegramente en las leyes de acceso a la información, este es su objetivo fundamental: *establecer el procedimiento, mediante el cual este derecho se hace efectivo*. La transparencia se expresa sólo parcialmente en estas leyes, particularmente en la parte de las famosas obligaciones de transparencia, porque ahí lo que implica es la obligación de los sujetos de producir información mediante ciertos mecanismos, pero esto es sólo una parte de la transparencia.

¿Qué consecuencias tiene esto? El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental y debe ser el mismo para todos los ciudadanos. Lo que veía en México, es que cada ley en cada uno de los estados de la República establecía estándares diferentes para el ejercicio de este derecho. Algunos casos extremos como la ley de Quintana Roo, la que decía que: “para ejercer el derecho, se debería ser ciudadano quintanarroense por nacimiento”, buen ejemplo de la creatividad de los legisladores locales. El problema es que el estándar, en el ejercicio del derecho, era entonces diferente en cada una de las entidades federativas, al final cada una de ellas tienen leyes, pero el asunto era más complicado en aquellos estados en donde no había siquiera ley, ya que las políticas de transparencia deben ser tan diversas como las organizaciones que componen el complejo y extenso llamado “sector público”. ¿Por qué? Porque la política de transparencia tiene que adaptarse al tipo de información, a la función y a la especificidad de la organización en la que se está aplicando.

El derecho de acceso a la información supone un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y esta es, en gran medida, el sentido de la reforma constitucional que establece el estándar mínimo que tendría el derecho de acceso a la información en México. Pero la transparencia es un proceso diferenciado a partir de las estructuras orgánicas de los recursos, de las regulaciones, de los objetivos, de las rutinas y de las condiciones organizacionales que le son propias a cada organización en particular.

Si entendemos entonces a la transparencia como un valor organizacional, ésta deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público para convertirse en un valor de las organizaciones públicas y en un entramado de acciones deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información como un recurso estratégico. Su éxito no depende sólo del cumplimiento de las reglas, sino sobre todo de un conjunto de premisas y valores que forman parte de una política pública transversal que se llama *transparencia*. Esta política pública parte de tres premisas:

a) Primera premisa. La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de las propias organizaciones públicas, entendidas como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines. Todo el sistema institucional del país, por lo menos hasta los años noventa, había estado construido bajo el principio de lo que se conoce como “el secreto administrativo”, es decir, toda la organización parte de la idea de que la información que se produce en las entidades públicas, le pertenece, en el mejor de los casos, “a la organización”, pero en el peor y más frecuente “a los funcionarios”. La información, dirían, es de quien la produce y esto explica por qué la práctica común era que los funcionarios cuando terminaban su función pública, tomaban sus archivos y se los llevaban a sus casas, la idea central es que la información tiene un carácter, secreto, reservado y discrecional. Cuando se traduce el principio de que la información es pública, entonces la información deja de pertenecer al funcionario y se vuelve entonces un valor organizacional, y es un valor organizacional

que parte de la idea de que es un bien público y que, por tanto, es un bien de la organización para poder cumplir adecuadamente con sus propósitos y sus funciones.

b) Segunda premisa. La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas, y en consecuencia para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el Estado. Es decir, la información tiene un valor para el público y para la propia organización porque es lo que explica y rinde cuentas de la función y de cómo se cumple esa función por el órgano.

c) Tercera premisa. Es que la política de transparencia debe construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público, y, en consecuencia, no excluir, sino asignar responsabilidades con claridad, de esta manera la política de transparencia puede verificarse y debe conocerse públicamente.

Y todo esto supone cuatro valores de referencia:

a) *Primer valor de referencia*: el principio de publicidad kantiano. Se formula de manera muy precisa cuando Kant dice: “todo aquello que no puede decirse en público es injusto por naturaleza aun cuando pueda ser explicable”. Lo que esto supone, es que la acción pública se desarrolla en un espacio público y cuando existen razones para no decir algo hay problemas, y solamente se puede justificar por un valor superior claramente especificado. De tal manera que las excepciones al acceso a la información tienen que estar claramente definidas por valores a los cuales se van a confrontar y que determinan que, en cierto momento alguna información pueda ser reservada por un periodo de tiempo determinado o bien de manera definida en ciertas hipótesis.

b) *Segundo valor*: el reconocimiento del espacio público. Este espacio público tiene algunas características: primero, no le pertenece a nadie en particular; segundo, no debe ocultarse al escrutinio y tercero, no debe excluir a nadie que tenga interés propio en la calidad de ese espacio público. La acción pública forma parte del espacio público, y por lo tanto ahí en ese espacio debe desarrollarse.

c) *Tercer valor*: la eficiencia. Aquí la idea tiene un sesgo, tiene una inspiración económica, y es que las organizaciones son más eficientes cuando manejan mejor su información. Cuando los flujos de información organizacionales funcionan de manera adecuada, esa organización es capaz de lograr mejor sus fines, de alcanzar mejor sus objetivos y de hacerla otra vez de manera pública, es decir, de rendir cabalmente cuentas de lo que está haciendo.

d) Un cuarto valor y último valor, *la ética de la responsabilidad*. Ésta alude a aquélla que obliga a todos los funcionarios a tomar consecuencias por las decisiones que toman, como Max Weber: “Quien actúa conforme a la ética de la responsabilidad, se dirá siempre que las consecuencias derivan de los actos realizados son imputables a su acción, y en consecuencia, su responsabilidad da cuenta de lo que cada uno hizo y de los efectos de las decisiones tomadas o no tomadas”.

Y esto es cierto, si todos estos valores se admiten como parte de lo que integra la política de la transparencia, entonces, nos obliga a repensar cuál es la función de la información en los órganos jurisdiccionales y cómo se debe comportar esto. Aquí la importancia es fundamentalmente, porque el diseño de las leyes de acceso a la información está hecho sobre un modelo que responde a la información de las organizaciones administrativas. De hecho todas las obligaciones de transparencia están pensadas como indicadores de gestión de la acción pública administrativa y en el momento de la negociación de la ley, cuando se extiende a todos los poderes, se hace un artículo que dice: “y lo extendemos a todos los demás y cada uno tiene que adaptarse”. Pero no hay una reflexión suficiente sobre qué significa esto respecto de los órganos jurisdiccionales, entonces, se confunde o se piensa que se está siendo transparente cuando se publica en los portales de internet la información de carácter administrativo. Pero se deja de lado que la función central de los órganos jurisdiccionales no es esa, eso es un añadido en el que conviene dar cuenta, pero que la función central es impartir justicia con ciertas características; la impartición de justicia debe ser pública, debe admitir el debate, la argumentación y la

explicación respecto de los ciudadanos o de aquellos afectados por esas decisiones. Parece que aquí hay una reflexión organizacional importante, que si se aceptan los valores que se dijeron, obligaría a repensar cuál es la función de la información, tanto al interior del órgano jurisdiccional como respecto de los usuarios de la información de ese órgano jurisdiccional.

*La segunda reflexión*, que ha sido insuficiente, tiene que ver con la especificidad de la acción jurisdiccional, y aquí aparecen una serie de tensiones, digamos, con el acceso a la información o con la transparencia en este sentido amplio, algunas de ellas tienen que ver con la protección de la vida privada, con la información o la protección de la información proporcionada por las partes, con el proceso deliberativo y la independencia del juez, con la función organizacional y el uso estratégico de la información en los órganos jurisdiccionales, con las tres condiciones esenciales de los poderes judiciales: independencia, acceso y eficiencias, y con las funciones agregadas de los poderes judiciales: crear seguridad jurídica y crear reglas.

Todas estas intenciones, me parece, son simplemente líneas de reflexión que quisiera lanzarles respecto de lo que se debe hacer. Esto encuentra un nicho particularmente interesante, en este momento, en que acaba de aprobarse a nivel de las Cámaras de Diputados y Senadores, la reforma al artículo 6º constitucional, está en proceso en las legislaturas, va bien, pero que va a obligar a modificar la *Ley Federal de Transparencia* y parece que mucho más allá de la reforma de la ley, esto obligaría a los órganos jurisdiccionales a lanzar a una profunda reflexión interna, sobre qué política de transparencia deben adoptar, cómo la deben plasmar y qué implicaciones tendrá en su función cotidiana.

Hay algunos problemas interesantes, por ejemplo: ¿qué información debe estar en los portales de internet?, ¿cómo debe estar presentada?, ¿cuáles son los mecanismos de comunicación social de los órganos jurisdiccionales?, ¿cuál debe ser el diseño de los órganos que van a supervisar el derecho de acceso a la información? Este esquema de tres instancias que está pensado para órganos administrativos, no necesariamente es el idóneo en los órganos jurisdiccionales,

habría que repensar si existen otras alternativas. ¿Cómo proteger los datos personales? En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ¿cuál es la información de los partidos políticos que puede tener este carácter de reservada o confidencial?, ¿cuál no?, ¿cuál es el alcance que va mucho más allá del problema de los recursos públicos? Finalmente, ¿cómo manejar la información dentro de la especificidad del proceso jurisdiccional? Aquí concluyo la plática que buscaba más ser una invitación a la reflexión, que una serie de conclusiones preelaboradas y darles a ustedes algunos elementos que seguramente los colegas que van a comentar y ustedes en el debate posterior podremos abundar en algunos de ellos si les resulta de interés. Muchas gracias.

## COMENTARIOS

---

### ■ *Magistrado Salvador O. Nava Gomar*

Muchas gracias doctor Sergio López Ayllón. Ahora le pedimos al maestro Sergio Guerrero, Secretario Instructor adscrito a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos, que haga un primer comentario sobre la exposición del doctor López Ayllón, por favor, Sergio.

### ■ *Maestro Sergio Guerrero Olvera*

Muchas gracias, magistrado. Es difícil hacer comentarios a alguien que ha trabajado tanto el tema de acceso a la información, desde 1984. Sin embargo, quisiera hacer algunos comentarios en los cuales coincido con lo ya escrito por el doctor Sergio López Ayllón. El primer comentario es acerca de la confusión que hay de los conceptos de *rendición de cuentas*, *transparencia* y *derecho de acceso a la información*.

En varios trabajos el doctor Sergio López Ayllón ha sido muy incisivo al señalar que esa confusión ha impedido o ha provocado una discusión en diversos niveles, con los cuales se llega a soluciones indebidas.

Pienso igual que él, que se echa de menos en la Teoría del Derecho, una conceptualización normativa de la transparencia, del derecho de acceso a la información y de la rendición de cuentas; me parece que cuando se habla de transparencia como política, es decir, como una política tendiente a maximizar el derecho de acceso a la información, o como un conjunto de valores —incluso algunos otros autores la denominan como un mecanismo—, me parece que esas conceptualizaciones están muy alejadas de una concepción normativa, no son formuladas en términos deónticos; lo más que se dice es que es una obligación a cargo del Estado y un derecho a favor de los ciudadanos. El que no se diga que en términos deónticos, si estructuralmente es un deber, una obligación o una facultad, impide muchas veces identificar, en los casos concretos, cuál es la regla de acción a seguir por los tribunales. Aquí en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha tenido un caso muy debatido, y es el caso del acceso a las boletas del Proceso Electoral 2006. El problema es que la doctrina no dice cuáles son los cursos de acción a seguir en esos casos concretos, ni tampoco la ley ni la Constitución. Por eso pienso igual que el ponente, ya que se echa de menos una concepción normativa.

Esta es una pregunta que le quisiera hacer al doctor Sergio López Ayllón, ¿por qué si esta acusación de falta de precisión, esta indeterminación de los conceptos, esta ambigüedad, también está en la Ley de Acceso a la Información? Porque puede ser que pragmáticamente todos la tengamos, y tal vez es a lo que se refiere, que los que usamos los términos, los que operan con ese tipo de conceptos se confunden y también puede ser producto de una confusión que nace desde la propia ley. En ese sentido, creo que a la doctrina, a la teoría, construir la estructura, es decir, eliminar o disminuir esa ambigüedad a través de reflexiones dogmáticas de la ley, porque sinceramente no sirve de mucho hablar de políticas de maximización, si no tenemos una regla de acción concreta. En Teoría del Derecho sabemos que esta famosa distinción entre reglas y principios, parece que muchos de los casos que están contemplados en la ley de acceso son fáciles; sin embargo, hay muchos otros casos que serían casos difíciles cuando entran en colisión estos

principios de máxima publicidad, máxima revelación o derecho a la verdad frente a otros principios como el de certeza, secrecía del voto, esas cuestiones que no se han abordado. Mi comentario es en ese sentido. Creo que otra cuestión muy interesante que ha hecho el doctor López Ayllón es el proceso de estandarización del derecho de acceso a la información, que no solamente viene por la participación activa de todos los legisladores del país, en la cual podríamos encontrar unas diferencias, por ejemplo, la legitimación que prevén algunas legislaciones para el acceso a la información, como el caso en que usted comentaba, porque respecto de esto de la estandarización, hay algunos comentarios de expertos en el tema en Estados Unidos, que dicen que gran parte del éxito de este derecho, se contaban dos millones de solicitudes al año en Estados Unidos de acceso a la información, se debe a que también hubo un proceso de estandarización de los registros burocráticos de las autoridades, es decir, que no nada más basta con estandarizar los derechos en la ley, sino que además hace falta estandarizar los registros de información que tienen las autoridades, porque muchas veces no hay un registro documental de las actividades, de las decisiones que toma el Estado.

En Estados Unidos de América hay ejemplos, incluso de que se documentan las llamadas que se hacen al teléfono 911, y un reciente caso, muy importante, es el del acceso a la información de los registros que hubo de las llamadas telefónicas de las personas que estaban en el edificio del ataque del 11 de septiembre, y eso estaba registrado, es impresionante. En México, sinceramente creo los sistemas policíacos pocas veces hacen ese tipo de registros tan bien hechos y consultables, digamos con estos estándares de eficacia y de acceso amable al público.

Llama la atención, y con esto concluyo, esta teoría de los círculos, que podríamos llamar estas tres dimensiones, en las que se divide el derecho de acceso a la información. Digo que tal vez también aquí sería bueno distinguir cuál es, si este es el núcleo, el núcleo es el derecho al acceso a la información, y la transparencia, digamos, está en el círculo inmediato, y después la rendición de cuentas, si realmente es-

tos razonamientos, de que es un mecanismo, de que es una política, es un razonamiento basado en normas. Recuerdo que, según Robert Alexy, hay dos tipos de obligaciones, si la rendición de cuentas es una obligación, según Alexy hay dos tipos de obligaciones, unas que son *prima facie*, digamos, aquellas que todavía no son concluyentes porque están sometidas a otros principios en contienda; aparte tenemos la obligación de hacer algo hasta en tanto o mientras que, o a menos que no suceda, no se colisione con otra obligación. Y hay otras obligaciones que son, digamos, categóricas, son ejecutivas, no tienen ninguna condición de ejecución, porque son absolutas, son concluyentes, términos que dice Robert Alexy. Lo que me parece, de repente, es que cuando se habla de derecho de acceso a la información, se habla de obligaciones concluyentes, y —voy a hacer esta distinción—, se habla de obligaciones, de la obligación de rendir cuentas, de la obligación de permitir el acceso a la información y de sus excepciones, parece que las excepciones, esas sí son consideradas como obligaciones o deberes *prima facie*, sometidas a excepciones. Creo que, en este tema de acceso a la información lo que hace falta también, no sólo en los tribunales, sino por parte de los teóricos, es que trabajen más acerca de las excepciones. En la Ley de Acceso a la Información solamente se manejan dos que son las reservadas, las que son clasificadas como reservadas y las confidenciales, pero son digamos, dos categorías demasiado ambiguas, ahí cabe la indeterminación y parece que están formuladas como principios, no como reglas, sobre todo, por ejemplo, cuando se habla de seguridad nacional y todo este tipo de restricciones. El Magistrado Salvador Nava ya ha escrito acerca de las reservas de acceso a la información, desde el año 2004, y creo que ese es uno de los primeros aportes que hay sobre el tema. Mis comentarios serían en ese sentido, creo que hay que trabajar más en las restricciones a mí se me ocurre que una de las restricciones —y lo voy a dejar como reflexión— está sustentada cuando este derecho de acceso a la información, que es una regla general, se opone o colisiona con principios, no nada más con reglas generales, sino con principios deónticamente moralizados, esto es, como por ejemplo, principios de certeza, objetividad, secrecía del

voto, como los que más o menos se manejaron en la sentencia del acceso a la información. Robert Alexy reconoce que también hay derechos fundamentales, previstos en normas fundamentales, que pueden exceptuarse, no sólo por el legislador, sino que el juzgador también tiene competencia interpretativa para construir excepciones. Esto, si lo permite la teoría, digamos es lo que explica que en algunas sentencias, también con competencia interpretativa, no solamente con competencia legislativa, se pueden configurar algunas excepciones basadas en una colisión de principios. Entonces, creo que eso sería una pauta para explicar no sólo justificar, la sentencia que construye la norma de no acceso o que está prohibido el acceso a las boletas electorales. Con eso concluyo y les agradezco mucho la distinción de haberme escuchado y el tiempo. Muchas gracias.

■ *Magistrado Salvador O. Nava Gomar*

Muchas gracias Sergio, quiero aprovechar tu comentario, para hacer una felicitación al Magistrado Pedro Esteban Penagos López, porque tiene a un teórico sólido del derecho. De verdad te felicito, si algún día tienes alguna dificultad con el magistrado me vienes a ver, te recibimos con mucho gusto en la ponencia, me gustan tus conceptos.

Quiero enlazar algunas de las anteriores reflexiones, con un comentario inicial del doctor López Ayllón cuando se refería a que el término transparencia es políticamente correcto y que se emplea, no lo dijiste así, Sergio, pero para abanderar distintas causas, muchas veces sin conocer ni *ratio* ni *telos* y es algo que todos, es una bandera que muchos ondean y ni siquiera saben para qué es.

A propósito del comentario de la sentencia al SUP-JDC/88/07 y acumulado al SUP/JDC/10/2007, el término transparencia también se emplea como adjetivo calificativo, que en ocasiones lleva a un reduccionismo absurdo a partir de valoraciones, que parten de una pretensión propia, de tal suerte que si satisfago en alguna petición lo que estaba pretendiendo, eres transparente y si no lo hago eres opaco, si lo satisfago, eres un amante de la libertad igual que yo y, si no lo

satisfago, estás ocultando la verdad histórica, que es terrible y perversa. En este sentido, el término transparencia es polisémico, es decir, tiene muchos significados, por supuesto el de rendición de cuentas, y a mí me gusta añadir el de una especie de analogía o de empate que hago con el principio de publicidad de actos y normas, que es un pilar de la seguridad jurídica y éste de la legalidad y éste del Estado de derecho. Creo que ambas perspectivas, además de que hay muchas otras, el de rendición de cuentas y el de principio de publicidad de actos y normas, nos llevan fácilmente al imperativo kantiano y bobbiano, de hacer público lo público, y que ambas cosas pueden llevarnos con mucha facilidad, aunque después sea muy compleja su implementación, a hacer públicas las dos grandes facetas de este Tribunal, si es que se me permite la simplicidad de dividir el trabajo jurisdiccional de todas las dinámicas administrativas que tenemos alrededor y al servicio de lo mismo. Soy de la idea de que el trabajo jurisdiccional es público, quizás habría que reflexionar y hacer más, o añadir algunos otros ingredientes para hacerlo más público y más claro, pedagógico incluso, me atrevo a decir en repetidas ocasiones, y sí fortalecer la parte administrativa que, advierto un franco rezago, pero que es algo que compartimos con muchas otras instituciones, desde luego esto no es un justificante, pero, también tomando tu idea Sergio, de que se trata de leyes de nueva generación, bueno, estamos todos haciendo camino al andar y estamos hacia ese rumbo. Ahora pido al maestro Juan Carlos Silva Adaya, que nos haga el favor de hacer su comentario. Juan Carlos, por favor.

■ *Maestro Juan Carlos Silva Adaya*

Muchas gracias, señor magistrado. Es un privilegio estar compartiendo esta mesa con distinguidos académicos, compañeros también del Tribunal y, desde luego, con uno de los pioneros del derecho a la información en México, que desde 1984, con su libro *El derecho a la información*, inauguró con esto la Serie Jurídica de Miguel Ángel Porrúa, en la que participan muy buenas plumas.

Resulta, como se ha señalado, que la razón de ser del derecho de acceso a la información, es precisamente el dar vigencia, instrumentar un mecanismo individualizado, o el llamado control social informal o no institucionalizado, de la gestión pública, así como se hablaba en el sistema de pesos y contrapesos de distintas clasificaciones, como se han recordado, por ejemplo, con don Manuel Aragón, entre algunos otros, los controles verticales, horizontales, a eso se viene agregar uno más que fundamentalmente es el principal, la razón de ser de todo Estado: es precisamente el hombre, la persona humana en donde se reconoce como razón de ser de todo el entramado institucional, el sujeto y el reconocimiento a su derecho a la dignidad, al honor, entre otros aspectos. Esto tiene que ver precisamente, una de las condiciones o presupuestos de todo Estado constitucional y democrático de derecho, precisamente, las libertades de expresión, las libertades de imprenta, el derecho a la información, es decir, no se puede hablar de una democracia deliberativa y participativa, cuando se considera que la masa crítica únicamente se encuentra enclaustrada en las universidades y en los centros de investigación, sino también hacer partícipes de todos estos procesos de creación a, precisamente, al individuo. Es muy importante esto, porque recordemos que quienes han hecho uso de este derecho, fundamentalmente son aquéllos que pertenecen a los medios de comunicación y que ya utilizan como un mecanismo alternativo al derecho de petición, al juicio de amparo, precisamente los procedimientos de acceso a la información, que dan inclusive lugar a situaciones que, a veces, según lo comentaba en alguna ocasión uno de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, rayan en abusos. Resulta que de la existencia del IFAI a la fecha, una sola persona ha presentado mil recursos de revisión, y entonces, indudablemente ante estas situaciones es preferible ser más condescendientes con estas situaciones que pudieran ser abusivas, en primera instancia, a limitar injustificadamente estas cuestiones.

Creo que es muy importante la labor, sin que esto pueda sonar como un panegírico, que se ha realizado por el Tribunal Electoral; es un órgano jurisdiccional que ha dado cuenta de una vocación garantista,

que toma o tiene muy presente en cada una de sus decisiones su naturaleza jurídica, como órgano especializado y órgano cúspide o límite en la materia y eso lo ha llevado en infinidad de decisiones a realizar aplicaciones directas o aplicaciones conformes con la Constitución en cada uno de sus asuntos y anteriormente, inclusive, a la inaplicación por inconstitucionalidad de leyes, hasta que la Corte dio luz en este aspecto, a través de la contradicción 2/2000 y consideró que el Tribunal Electoral no podía realizar ese control difuso. Se puede mencionar como ejemplos algunas decisiones importantes, por ejemplo, las que se dieron en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, 117, 127 y 128, de 2001, de las cuales da cuenta el doctor Sergio López Ayllón en su obra *Democracia y Acceso a la Información*, el número 9 de nuestra colección de Cuadernos de Divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, en donde con un recurso que era muy socorrido por los tribunales constitucionales, de precisamente asociar derechos fundamentales con derechos de los cuales sí eran competentes para conocer, se protegió el mencionado derecho. Recuerdo una decisión importante del Décimo Tercero Tribunal Colegiado de Circuito, en donde señalaba que cuando los derechos político-electorales estaban asociados con garantías individuales, era procedente el amparo.

Esta forma de razonar en una posición garantista, también se recogió cuando un ciudadano solicitaba información al Instituto Federal Electoral sobre quienes integraban las dirigencias de los partidos políticos y cuál era la documentación que se había exhibido para señalar el procedimiento correspondiente. Inicialmente, el Instituto consideró que no se tenía derecho a conocer esta información, pero a través de la interpretación del Tribunal Electoral, en lo que sería una interpretación extensiva de la procedencia del juicio para la protección, consideró que era factible que se realizaran estos cuestionamientos, porque estaban relacionados, precisamente, con el derecho de asociación, es decir, si yo pretendo asociarme o militar o soy afiliado de un órgano, entonces, también tengo derecho a conocer quiénes son sus dirigentes y qué procedimientos se han seguido. Después vino una decisión, tam-

bien paradigmática, la del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el 216/2004, y en forma anterior, bueno, la primera fue anterior a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información, eso es uno de los aspectos muy importantes, pero ésta de enero de 2002, de este juicio fue posterior a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia, pero tuvo una característica fundamental, que ya sin ambages consideraba que era procedente este juicio porque se había establecido un supuesto de procedencia muy específico en la Ley Federal de Transparencia. Fue así como se dio un nuevo alcance al artículo 59 de la citada Ley de Transparencia y en este caso, para establecer que así como en el derecho de asociación era factible que se conocieran los procesos de designación de dirigentes, cuando esto se relacionaba con el artículo 11 de la propia Ley Federal de Transparencia, cuando se hablaba de financiamiento público, finalmente, ya que los ciudadanos tienen derecho a conocer. El razonamiento del Instituto Federal Electoral, era bueno, pero esto no forma parte sus archivos, el razonamiento del Tribunal, en oposición a esto fue, que se debiera formar parte de los archivos, pero los partidos políticos tienen la opción de decidir si envían la documentación o si los procesos de revisión de sus informes se realizan en sus instalaciones; entonces, por extensión, parte de la documentación de la que debe estar, de la que manejan las autoridades públicas, porque si no entonces sería muy fácil que los partidos dijeran siempre, preferimos que se realicen las revisiones en nuestras instalaciones, y de esta manera eludir la posibilidad de este control ciudadano.

En relación con lo que había señalado, de quienes han hecho uso en mayor medida de este derecho, la academia y periodistas, esto tiene muchas ventajas en razón del efecto multiplicador que puede tener la difusión que den a sus solicitudes de acceso y a sus respuestas. Esto me parece lo más relevante de lo que se ha señalado el día de hoy, en esto de las tensiones, es muy importante recordar el sistema que ya se ha hecho muchas veces, se ha echado mano, tanto por el Instituto Federal Electoral, como por los tribunales, de la ponderación de principios para la resolución de situaciones conflictivas. Sa-

bemos todos que cuando una norma jurídica, según sus características, al carácter abstracto de las mismas, tienen una armónica convivencia, así de manera abstracta, pero ya su aplicación, no permite siempre una convivencia muy fácil, y entonces es por ello que se ha tenido que echar mano de la ponderación de principios, según las propiedades relevantes de cada caso, en donde se permita o se privilegie algún derecho, pero siempre y cuando no se suprima o desconozca de manera absoluta algún otro. Esto me lleva a un planteamiento. Desde mi perspectiva, ha habido decisiones, tanto de órganos jurisdiccionales como de autoridades administrativas, en donde de una manera no muy ortodoxa, se ha dado a conocer en registros públicos o en fuentes de acceso público, información que, en principio, sería reservada y esto ha llevado a un razonamiento muy simplista, que es el siguiente: como esta información ya ha sido dada a conocer de manera pública, independientemente de que la disposición de la misma no corresponda al sujeto obligado, como ya hubo un error, pareciera entonces que se están generando derechos para los solicitantes, y entonces la información siempre va a ser pública, es decir, si yo entrego información a un órgano jurisdiccional, a una autoridad administrativa en ejercicio, por ejemplo, de mi derecho, de mis derechos de autor, o para que se resuelva a mi favor un procedimiento jurisdiccional, pero indebidamente hubo una filtración o se dio a conocer la misma, cuando finalmente el que tiene el derecho de decidir, qué datos personales tienen que reservarse; pero como ya se dio a conocer esa información, entonces, como ya fuiste perjudicado, ahora te tienes que lamentar para siempre. Entonces a mí me gustaría conocer su posición al respecto, y sobre todo algo que en estos informes que están dando a conocer por parte del Centro de Investigación y Docencia Económicas. ¿Cuál es la consideración que se ha hecho en relación con los alcances del artículo octavo de la Ley Federal de Transparencia, en cuanto a que el Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria?, ¿las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales?, ¿qué mecanismos se han implementado, en el Derecho Comparado, o

en el Poder Judicial de la Federación, tanto en la Corte, Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados, Tribunal Electoral, para dar vigencia a este derecho que se reconoce a favor de los ciudadanos? Recuerdo que hubo hace poco, o en la existencia del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, sobre todo a partir de la aprobación de esta Ley Federal de Transparencia, decisiones muy importantes en aspectos que tienen que ver con los procedimientos administrativos sancionadores y se hace referencia a aspectos que tienen que ver —y podríamos mencionar también averiguaciones previas—, con el proceso de investigación y son las llamadas decisiones para efectos. Entonces, se hace pública la información, se ordena a la autoridad administrativa que realice ciertas diligencias. ¿Qué ha ocurrido con esto? Si pensáramos maliciosamente, es tal la transparencia, que pareciera entonces que lo que se está permitiendo, es que, precisamente si se considera que la información, que la investigación tiene que seguir su curso, que pueda darse la oportunidad a que se difundan los datos de la propia investigación o la indagatoria, y esto obstaculice a lo que es la procuración de justicia. Muchas gracias.

■ *Magistrado Salvador O. Nava Gomar*

Muchas gracias, maestro Juan Carlos Silva. Retomo dos ideas, la del principio y la del fin. Es que también tenemos un déficit de la cultura de la transparencia. El ejemplo de esta persona que tiene 1,000 recursos en contra del IFAI, lo pondría por un lado, yo lo pondría contra aquéllos que con acceso a la información, no la usan y la descalifican. Por ejemplo, la crítica a sentencias del Tribunal Electoral a partir de un principio de suma cero. No se meten en los argumentos, no se meten en los alegatos, no ven los resolutivos, no ven el razonamiento y te dicen: “sí, pero no me gustó”, entonces, no eres transparente, eres opaco. “Si hubieras hecho, si me hubiera gustado”, es decir, hay publicidad y no se va al fondo, al manejo de la información. Creo que también es una obligación nuestra, quizás cruel, pero es una obligación, hay que fomentar el interés por el manejo de la propia información. No sólo generarla, no sólo tener la información disponible al público, sino

también hacer eventos como este, que puedan generar reflexión y que puedan ser atractivos para que se maneje mejor nuestra propia información.

Creo que fomentar la cultura de la transparencia implica fomentar la cultura para procesar, discriminar la información. Pongo dos ejemplos, uno de procesamiento de la información. Cuando estábamos en estos avatares para que se produjeran algunas normas concretas de transparencia, recuerdo el caso del estado de Morelos, un periodista me dijo: “Oiga, pero esta ley es una especie de ley mordaza porque están vetando nuestro derecho a la entrevista”, yo no entendí el argumento y le dije, “explíqueme usted, por favor”. “Sí porque si todo va a hacer público, todo lo podemos ver desde las páginas de internet, cualquier persona puede preguntar, entonces qué voy a hacer en la banqueta, con el funcionario público, es decir, cuál es mi plus como periodista al poder preguntar”. Dije: “no, tiene usted razón, eso no veta su derecho, usted pregunte lo que quiera a quien quiera, lo que sí supongo es que va a tener que hacer un mejor procesamiento de la información, es decir, su tarea se altera a partir de que todos tenemos más información”. Esto es llevado al extremo, conlleva a un problema que plantea el profesor alemán Dietrich (...), y dice (...) “nosotros vivimos la era de la información, antes para estar preparados —pensemos en la generación de nuestros padres, nuestros abuelos—, para llevar a cabo cualquier actividad, había que leer a los clásicos, si eras médico, bueno, a los clásicos de la medicina; si eras jurista o politólogo, ciertos clásicos y a partir de entonces, cuando leías a esos clásicos, te convertías en una especie de enano en la cima de una montaña compuesta por gigantes, que eran los clásicos y a partir de ahí podías ver otros horizontes o podías ver más allá que aquéllos que no habían subido a esa montaña, por haber leído los clásicos, pero hoy no somos enanos, frente a una montaña de clásicos que hay que leer, hoy somos una especie de náufragos en océanos prácticamente infinitos de información”. Hoy, con dos clics en la computadora, podemos acceder a información de todo el mundo, y, entonces, lo que tenemos que hacer es discriminar aquella información que no es necesaria para el objetivo que estemos persiguiendo y, por lo tanto, hay que fomentar también esa cultura de discriminación, repito, y de procesamiento de la información. Por favor, doctor López Ayllón.

■ *Doctor Sergio López Ayllón*

En primer lugar, agradezco muchísimo los comentarios, debo confesarles que raramente, en estas conferencias, los comentarios son tan sustantivos y apuntan a tantas cosas que quedan por ahí. Déjenme empezar por donde debería terminar, sé que el Magistrado Nava Gomar, aunque había anunciado que no me iba a referir a la decisión controvertida, en gran medida porque también les confieso, no la he leído completa y hay que hacerlo, antes de hablar de ella. El argumento es, el Tribunal Electoral fue opaco, el Tribunal Electoral no fue transparente. El problema no es de transparencia, el problema es de derechos, es decir, en estricto sentido estábamos enfrentando el problema de quien alegaba que, a través del derecho del acceso a la información, como un derecho fundamental, tenía derecho a conocer las boletas electorales, y se enfrenta claramente, a este nivel normativo con otras disposiciones que —y aquí se los digo yo, coincido con la decisión de fondo del Tribunal Electoral, de hecho desde mucho antes dije que no se pueden dar las boletas y eso me generó diversos calificativos de no transparente—, aquí el problema no es de transparencia, sino se estaba enfrentando a este elemento que obligaba a una ponderación a nivel normativo y, efectivamente, el problema viene desde la ley, viene desde la ausencia de una dogmática, de una precisión. La calificación de transparente o no, se hace respecto de los flujos de información de las organizaciones. Aquí estamos hablando de un problema completamente distinto y es de una colisión de derechos y cómo se tiene que ponderar esta situación a nivel normativo.

Falta evidentemente, no sólo en México sino a nivel internacional, una elaboración dogmática mucho más precisa de cómo está construido el derecho de acceso a la información, a qué da acceso, por ahí empezamos. No da acceso a la información, da acceso a los documentos que son el soporte de la información y admite excepciones que a nivel constitucional están ahora ya precisadas, que tienen dos racionalidades: el interés público, que da origen a la información reservada o la protección de la vida privada, que da origen a la información confidencial y

a toda la cuestión de datos personales. A partir de eso, vendrá el desarrollo legislativo y tendrá que irse concretando en normas mucho más precisas que determinen el alcance de la excepción. Pero como cualquier excepción, tendrá que ser interpretada por los tribunales, en última instancia, y ponderada. ¿Cómo pondero el derecho de máxima publicidad frente a una limitación fuerte que es la protección de la vida privada o los datos personales? Ahí está muy claro el asunto y por ahí va el razonamiento en materia del voto. Creo que hay otras cosas interesantes que se podrían desarrollar.

También hay elementos técnicos que se han venido desarrollando, en los cuales hemos profundizado muy poco, tanto normativamente como interpretativamente, que son las famosas prueba de daño y prueba de interés público. No quiero entrar en detalles técnicos, pero que justamente los mecanismos para ponderar, cuando me estoy enfrentando y cómo darle valor normativo al principio de máxima publicidad, es que no basta que me encuentre en el supuesto de una información reservada, sino que tengo además que probar que la divulgación de esa información en ese momento y bajo ciertas circunstancias, causaría un daño al interés público tutelado por la norma, por ejemplo.

Aquí hace falta un desarrollo normativo y reglamentario mucho más detallado, mucho más acucioso, que nos permita tener mucha mayor seguridad de lo que estamos haciendo y evidentemente la ley tiene problemas graves. Esta materia, y la revisión que habrá que hacer a la luz de la reforma constitucional, creo que permitirá corregir algunos, pero que también va a hacer una labor importante de los tribunales, como irle dando contenido normativo a esto. Aquí coincido, creo que el único tribunal que ha hecho un esfuerzo por darle contenido ha sido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si uno compara las sentencias que han hecho ustedes, tienen muchos más argumentos que las pocas que ha hecho el Poder Judicial o los Tribunales Colegiados, incluso la propia Corte, que me parece no ha hecho una labor muy profunda en esta materia y se ha contentado con resolverlo, yo diría, un poco por encima, sin entrar realmente en los conflictos que esto supone.

Dos ideas, simplemente ya para concluir. Efectivamente, hay un problema normativo al nivel de la transparencia, incluso de la rendición de cuentas, porque en realidad estamos hablando de mecanismos institucionales. Sí es cierto que la transparencia es una política pública, ésta evidentemente tiene una expresión normativa. Pero es una expresión normativa que no va al derecho, sino que va a cómo se maneja la información en las organizaciones gubernamentales, en los tribunales. Esto tiene que ver estrictamente con los registros documentales. No me gusta hablar de archivo, sino de los sistemas de gestión documental y cómo se regulan los flujos de información al interior y al exterior de las organizaciones. Esta es la expresión normativa que es de naturaleza muy diversa de la del derecho de acceso a la información. Me parece que es importante tenerlo en cuenta. Evidentemente, supone una reestructuración organizacional de los organismos públicos, porque implica un rediseño completo de cómo se maneja la información, cómo se manejan los documentos, cómo se manejan los archivos, los registros documentales, porque no hay derecho de acceso si no hay registros documentales, tan sencillo como eso. Pero esto supone también una orientación distinta de reinserción pública, en donde ya la información tiene un valor estratégico, tiene un valor público y se reconoce como parte del espacio público. Concluyo con esto, y agradezco muchísimo los comentarios como su paciencia.

■ *Magistrado Salvador O. Nava Gomar*

Algunas viejas generaciones de juristas solían distinguir, ignorancia, decían: “es que él es un teórico, y nosotros somos prácticos o viceversa”. Siempre he concluido, y se lo decía así a mis alumnos, que un práctico, podía desde esa perspectiva antigua, pues era un coyote y un teórico, es decir, que jamás pone un pie en el suelo, pues se va a las nubes y es muy fácil irse. Sé que nuestros secretarios de estudio y cuenta, el personal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vive en esos dos mundos, es decir, tienen una preparación lo suficientemente sólida y tienen los pies en la tierra porque están resolviendo cosas de todos los días, de lo que sucede allá afuera en la calle.

Lo digo porque el doctor López Ayllón es un magnífico ejemplo de lo que digo: estudioso incansable, profuso escritor y además completamente aterrizado, digamos que si fuera evaluado por juristas ortodoxos de hace unas cinco, seis, o siete décadas, dirían: “pues es algo muy raro, porque hace las dos cosas y rompe nuestras premisas, es un coyote preparado”, “o coyote alado”. De verdad muchísimas gracias, Sergio.

No sé si quieren participar con algunas preguntas. Si quieren hacemos alguna ronda con el micrófono inalámbrico, allá y luego aquí adelante. Unas dos, tres, cuatro preguntas.

## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

---

### ■ *Francisco Gallegos*

Me llama la atención algo que he venido escuchando a través de la plática y coincido en todos los temas que se han tratado, de la apertura, de la confusión que existe en la terminología; sin embargo, me llama la atención que acceso a la información tendría que estar relacionado con la responsabilidad de todos los actores, en el sentido siguiente: una responsabilidad del ciudadano de saber cuáles son sus limitantes que tiene ese acceso a la información, una responsabilidad de los partidos políticos, que son los que crean las leyes dentro de las cámaras y hacerlo delimitadamente, una responsabilidad de los medios de comunicación de no confundir esos términos que son tan ambiguos y que no están delimitados. ¿Para qué? Para precisar los efectos de los que varias personas podrían considerar el acceso a la información, que esté perfectamente clara y no haya una idea demasiado abierta. A veces encontramos en la práctica o en la vida real el que nos hacen conocer a la ciudadanía en general, que tenemos el derecho de conocer todos y cada uno de los asuntos de la vida pública, y hasta de la vida privada de cualquier funcionario. Creo que esto, hablando de responsabilidad de cada uno de los actores que están involucrados, de los organismos públicos, mientras existan esas limitantes muy bien determinadas por cada uno de los actores, sin conocimiento de

la ciudadanía en general, considero que evitaría muchas cuestiones que están sucediendo y que estamos viviendo a diario y, en ese sentido, quisiera preguntarle al doctor: ¿Cuáles son las normativas, los caminos a seguir para que ese conjunto que formamos a la sociedad y que, a veces, divididos en poder y hasta los medios de comunicación le llaman el cuarto poder? ¿Cuál es la tarea, la función de cada uno de nosotros en su ámbito, para que, de verdad lleguemos a un conocimiento preciso de cuál es el acceso a la información y no exista toda esta confusión que ha traído muchas interpretaciones en distintos sectores sociales? Gracias.

■ *Carlos Vargas Baca*

Una pregunta muy concreta, que creo que va relacionada con un problema que tiene no sólo este tribunal, sino todos los órganos jurisdiccionales. Se dice a veces, el juez habla a través de las sentencias, creo que este dogma, paradigma, debemos cambiar. ¿Qué tan factible sería establecer en la legislación no solamente el derecho, sino la obligación de los órganos jurisdiccionales? En determinado momento, precisar, ya en un sentido más lego, como decía un poco el Magistrado Nava, hacerlo didáctico hacia toda la comunidad, hacia toda sociedad el contenido de las sentencias. Pongo dos ejemplos. Ayer en la noche veía a una de las grandes televisoras, como se dice coloquialmente, rasgarse las vestiduras por la decisión de la Corte respecto de la Comisión Federal de Competencia, en la designación de sus integrantes. Pero ninguna razón jurídica se daba en ese comentario. Simplemente no les gustó. Otro, esta semana en un editorial, José Antonio Crespo, en el periódico *El Universal*, hace referencia a las irregularidades que se encontraban en algunas casillas al revisar nuevamente el cómputo de los votos con la pasada elección presidencial en el estado de Aguascalientes. Dice, “bueno, si esto se presentó que era de magnitud considerable en estas casillas, qué habrá pasado en las demás”, pero omite tomar en consideración cuántas casillas se abrieron, cuál fue finalmente el balance de esa apertura de las casillas. En este sentido, si alguien, si algún analista, editorialista, está manejando el contenido de una determinada resolución de manera parcial, sin contenido

sustento jurídico, bueno, que se pueda presentar en ese mismo medio, en ese mismo espacio, por parte del Tribunal o del órgano jurisdiccional correspondiente, las razones muy objetivas, los razonamientos jurídicos fueron estos, hay que tomar en cuenta también estas circunstancias para que no se quede simplemente el lector o la comunidad en general con una visión parcial por parte de los comunicadores. Es todo, gracias.

■ *Raybel Ballesteros Corona*

Mi pregunta va en el sentido de lo que se ha comentado al final, sobre el flujo de la información a través de los documentos. Si bien tenemos aquí en México una Ley de Acceso a la Información Pública, he leído que algunos doctrinarios manejan esta trilogía normativa desde una Ley de Acceso a la Información Pública, una ley de protección a todos los datos personales, una ley de documentación, de manejo de la documentación. Mi pregunta es la siguiente: ¿considera usted que es necesario, aquí en México, tener esa trilogía normativa? o simple y sencillamente, ¿podría salvarse por llamarlo de alguna manera, con la reforma o adición en la propia Ley de Transparencia? Ya que sabemos que maneja la protección de los datos personales, de documentos, pero, ¿considera que se necesita manejar la trilogía? o ¿solamente una reforma podría ser suficiente? Gracias.

■ *Magistrado Salvador Nava Gomar*

Hacemos una pregunta más por si quieren intervenir los comentaristas antes de la respuesta final del doctor López Ayllón, por favor.

■ *Octavio Ramos Ramos*

En principio, doctor, quiero externarle una felicitación porque su disertación fue muy clara, muy precisa, y mi planteamiento es el siguiente: dentro de los estándares de calidad a nivel internacional para medir la democracia de los países, está el acceso a la información, como bien nos indicó usted. El problema no es que se cuente con una ley de

información, sino las condiciones por las que se restringe el acceso a las misma, la propia ley, por lo menos la de nosotros, tiene una clasificación de qué información debe estar restringida y lo que se cuestiona. ¿Cuál es el criterio para la temporalidad de esa restricción a la información? Ese es mi planteamiento.

■ *Maestro Juan Carlos Silva Adaya*

Gracias. Trataré de ser breve. En relación con esto del planteamiento de principios, creo que en el Tribunal Electoral está clara la idea que no hay derechos absolutos o ilimitados, es decir, hay derechos que deben armonizar su convivencia con los derechos de los demás. Parece una verdad de Perogrullo, pero es necesario reiterarla porque hay derechos, tanto es muy importante y tiene un carácter fundamental el derecho a la información, independientemente que no esté desarrollado por entero en la Constitución Federal, pero sí en otros ordenamientos que tienen carácter de ley suprema en toda la Unión, junto con otros derechos, y que tampoco están disponibles. No lo son para el sujeto, pero tampoco lo son para las entidades públicas, y perdón que insista en esto, porque me da la impresión que el Instituto Federal de Acceso a la Información, en una lectura literal, de letra a letra de la ley, parte del supuesto de que para que la información pueda reputarse como reservada expresamente, literalmente, aunque lo dice la disposición que expresamente, pero exige literalmente, debe estar prevista con esas características en los demás ordenamientos. Es decir, si no aparece en la Ley Federal de Derechos de Autor, por ejemplo, o en algún otro ordenamiento esa disposición que lo diga expresamente, pues no le lleva al órgano a considerarlo así. Así no lo tiene reconocido. Por ejemplo, en sus lineamientos en cuanto a la información reservada y confidencial cuando es claro que a través de la interpretación sistemática de los ordenamientos se pueden desprender o hacer construcciones que permitan, precisamente, advertir que aunque no se utilice la expresión reservado, esa información o esa documentación pueda tener ese carácter. Por ejemplo, pensemos en el caso de que en un even-

to organizado por una institución pública se presentan documentos, para lo que accede el sujeto es a presentar el documento, precisamente, en el evento, no que, y en ocasiones dadas las características de la invitación a que se publique, pero no más allá, porque esos derechos le corresponden al propio sujeto. Entonces, me parece que en ocasiones se está utilizando el derecho de acceso a la información para eludir otros controles que existen en la legislación y que —desde mi perspectiva— no dañarían el principio de máxima publicidad y que, incluso, en situación crítica podrían llevar a fincar una responsabilidad patrimonial del Estado. Gracias.

■ *Magistrado Salvador Nava Gomar*

Gracias, Juan Carlos. Sergio, por favor.

■ *Maestro Sergio Arturo Guerrero*

Quisiera referirme a la primera pregunta de Francisco Gallegos. Dice que esa confusión ha generado un exceso en el trámite de las peticiones. Considero que si se trata de derechos prestacionales, que conceden derechos a nivel constitucional, es preferible la amplitud, tener un marco abierto que cerrado, prefiero que haya mil solicitudes que, ilegítimamente planteadas, digamos seriamente planteadas, a que cerráramos la puerta, porque ya ha pasado con el juicio de amparo, también en el exceso de juicio de amparo en un tiempo se castigó mucho y se creía que eso era malo. Ese aspecto, lo que sí creo es que hay que distinguir dos cosas: uno son los deberes éticos del usuario de la información. En ese aspecto, creo que la legislación no podría hacer mucho al respecto. De hecho, por antonomasia la Ley de Acceso a la Información excluye los deberes éticos del usuario, porque establece que no es un deber para hacer la petición, especificar cuáles son los fines para los cuales se va a utilizar la información. Parece que los controles éticos no pueden venir en la ley, vienen por otro lado. Otra vez, la experiencia en otros países ha sido que los periodistas, por ejemplo en Estados Unidos, tienen un control recí-

proco, responsabilidad corresponsiva entre todos, para controlar los niveles de información.

Otra pregunta que nos llama mucho la atención es la de Carlos Vargas Baca, de que se debe hacer una lectura objetiva de la información. En ese aspecto yo sería un radical, tendría una postura en el aspecto de que se puedan hacer lecturas objetivas de la información. Si respecto de una misma sentencia puede haber más de una interpretación, va a haber varias interpretaciones y todas ellas son posibles. Lo único es que hay que ver cuál es la mejor interpretación y descartar aquellos antitextos interpretativos de las sentencias. No creo que debamos decir a los sujetos cuál es la interpretación correcta. Porque eso equivaldría a una imposición indebida de información. Ese es mi comentario. Muchas gracias.

■ *Magistrado Salvador Nava Gomar*

Muchas gracias, También quisiera hacer una referencia muy breve al comentario de Carlos Vargas, respecto de la pregunta o el comentario trillado de que si el juez habla por las sentencias. Creo que el juez no es ni boca ni ventrílocuo de la ley. En cambio, es un ponderador de principios y valores superiores del ordenamiento y, por supuesto, de concreciones normativas dadas o por dar, para ampliar la expresión (...) de material jurídico dado, y esto me recuerda a propósito el día de ayer, una referencia con la que crecí y que no he podido lograr del todo. Por un pendiente que mi madre me enseñó: hay que razonar antes de hablar. Pero creo que ambas cosas, si ese viejo mito de que el juez habla nada más por las sentencias, esas dos actividades: razonar y hablar, tienen que ser públicas.

■ *Doctor Sergio López Ayllón*

Muy brevemente, tomaría lo que comentó el maestro Sergio Arturo Guerrero Olvera y coincido plenamente. Aquí y quizás acabo de completar qué es lo que ayudaría a construir una buena cons-

trucción dogmática del derecho de acceso a la información. No es más que la dogmática de derechos fundamentales, no hay que inventar el hilo negro. Lo único que hay que hacer es: bajarla, aplicarla y tendríamos los principios claros de cómo construir esto. En el mismo sentido, ahí lo que nos dice la teoría es que los derechos, particularmente los fundamentales, los que se construyen de manera dogmática para los juristas que es nuestra labor, se construyen en la vida real a través de los procesos contradictorios de conflictos, para eso están; es decir, alego un derecho, el otro se resiste y esto se va a un juez, o a un tribunal, y ahí es donde viene una ponderación. Evidentemente vamos a tener siempre conflictos. De eso se trata. Ese es el sentido del derecho, una pretensión a la que alguien se va a oponer y que se va a un órgano jurisdiccional, ese es el sentido de todo este juego. Por lo tanto, me parece que tiene que estar completamente abierto, en particular por ese principio de publicidad de la información.

Aprovecho para responder, muy rápido, el artículo octavo. La razón de ser de ese artículo, les cuento la historia así, se plantea el problema de las sentencias. La solución original es que se iban a dar testando los nombres, pero el Poder Judicial de la Federación dice: “no tengo capacidad en este momento de aplicar esa disposición”. Entonces, se propone en la negociación, de manera pragmática, esta idea de hacerlo a la inversa, que todavía no se hace, vamos, en realidad se está dando todo y creo que hay algunos excesos. Otra vez, falta una reflexión dogmática, digamos, desde el punto de vista del derecho, como de los mecanismos operativos para hacer esto efectivo como hacer conciliar el derecho de acceso a las sentencias, a las averiguaciones con la debida protección de la vida privada y de los nombres que están ahí involucrados, particularmente en algunos casos. La responsabilidad ciertamente está en el corazón de esto, por eso decía que uno de los principios éticos es el de responsabilidad, pero esto tiene que ver con la generación de una cultura de la rendición de cuentas, que abarca una cultura democrática y que nos va a llevar muchos años, llevó treinta años tener un sistema democrático

y nos va a llevar otros treinta tener una cultura de revisión de cuentas plena. Vamos haciendo el camino al andar.

En cuanto a la obligación a la que usted se refería de los órganos, de las sentencias, justamente es ahí donde yo veo que implica una política de transparencia, es decir, al derecho al documento, a la sentencia, estará establecida en los términos que tenga que estar, pero supone una política de comunicación social de la organización para comunicar de manera adecuada a los usuarios, a la sociedad, a los medios, el sentido del alcance y los elementos completos de esta sentencia. Esa es parte de la política de transparencia, es decir, cómo comunico y cómo rindo cuentas de mi labor, no sólo a través de lo que van a decir los medios, sino a través de los propios mecanismos institucionales que tiene esto. Supone una discusión importante desde cómo están escritas las sentencias hasta como traducir ese lenguaje técnico necesariamente a un lenguaje coloquial que permita que los ciudadanos ordinarios entiendan qué fue lo que se hizo y por qué se decidió lo que se decidió. Enorme reto de comunicación.

Finalmente, en cuanto a la trilogía, no puedo estar en desacuerdo porque yo la inventé. ¿En qué haría una modificación? Porque una ley de datos personales va mucho más allá de los datos personales de los que tiene el sector público. Las instituciones financieras, los bancos, los hospitales tienen datos personales, es uno de los grandes retos y entonces, sí necesitamos una regulación en materia de datos personales. No la llamaría ley de archivos, lo que llamaría son mecanismos reglamentarios de gestión documental institucional. Puede ser una ley, o no puede ser una ley, pero evidentemente se requiere normativa que establezca estos principios del manejo de la información de gestión documental dentro de las organizaciones. Creo que respondo con todas las preguntas. Muchísimas gracias por su atención.

■ *Magistrado Salvador Nava Gomar*

Muchísimas gracias, Sergio; gracias, Juan Carlos. A manera de colofón, pediría a nuestro director del Centro de Capacitación, al maes-

tro Rodolfo Terrazas que emitiera un mensaje final para concluir este evento.

■ *Maestro Rodolfo Terrazas Salgado*

Gracias, señor Magistrado Salvador Nava Gomar. Ha sido para todos un gusto, un placer escuchar la amplia erudición que tiene don Sergio López Ayllón, amigo de esta casa, en un tema que es de su especialidad. En realidad creo que ha sido para todos nosotros, no solamente una invitación la que él nos hace con su charla, sino una provocación para seguir profundizando en un tema que además de tener tantos puntos de interés resulta por demás apasionante en vías de consolidar esta nueva asignatura, como creo que podemos seguir avanzando cada vez más en el proceso de democratización de México. Me parece que la materia electoral es fructífera ahora para aportar mucho en este campo del acceso a la información pública y sin duda las intervenciones que también ha tenido el Magistrado Nava Gomar, en las sesiones del Pleno, han sido para todos muy formativas. Deseo a nombre de todos mis compañeros, darle las gracias doctor, por su asistencia, su generosidad ha sido muy amplia e invitarlo cuantas veces sea necesario para seguir aprendiendo, sobre todo de esa gran humildad que usted expresa, no obstante su gran sabiduría sobre un tema que hoy es de gran actualidad para México. Muchas gracias.

## SERGIO LÓPEZ AYLLÓN

Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, con la tesis “Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México” (1994-1997), estudios de doctorado en la especialidad de Sociología del Derecho en la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París (París II) (1987-1989).

Entre sus ensayos destacan: *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*; *Rendición de cuentas y diseño de órganos reguladores en México*; *El Poder Judicial y la transparencia: crónica de un derecho en construcción*; *Reforma económica, transición jurídica y cambio legal en México*; *La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate*. Entre sus libros se encuentran: *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*; *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*; *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, y *Democracia y acceso a la información*.

Ha participado como ponente en 26 congresos internacionales celebrados en Estados Unidos de América, Canadá, Francia, Escocia, Italia, Bélgica, Portugal, Brasil y México, así como en 19 congresos o seminarios nacionales. Asimismo, ha impartido más de 35 conferencias en diferentes instituciones nacionales: el Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Panamericana y otras universidades nacionales.

Actualmente es Investigador de Estudios Jurídicos y Secretario General en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.



# DIRECTORIO

## Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa  
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Consejo Editorial

Magistrado Manuel González Oropeza  
*Presidente*

Magistrada María del Carmen  
Alanis Figueroa

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Doctor Sergio García Ramírez

Doctor Lorenzo Córdova Vianello

Doctor Rafael Estrada Michel

Doctor Salvador Cárdenas Gutiérrez

Doctor Álvaro Arreola Ayala

*Vocales*

## Comité Académico

Magistrada María del Carmen  
Alanis Figueroa  
*Presidenta*

Magistrado Manuel González Oropeza

Doctora Karina Mariela  
Ansolabehere Sesti

Doctor Ruperto Patiño Manffer

Doctor Pedro Salazar Ugarte



**El acceso a la información en materia electoral**

es el cuaderno núm. 2 de la serie

*Los retos del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación.*

Se imprimió en julio de 2008 en la Coordinación  
de Información, Documentación y Transparencia del TEPJF.

Carlota Armero 5000, Colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480.

Su tiraje fue de 1,300 ejemplares.