

GUÍA *para periodistas*

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

Proyecto Violencia y Medios

Instituto para la Seguridad
y la Democracia, AC

Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC – Insyde
*El derecho de acceso a la información pública en el sistema penal acusatorio.
Guía para periodistas.*

- 1ª ed. – México, Insyde/Violencia y Medios, 2013.

96 p.; 21.7 x 21.5 cm.

ISBN 978-607-96198-3-1

1. Derecho de acceso a la información. 2. Periodismo.

México, 2013.

© Violencia y Medios.

Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC – Insyde

www.insyde.org.mx

comunicacion@insyde.org.mx

ISBN 978-607-96198-3-1

Los contenidos de este material se pueden reproducir siempre que se cite la fuente y se envíe una copia al equipo de Violencia y Medios.

La elaboración de los contenidos de esta Guía y el cuidado de la edición estuvieron a cargo de Sergio Leñero y Emilio Carranza.

Datos de contacto:

Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC

Carolina 80, Oficina 1, Col. Cd. de los Deportes

CP 03710, México, Distrito Federal

Tels. 91-16-53-04 al 06

DISEÑO EDITORIAL: Comunicare

IMPRESIÓN: Impretei S.A. de C.V.

Impreso en México.

ÍNDICE

DOMINIO 1

Qué es el derecho de acceso a la información pública

INTRODUCCIÓN

5

13

Mapa conceptual 15

Qué es el derecho de acceso a la información pública 16

Tipos de información 20

Cuáles son los sujetos obligados 21

Cuáles son las sanciones a los sujetos obligados 24

Ejemplo de periodismo 25

Cómo se regula el derecho de acceso a la información pública 26

Glosario básico 28

Fuentes para consulta 29

DOMINIO 2

Qué es el sistema penal acusatorio

31

Mapa conceptual 32

Principales cambios en la justicia penal mexicana 34

Responsabilidades para los operadores de justicia y derechos para las partes 36

La nueva etapa de investigación penal y el actuar de la policía 39

Las salidas alternas a proceso 41

Ejemplo de periodismo 42

Las audiencias públicas 43

Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 46

Glosario básico 48

Fuentes para consulta 50

DOMINIO 3

Cómo usar el derecho de acceso a la información pública en el sistema penal acusatorio

53

Mapa conceptual	55
Cuáles son las instituciones de acceso a la información que tramitan las solicitudes y los recursos de revisión	56
Qué es una solicitud de información y cómo presentarla	59
Ejemplo de periodismo	61
Qué es un recurso de revisión	62
Procedimiento de acceso a la información en el poder judicial	63
Glosario básico	67
Fuentes para consulta	68

DOMINIO 4

Aplicaciones para el periodismo

71

Mapa conceptual	73
Cómo las noticias utilizan un ejemplo “particular” para dar a su discurso un falso sentido “universal”	74
Cómo utilizar el análisis del discurso para develar el “falso sentido universal” de la nota roja	78
Ejemplo de periodismo	85
Cómo elaborar una agenda periodística basada en solicitudes de información	86
Glosario básico	91
Fuentes para consulta	93

INTRODUCCIÓN

La reforma al sistema de justicia penal mexicano de 2008 es un tema central en torno el cual el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde) ha decidido aportar espacios ciudadanos para el intercambio de ideas y prácticas al asumir su rol como articulador bajo el marco de las reformas democráticas impulsadas por la sociedad civil mexicana en respeto de los derechos humanos.

Al ser Violencia y Medios un área sustantiva e institucional de Insyde, se ha propuesto sensibilizar y profesionalizar a los periodistas como agentes de cambio para la rendición de cuentas del poder judicial. Busca con ello la realización del ejercicio profesional del periodismo crítico y libre de violencia oficial, criminal o censura, con protocolos de seguridad que garanticen los derechos a la salud, al trabajo y a la integridad física y psicológica de las y los periodistas.

Así, después de nueve años de la existencia de Violencia y Medios, hasta 2011 coordinado por Marco Lara, se ha alcanzado un balance de conclusiones muy valiosas para comprender y ana-

lizar el tratamiento que se le da a la noticia del periodismo en Seguridad Pública y Justicia Penal bajo el marco de la implementación del sistema penal acusatorio en México (*La Silla Rota*, 26 marzo 2012).

Para visualizar el estado de la cuestión de la implementación del sistema penal acusatorio en su relación con el periodismo es posible dividir al conjunto de conclusiones en sus tres actores principales: los gobiernos federal y estatales, el poder judicial y el periodismo. En cuanto a los primeros se identifica desdén por no incluir a los medios de comunicación y a las y los periodistas dentro del proceso de implementación, mismo que acota sus reglas a decisiones políticas unilaterales. En cuanto al rol del poder judicial, se observa la migración de prácticas inquisitorias en la puesta en práctica de los principios acusatorios, cuyas tácticas comunicacionales se han mostrado contrarias al principio de máxima publicidad, al no contar con comunicadores profesionales; por su parte, los jueces continúan imponiendo reservas a la información en las audiencias públicas porque no existen criterios jurídicos que

esclarezcan la distinción entre información reservada y pública; por ende, las audiencias públicas de los juicios orales continúan realizándose bajo parámetros de lectura, escritura y exposición verbal del antiguo sistema. En cuanto al rol de los medios de comunicación y del periodismo, se observa que en aquéllos prevalecen las violaciones de los derechos procesales de las personas imputadas, aunado a que las y los periodistas presentan desconfianza hacia el sistema, principalmente ocasionada por las ‘lagunas técnicas’ que la falta de capacitación origina.

El diagnóstico anterior le permite a Violencia y Medios partir de su propia plataforma para proyectar productos editoriales y de incidencia. En el caso del presente documento, la *Guía de acceso a la información para periodistas* responde a la disyuntiva particular de uno de los actores fundamentales para la implementación del sistema acusatorio: los trabajadores que producen la información en los medios de comunicación escritos y audiovisuales (mesas de redacción, direcciones editoriales, periodistas, camarógrafos y reporteros gráficos). La disyuntiva a la que se enfrentan es: ante la falta de planeación de las instancias del poder judicial en la implementación de estrategias cualitativas de comunicación, ¿cuál es el rol que ejercen los trabajadores de la información en la producción noticiosa bajo los principios del sistema penal acusatorio?

Ante ello, la *Guía de acceso a la información para periodistas* se plantea el derecho de acceso a la

información como la herramienta general a través de la cual los trabajadores de la información podrán enfrentar dicha disyuntiva y alcanzar dos objetivos prácticos: en primer lugar, internalizar –mediante las herramientas de acceso a la información– el sistema penal acusatorio e incorporarlo en la redacción cotidiana de sus noticias con perspectiva de derechos humanos; y en segundo lugar, demandar la rendición de cuentas al poder judicial con relación a la estrategia de comunicación del sistema penal acusatorio.

El fin último radica en fomentar condiciones de seguridad y de respeto hacia los derechos humanos de las partes de un proceso penal y del gremio periodístico mismo. Es decir, se apuesta por un manejo informativo y de comunicación pública del sistema acusatorio basado en el derecho a la información y la libertad de expresión bajo la corresponsabilidad entre los medios de comunicación, las autoridades-operadores del sistema de justicia penal y los órganos estatales descentralizados correspondientes.

Jesús Rodríguez Zepeda (*Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política*, IFAI, 2009) afirma que hacer algo público significa trascender el ámbito privado de las ideas para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación, como un proceso de socialización de ideas que pretende que el público receptor se apropie de ellas. Esto significa el uso público de la razón a través de la publicidad de la información.

En la sociedad actual la información es poder, la información es capacidad de decisión política que permite actuar en colectivo a partir de las relaciones sociales, que por los procesos de la comunicación en el siglo XXI han dejado de ser locales o nacionales para posicionarse en una red global de transmisión de principios y valores dominantes. Manuel Castells define al poder como “la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder” (*Comunicación y poder*, Siglo XXI, 2012:33). La relación que tiene el poder con la información Castells la define a partir de la capacidad política que tienen las relaciones sociales asimétricas para modelar las mentes construyendo significados; el proceso de comunicación de estos significados es el nuevo paradigma a partir del cual las relaciones de poder se sostienen, se reproducen o son derrotadas.

El tema principal de la *Guía de acceso a la información para periodistas* está exactamente en los cimientos de las relaciones de poder en México: el acceso a la información. Si estamos de acuerdo con Castells se entenderá que para incidir en las relaciones de poder y en la construcción de significados primeramente se debe tener acceso a la información que define la capacidad política de los actores. Los medios de comunicación son el actor esencial a través de quienes pasa la posibilidad de transformar dicha balanza y fortalecer las instituciones gubernamentales hacia la cons-

trucción de un Estado democrático de derecho. Al interior de los medios de comunicación están las y los periodistas como agentes de cambio esenciales; observadores y evaluadores de las relaciones políticas, con acceso a la información multiplican sus herramientas democratizadoras de la comunicación.

Para definir el concepto de acceso a la información es necesario realizar una breve reconstrucción histórica a nivel global: al ser un concepto histórico ha tenido transformaciones a lo largo del tiempo que responden a cómo los actores que compiten por el poder estructuran un conjunto hegemónico de significaciones. En nuestro país no ha sido diferente, el concepto del derecho de acceso a la información se introdujo en México de manera confusa en 1977 bajo equívocos legales.

La definición del concepto de acceso a la información no sólo es histórica sino también colectiva: el surgimiento del conocimiento es acompañado por contextos e interpretaciones de distintas regiones del planeta. Así, en un manual de acceso a la información publicado por periodistas argentinos (FOPEA, 2008) encontramos el origen contextual de la idea del acceso a la información. Ahí se afirma que:

China, uno de los países con mayores restricciones a la libertad de expresión en la actualidad, fue la fuente de inspiración de la primera ley formal de acceso a la información pública en

el mundo. La norma se sancionó en Suecia en 1766, diez años antes de la independencia de los Estados Unidos y a trece del estallido de la Revolución Francesa. Su mentor fue Anders Chydenius, padre de las ideas liberales en Escandinavia, que descubrió en un viaje por Oriente que los emperadores chinos estaban sometidos a un comité que vigilaba a los funcionarios oficiales y señalaba los posibles actos de corrupción estatal.

Plasmadas así en la llamada ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, las ideas de Chydenius fueron incorporadas por las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: el derecho a "investigar y recibir información" no puede desligarse de la propia libertad de expresión. Sin embargo, tuvieron que pasar casi dos siglos para que el derecho al acceso a la información se fuera cristalizando como tal en más países: Finlandia, en 1951; Estados Unidos, en 1966; Dinamarca y Noruega, en 1970.

Después, en 1977, comienza la historia de la legislación del derecho de acceso a la información en México con la reforma del artículo 6° constitucional, en donde se introdujo el texto: "El derecho a la información será garantizado por el Estado".

En su momento, utilizando la bandera de la libertad de expresión, fue entendido como un derecho para que todos los partidos políticos tuvieran acceso a los medios de comunicación, pero después se le llevó por el camino de la transparencia y la rendición de cuentas, hasta 2002 con la elaboración de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). Ernesto Villanueva (*Derecho de la Información*, Porrúa, 2006) afirma que la introducción de dicha reforma trajo consigo un largo debate debido al grado de abstracción con que fue redactada, ya que confundía el *derecho a la información* con el *derecho de acceso a la información*.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos define el **derecho a la información** en su artículo 19:

Es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

El derecho a la información, por lo tanto, tiene tres facultades principales de las cuales se desprenden derechos y libertades. Es, al mismo tiempo, parte de los derechos informativos generales de cualquier persona (emisora, investigadora o receptora), así como un marco jurídico que reúne los derechos y las libertades informativas que regulan la relación entre los medios, el Estado y la sociedad.

DERECHO A LA INFORMACIÓN

ATRAERSE INFORMACIÓN	INFORMAR	SER INFORMADO
<ul style="list-style-type: none"> - Derecho de acceso a la información pública. - Derecho a decidir qué medio se lee, se escucha o se mira. - Prohibición de los monopolios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Libertad de expresión. - Libertad de imprenta. - Derecho de petición. - Derecho de asociación. - Derecho a constituir cooperativas y empresas de información. - Derechos de los sujetos de la información (profesionales de la comunicación, periodistas). 	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a recibir información veraz, oportuna y contextualizada. - Derecho a recibir información completa (enterarse de todas las noticias). - Derecho a recibir información de carácter universal (no discriminatoria o excluyente).

Al identificar que el derecho de acceso a la información es un derecho o una de las vertientes que se subsume bajo el amplio derecho a la información, es posible entender la trascendencia que la lucha por el poder en México ha acarreado para que se confundan entre ellos. En México el derecho a la información como derecho social, subjetivo y por ende, humano, no se ha incorporado (sino hasta la reforma llamada de “las telecomunicaciones” del 10 de junio de 2013).

La deuda actual es retomar el derecho de acceso a la información, conociéndolo, ejerciéndolo al interior de los sujetos activos de la comunicación para enmarcarlo dentro de la demanda política de la información: el derecho a la información. Mientras más se ejerza más se reconocerá como

derecho que requiere un marco jurídico más amplio para el resto de los derechos informativos, entre ellos los de los periodistas. Respetar el secreto profesional y recuperar la cláusula de conciencia para el periodismo y los profesionales de la comunicación como capacidades que garantizan su derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y la libertad de expresión, así como los derechos de las audiencias que requieren de un periodismo independiente, oportuno y veraz.

Una vez descrito el camino que llevó a que el derecho de acceso a la información cumpla diez años con un marco jurídico específico, es necesario abordar en qué condiciones se encuentra en el presente.

El informe 2012 del IFAI afirma que hasta diciembre de 2012 el número de solicitudes de información por año ronda las 123 mil, con un promedio de 91% de solicitudes respondidas. Más del 95% son electrónicas. El IMSS es quien más solicitudes recibe con 34,512, seguido muy por detrás por la SEP con 5,378 y por la SHCP con 3,146. Las que corresponden al sistema de justicia penal, está la PGR con 2,544 y la SSP (ya extinta) con 1,930. El rango de edad que más solicita información es el de entre 25 a 29 años, seguido por el de 20 a 24. Por género, el 43.6% dijeron ser mujeres y el 56.4% hombres.

En cuanto a la ocupación, la academia es quien realiza la mayor cantidad de solicitudes con el 32%, seguida por las empresas con el 17%, por otras instituciones gubernamentales con el 10.6%, y por último, los medios de comunicación y el periodismo con el 7.3%; sin embargo, el rango “otros” ocupa el 33.1% (ya que no es obligatorio llenar las solicitudes con datos verdaderos), dentro de ese rango destacan las “amas de casa” con 33.3% y las organizaciones no gubernamentales con el 7.2%.

Dentro del rango de las solicitudes de información realizadas por los medios de comunicación y el periodismo se caracterizan por una tendencia decreciente a lo largo de los años:

Porcentaje de solicitudes de información (del total histórico) realizadas por medios y periodistas.

2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
9.2%	7.9%	8%	7.4%	7.4%	7.3%

En lo que corresponde al nivel de implementación de los sistemas electrónicos Infomex de acceso a la información en el país, el informe del IFAI afirma que en 25 estados se encuentra en funcionamiento, por lo que se puede solicitar información de 2,080 instituciones nacionales, estatales y municipales. Los estados donde todavía no se ha implementado el sistema electrónico Infomex para la transparencia y rendición de cuentas son: Yucatán, Oaxaca, Estado de México, Michoacán, Tamaulipas y Baja California (Norte y Sur).

Cuando el periodismo ejerce el derecho de acceso a la información pública se observan cambios sociales y culturales en la construcción noticiosa y en la creación de agendas informativas. A lo largo de la *Guía de acceso a la información para periodistas* se observarán ejemplos y explicarán argumentos que demuestran la afirmación anterior. Cuando el acceso a la información se convierte en una herramienta profesional para el periodismo, las piezas noticiosas y de investigación dejan de depender de las declaraciones oficiales para centrarse en los actos, resultados, errores y fallas oficiales.

En resumen, la periodista Fidela Navarro Rodríguez (*Revista Mexicana de Comunicación*, 25 marzo 2011) nos enumera los principales retos ante los cuales los periodistas se enfrentan cuando comienzan a adoptar y ejercer el derecho de acceso a la información pública en su labor profesional: i) desconocimiento de las leyes, ii) desconfianza (o displicencia) hacia la transparencia, iii) incapacidad para formular las solicitudes de información, iv) no se agotan todas las vías para obtener la información solicitada, v) falta de apoyo del empresario o jefe de redacción del medio de comunicación.

La *Guía de acceso a la información para periodistas* es el núcleo explicativo de la metodología del derecho de acceso a la información para el periodismo en el sistema penal acusatorio. Está repartida en cuatro apartados, denominados 'Dominios', cuyo objetivo es que las y los periodistas se apropien de cada uno como una *capacidad*, es decir, como una herramienta del derecho al acceso a la información para el quehacer periodístico en respeto de los derechos humanos, y así empoderarse en el proceso de la rendición de cuentas hacia el poder judicial.

La *Guía de acceso a la información* está pensada para periodistas y para periodistas formadores de periodistas, por lo que cada Dominio puede ser utilizado como una unidad de enseñanza-aprendizaje en cualquier mesa redonda o taller de periodismo y de acceso a la información. Cada Dominio contiene ejemplos particulares de periodismo realizado ejerciendo el derecho de ac-

ceso a la información pública, un mapa conceptual, un glosario básico y fuentes para consulta en internet.

En el Dominio 1 como tema principal se aborda qué es el derecho de acceso a la información pública, los sujetos obligados, cómo se clasifica la información y su regulación. El Dominio 2 corresponde al sistema penal acusatorio que se está implementando a partir de la reforma penal de 2008: los principales cambios en la justicia, las obligaciones de los operadores, las etapas, las salidas alternas y las audiencias públicas. En el Dominio 3 se explica cómo utilizar el derecho de acceso a la información pública en el sistema penal acusatorio: cómo enviar una solicitud de información, un recurso de revisión y los procedimientos para hacerlo con los indicadores del sistema penal acusatorio. Finalmente, el Dominio 4 aborda dos aplicaciones concretas para el periodismo: cómo analizar la nota roja y contrastarla con el periodismo profesionalizado a partir del derecho de acceso a la información, y cómo elaborar una agenda periodística basada en solicitudes de información.

La *Guía de acceso a la información para periodistas*, entendida como mecanismo pedagógico, se complementa con los cuatro *Cuadernos de trabajo para periodistas* que ahondan en los elementos que estructuran al sistema penal acusatorio en correspondencia con el periodismo, que son: 1) el debido proceso, 2) la presunción de inocencia, 3) el principio de publicidad, y 4) el arraigo y los derechos humanos.

EL DERECHO DE
ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA EN EL
SISTEMA PENAL
ACUSATORIO

QUÉ ES EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

1

TEMAS A ESTUDIAR:

- Qué es el derecho de acceso a la información pública.
- En dónde está escrito y cómo se regula.
- Por qué el Estado está obligado a dar información.
- Cuáles son los sujetos obligados.
- Cuál información es pública, cuál reservada y cuál confidencial.

OBJETIVO:

Que las y los periodistas se familiaricen con los instrumentos jurídicos (internacionales, nacionales) del derecho de acceso a la información pública para que sean puestos en práctica en su labor profesional.

DOMINIO

Mapa conceptual del Dominio



Qué es el derecho de acceso a la información pública

En términos generales en una sociedad democrática moderna el derecho de acceso a la información pública es un derecho social que refiere a la garantía que tiene el conjunto de personas para recibir e investigar la información controlada, manejada, clasificada y administrada por las instituciones del Estado.

El derecho de acceso a la información pública emana como una facultad del derecho a la información (entendido como derecho humano).

Cuando se habla del derecho de acceso a la información pública, como ya se dijo, lo que se refiere es al acceso a toda la información que está en manos de las instituciones del Estado. Sin embargo, el derecho de acceso a la información (sin el adjetivo *pública*) es un derecho social porque a diferencia de las libertades individuales (como la libertad de expresión o la de imprenta) y los derechos políticos (como la libertad de asociación o la de petición), **es parte de un conjunto de derechos**

es parte de un conjunto de derechos humanos cuya finalidad es respetar, proteger, promover y asegurar prerrogativas que permitan y garanticen el acceso a bienes básicos

humanos cuya finalidad es respetar, proteger, promover y asegurar prerrogativas que permitan y garanticen el acceso a bienes básicos (como la educación, vivienda, salud, alimentación, entre otros); en este caso, el bien básico que se garantiza es la información.

Cuando en nuestra sociedad el conjunto social es capaz de garantizarse el acceso a información veraz, oportuna y contextualizada, lo que se está garantizando es también otro tipo de derechos ya que conforme mejor informado esté mayores capacidades de acción, de demanda de derechos, de transparencia y de rendición de cuentas detenta. Es así que el derecho de acceso a la información es un instrumento de transparencia, mientras que la transparencia es un instrumento de la rendición de cuentas (en el Dominio 4 de la presente Guía se profundiza en estos conceptos entendidos como herramientas para el periodismo). Por lo tanto, es un derecho que debe ser

garantizado sin importar qué sistema político o autoridad esté en el gobierno.

Cada vez más se escucha en voz de especialistas y defensores de derechos humanos que el derecho de acceso a la información debe regularse en beneficio del sujeto universal del derecho a la información de todas las personas, por lo que no debe restringirse a la información de las institu-

ciones del Estado sino que debe incluir también a entidades privadas cuyas actuaciones sean de interés público, como las empresas de los medios de comunicación y los partidos políticos. Este debate continúa abierto; por lo pronto, se continúa con la definición del derecho de acceso a la información *pública*.

En nuestro país el derecho de acceso a la información pública se precisa a partir de los preceptos constitucionales del ARTÍCULO 6°, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, con su Reglamento, y también con los Tratados Internacionales firmados por México. En el texto constitucional se encuentran tanto los sujetos que practican este derecho, como los principios con que se rige, mismos que se definen a continuación.

Como es un derecho fundamental, el derecho de acceso a la información pública tiene dos sujetos: el que lo ejerce (activo) y el que lo cumple (pasivo). Quien puede ejercer este derecho de manera activa es **cualquier persona que desee solicitar la información sin discriminación de nacionalidad, raza, clase, sexo u otros**; por su parte, quien debe cumplir este derecho es el Estado, que tiene una actitud pasiva ya que da acceso a la información sólo cuando se le solicita (más adelante se verá que también existe in-

formación que tiene que ser publicada de oficio por el Estado, es decir, de manera obligatoria, periódica y actualizada). Como sujeto pasivo, que tiene que cumplir el derecho de acceso a la información pública, al Estado (en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental) se le definieron lo que se conoce como los sujetos obligados, que son las unidades administrativas que están obligadas de dar acceso a la información; éstos son cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal.

el ARTÍCULO 6° constitucional establece siete principios esenciales que se tienen que cumplir para que el derecho de acceso a la información pública sea ejercido

En cuanto a los principios, el ARTÍCULO 6° constitucional establece siete principios esenciales que se tienen que cumplir para que el derecho de acceso a la información pública sea ejercido (CUADRO 1). Estos principios pretenden consolidar este derecho y son exigibles a cualquier gobierno en materia del derecho de acceso a la información pública, por lo que se hace necesario examinarlos uno por uno brevemente.

CUADRO 1. Principios constitucionales del derecho de acceso a la información pública.

Establece que la información que detentan las instituciones del Estado es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público; de esta manera se rige por el principio de publicidad máxima. La importancia del principio de publicidad máxima radica en que prohíbe que el Estado maneje la información de manera discrecional de acuerdo a intereses particulares, al mismo tiempo que evita que de forma autoritaria se niegue el acceso a la información que es solicitada. Por eso se afirma que la publicidad es la regla y la secrecía la excepción.

1
De máxima
publicidad.

Como no hay derechos absolutos, la información de la vida privada y los datos personales de las personas está protegida por la excepción al principio de publicidad máxima. A la ley secundaria le corresponde determinar los términos de protección y excepciones, porque cierta información puede adquirir valor público para ser divulgada (con previa autorización de los implicados).

2
De excepción en
la publicidad: los
datos personales.

El acceso a la información pública es gratuito y universal, por lo que puede ser ejercido por todas las personas, sin costo y sólo requiere de la solicitud para que el sujeto obligado cumpla. **No se requiere identificación alguna, justificación ni acreditación de interés para el acceso a la información;** lo único que se cobra son los soportes (las fotocopias o impresiones, los envíos de paquetería).

3
De universalidad
y gratuidad.

Establece que el derecho de acceso a la información pública (la solicitud de información y el recurso de revisión) es a través de procedimientos administrativos expeditos, sustanciados en organismos imparciales y con autonomía operativa.

4
De celeridad y
autonomía

CUADRO 1. Principios constitucionales del derecho de acceso a la información pública.

Los sujetos obligados preservan los documentos en archivos especializados y publicarán la información completa y actualizada. Esto significa la obligación de que se documenten las actividades y de que esta información sea utilizada y consultada.

5
De actualidad.

Establece que leyes determinan cómo los sujetos obligados hacen pública la información. Con esto la transparencia se extiende a algunas personas físicas o morales.

6
De los procedimientos.

7
De las sanciones.

Define que la inobservancia en las disposiciones será sancionada. El órgano garante no está facultado para sancionar, sólo las denuncia y hace públicas; son las legislaciones federal y estatales las que definen qué conductas ameritan sanción y las autoridades a cargo de su aplicación.

Tipos de información

La clasificación de la información es responsabilidad de cada sujeto obligado. De acuerdo con el **principio de máxima publicidad los sujetos obligados realizan la clasificación de la información basándose en que el derecho a la información es un derecho humano, por lo que la secrecía es la excepción**. De acuerdo a los tipos de información que poseen los sujetos obligados, la clasificación se divide en cuatro: pública, pública de oficio, reservada y confidencial. Cuando los sujetos obligados clasifican la información tienen la responsabilidad de sustentar con argumentos basados en la LFTIAP cómo la realizan y por qué. La información reservada se reserva por un periodo máximo de doce años que puede ser ampliado, mientras que para la confidencial no se establecen plazos. Sin embargo, cuando la información solicitada es reservada o confidencial la unidad administrativa tiene que elaborar una versión pública que reproduzca esa información omitiendo las partes clasificadas. La información que no puede ser reservada o confidencial, de acuerdo a los tratados internacionales firmados por México, es la de investigaciones de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

cuando la información solicitada es reservada o confidencial la unidad administrativa tiene que elaborar una versión pública que reproduzca esa información omitiendo las partes clasificadas

La información pública se refiere a aquella a la que se tiene acceso sin restricciones cuando se solicita por medio del derecho de acceso a la información. El solicitante ejerce de manera activa su derecho, el cual tiene que ser cumplido por el sujeto obligado e incluye la rendición de cuentas, que garantiza que las autoridades brinden una explicación para justificar el ejercicio del poder. Por su parte, la información pública de oficio se refiere a aquella que se obtiene mediante las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados y que es publicada de manera electrónica, periódica y actualizada en los sitios de internet de cada unidad administrativa.

La información reservada es aquella que se encuentra clasificada como la que pueda comprometer la seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional; conducción de negociaciones o relaciones internacionales; estabilidad financiera; ponga en riesgo la vida de alguna persona; perjuicio en prevención de delitos, impartición de justicia, control migratorio, estrategias judiciales en proceso; la considerada confidencial; secretos comerciales, industriales, fiscales y bancarios; averiguaciones previas y expedientes judiciales que todavía no hayan causado estado o en proceso deliberativo.

Por último, la información confidencial es aquella que i) los particulares así entregan a los sujetos obligados, y ii) los datos personales que requieran el consentimiento del titular para su difusión.

Cuáles son los sujetos obligados

En el ARTÍCULO 6° de la Constitución mexicana se establecen los sujetos obligados de otorgar la información pública. Ahí se afirma que **es sujeto obligado cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal.**

Asimismo, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIP) se especifican las autoridades, entidades, órganos y organismos a que se refiere el texto constitucional; de esta manera, separa a los sujetos obligados en dos categorías: en los definidos en el ARTÍCULO 3° de la LFTAIP y en los “otros sujetos obligados”, definidos en el título tercero de la misma ley. En el CUADRO 2 se encuentran ambas categorías de sujetos obligados.

CUADRO 2. *Sujetos obligados.*

SUJETOS OBLIGADOS	OTROS SUJETOS OBLIGADOS
<ul style="list-style-type: none">- Poder Ejecutivo Federal.- Administración Pública Federal.- Procuraduría General de la República.- Poder Legislativo Federal (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Comisión Permanente y sus órganos).- Poder Judicial de la Federación.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Consejo de la Judicatura Federal.- Auditoría Superior de la Federación.	<ul style="list-style-type: none">- Órganos constitucionales autónomos (UNAM, UAM, Universidad Autónoma Chapingo, Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral).- Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral.- Organismos descentralizados con autonomía (IFAI, IFETEL, COFECO, IMSS, ISSSTE, CFE).- Empresas de participación estatal (PEMEX).- Fideicomisos públicos (FONCA).- Tribunales administrativos federales (tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, tribunal federal de conciliación y arbitraje, tribunal superior agrario).

Con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información pública, los sujetos obligados tienen responsabilidades directas relacionadas con este derecho, las cuales se clasifican en cinco categorías: i) de ley, ii) de organización, iii) de transparencia, iv) de clasificación para la información y v) de protección de los datos personales. A continuación se desglosa cada una.

i) Obligaciones de la ley.

Cada sujeto obligado debe proveer lo necesario para que todas las personas tengan acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos, esto incluye contribuir a la democratización de la sociedad mexicana, transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan, favorecer la rendición de cuentas para valorar su desempeño, proteger los datos personales que poseen y mejorar la organización y manejo de los documentos que generan.

ii) Obligaciones de organización.

Los sujetos obligados deben diferenciar las oficinas que componen su estructura bajo la denominación de 'unidades administrativas', con el objetivo de facilitar la localización de la información.

la ley crea al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que es el órgano autónomo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Asimismo, deben crear una unidad de enlace y un comité de información, quienes son las oficinas que realizan los procedimientos relacionados con las solicitudes de información. Finalmente, la ley crea al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que es el órgano autónomo encar-

gado de garantizar el derecho de acceso a la información pública. Al ser una ley federal el IFAI no es autoridad frente a sujetos no obligados como los estados y municipios, sólo coopera con ellos y actúa cuando la información es negada. Cada entidad federativa promulgó su propia ley y creó su órgano especializado; no en todos es autónomo.

iii) Obligaciones de transparencia.

La ley obliga a que la información a la que se tiene acceso mediante la transparencia esté disponible en internet, por lo que los sujetos obligados deben poner a disposición del público información actualizada concerniente a los siguientes rubros: estructura orgánica, facultades, marco normativo y servicios que ofrecen; directorio de servidores públicos y remuneración mensual por puesto; domicilio de la unidad de enlace y dirección electrónica para recibir solicitudes de información; las metas y objetivos e informes de cada unidad administrativa de las que se compone; los trámites, requisitos y formatos necesarios en materia fiscal;

informes del presupuesto asignado, su ejecución, situación económica, finanzas y deuda pública; resultados de las auditorías realizadas por las contralorías internas; diseño, ejecución, montos y criterios asignados a los subsidios; las concesiones, permisos, autorizaciones y contrataciones celebradas; cualquier otra información estadística que con mayor frecuencia se pregunta en las solicitudes de información; las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria.

iv) Obligaciones para la información.

Para cada sujeto obligado son los titulares de las unidades administrativas los encargados de clasificar, custodiar, conservar y actualizar la información que poseen, que se clasifica en: pública, pública de oficio (transparencia), reservada y confidencial. Deberán elaborar semestralmente un índice con los expedientes clasificados y reservados, al que cualquier persona tiene acceso.

v) Obligaciones de protección de los datos personales.

Los sujetos obligados no pueden difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en sus bases de información a menos que exista consentimiento de quien refieren. Tienen la obligación de hacer saber al IFAI que poseen este tipo de información, a la cual tienen que garantizar que no se alterará, perderá o transmitirá por ningún medio. Para proporcionar datos personales sin el consentimiento de los titulares es requisito que sea por razones estadísticas, cuando se trasmite entre sujetos obligados, cuando hay una orden judicial o a un tercero cuando el servicio contratado requiere su tratamiento.

Cuáles son las sanciones a los sujetos obligados

Cuando algún sujeto obligado incumple con las disposiciones presentes en el marco normativo para el derecho de acceso a la información se le acredita una sanción. **Los tipos de sanciones son: administrativa, económica y penal.** Las autoridades competentes para tramitar y resolver las sanciones derivadas por incumplimiento son los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría y responsabilidades de los órganos internos de control.

Los tipos de sanciones son: administrativa, económica y penal.

La sanción administrativa puede ser ordinaria o grave. La ordinaria se refiere a los siguientes casos: i) usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar información bajo su custodia; ii) actuar con negligencia o dolo en la sustanciación de las solicitudes de información o en su difusión; iii) denegar información no clasificada como reservada o confidencial; iv) clasificar como reservada información que no cumple las características necesarias; v) entregar información reservada o confidencial; vi) entregar información incompleta; vii) no proporcionar información solicitada con orden judicial. Por su parte, la sanción grave corresponde cuando

se incumple con el inciso vii transcrito arriba así como la reincidencia de cualquiera de ellos.

Las sanciones administrativas aplicables corresponden a las siguientes resoluciones: amonestación pública o privada; suspensión del empleo; destitución del puesto; e inhabilitación temporal. La sanción económica es un tipo de sanción administrativa que se dispone cuando el incumplimiento de las responsabilidades en materia del derecho de acceso a la información produjo algún tipo de beneficio o lucro personal o cuando se causaron daños y perjuicios.

Por último, las sanciones penales son independientes de las administrativas y proceden cuando los servidores públicos de las unidades administrativas de los sujetos obligados cometen delitos identificados en el Código Penal Federal

en los ARTÍCULOS 214 y 220, del 'ejercicio indebido de servicio público' o del 'ejercicio abusivo de funciones'; el primero se refiere a que se sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice información bajo su custodia, o que con ella se propicie daño a las personas titulares, mientras que el segundo aplica cuando se utiliza información que no sea pública para su beneficio económico. Ambos delitos incluyen la pena privativa de la libertad. Los contralores son los encargados de identificar los actos que tengan responsabilidad penal y de denunciarlos ante el ministerio público.

Ejemplo de periodismo



NOTA 1: Humberto Padgett, "El sospechoso negocio del vapor", *Emequis*, México, 16 febrero 2009 (www.m-x.com.mx).

NOTA 2: Elva Mendoza, "Ebrard: hoteles, whisky, langosta y vinos con cargo al erario público", *Contralínea*, México, 13 noviembre 2011 (www.contralinea.com.mx).

Cómo se regula el derecho de acceso a la información pública

NORMATIVA NACIONAL

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LFTAIP).

Publicada el 11 de junio de 2002, contiene cuatro títulos: disposiciones para los sujetos obligados; acceso a la información del poder ejecutivo; acceso a la información de los demás sujetos obligados; responsabilidades y sanciones.

REGLAMENTO DE LA LFTAIP.

Publicado el 11 de junio de 2003, contiene 14 capítulos entre los que destacan las obligaciones de transparencia, la clasificación de la información, la formación del IFAI y los procedimientos de solicitud de información.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Comprende los ARTÍCULOS 6° y 7° constitucionales. La libertad de expresión queda manifiesta en el ARTÍCULO 7° con la inviolabilidad de la libertad de expresar, escribir y difundir ideas; mientras que en el ARTÍCULO 6° se hace mención al derecho a la información y al derecho de acceso a la información pública. En cuanto al primero, lo menciona como el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. En cuanto al segundo, en el rubro A establece siete incisos para garantizarlo: toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente.

NORMATIVA INTERNACIONAL

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.

ARTÍCULO 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y de recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

ARTÍCULO 13. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras... este ejercicio no puede estar sujeto a previa censura... no se puede restringir por medios indirectos como el control oficial o particular.

Glosario básico

Los conceptos de los glosarios de cada Dominio han sido tomados de: Reforma Constitucional en materia de Seguridad Pública y Justicia Penal de 2008; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (y su Reglamento) de 2002; Villanueva, Ernesto, *Diccionario de derecho a la información*, México, Porrúa-UNAM, 2009; VV.AA., *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, IJ-UNAM-Porrúa, México, 2002; y Peña González, Óscar y Frank Almanza Altamirano, *Diccionario del proceso penal acusatorio*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2013.

ARCHIVO. Conjunto orgánico de documentos en cualquier soporte, que son producidos o recibidos en el ejercicio de sus atribuciones por las dependencias y entidades.

AUTORIDAD. Aquella capaz de realizar actos coercitivos, tiene uso real o potencial de la fuerza, afectan la esfera de libertad de acción de una persona.

DOCUMENTO. Expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdo, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

ENTIDAD. Organizaciones del sector paraestatal: organismos públicos descentralizados (IMSS, ISSSTE, CFE), empresas de participación estatal (PEMEX), fideicomisos públicos (FONCA).

INFORMACIÓN. Es la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

ORGANISMO. Entes públicos con competencias específicas y diferentes grados de autonomía (legales, constitucionales, federales o estatales); son personas de derecho público, personalidad jurídica y patrimonio propio. Organismos con autonomía constitucional (CNDH, IFE); organismos descentralizados con autonomía (IFAI).

ÓRGANO. No es distinto a organismo o entidad, sino una forma de organización administrativa para ejercer funciones especializadas: como la oficina del presidente o de los gobernadores.

Fuentes para consulta

Marco normativo del derecho de acceso a la información pública: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP), Reglamento a la Ley y Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), IFAI, México, 2009.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/marco.pdf>

Leyes de Acceso a la Información en el Mundo – John M. Ackerman e Irma E. Sandoval
Cuadernos de Transparencia #7, IFAI, México, 2008.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo7.pdf>

El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana – Sergio López Ayllón
Cuadernos de transparencia #17, IFAI, México, 2009.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo17.pdf>

Compilación jurídica de los otros sujetos obligados por la LFTAIP, IFAI, México, 2005.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Compilacion%20Juridica%20OSOS.pdf>

EL DERECHO DE
ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA EN EL
SISTEMA PENAL
ACUSATORIO

QUÉ ES EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO.

2

TEMAS A ESTUDIAR:

- Las etapas del sistema penal acusatorio.
- Cuáles son las responsabilidades de los operadores de justicia.
- Cuáles son los derechos de las partes.
- Qué son las audiencias públicas.
- Cuáles son las salidas alternas al proceso.
- Qué es la reforma constitucional de los derechos humanos.

OBJETIVO:

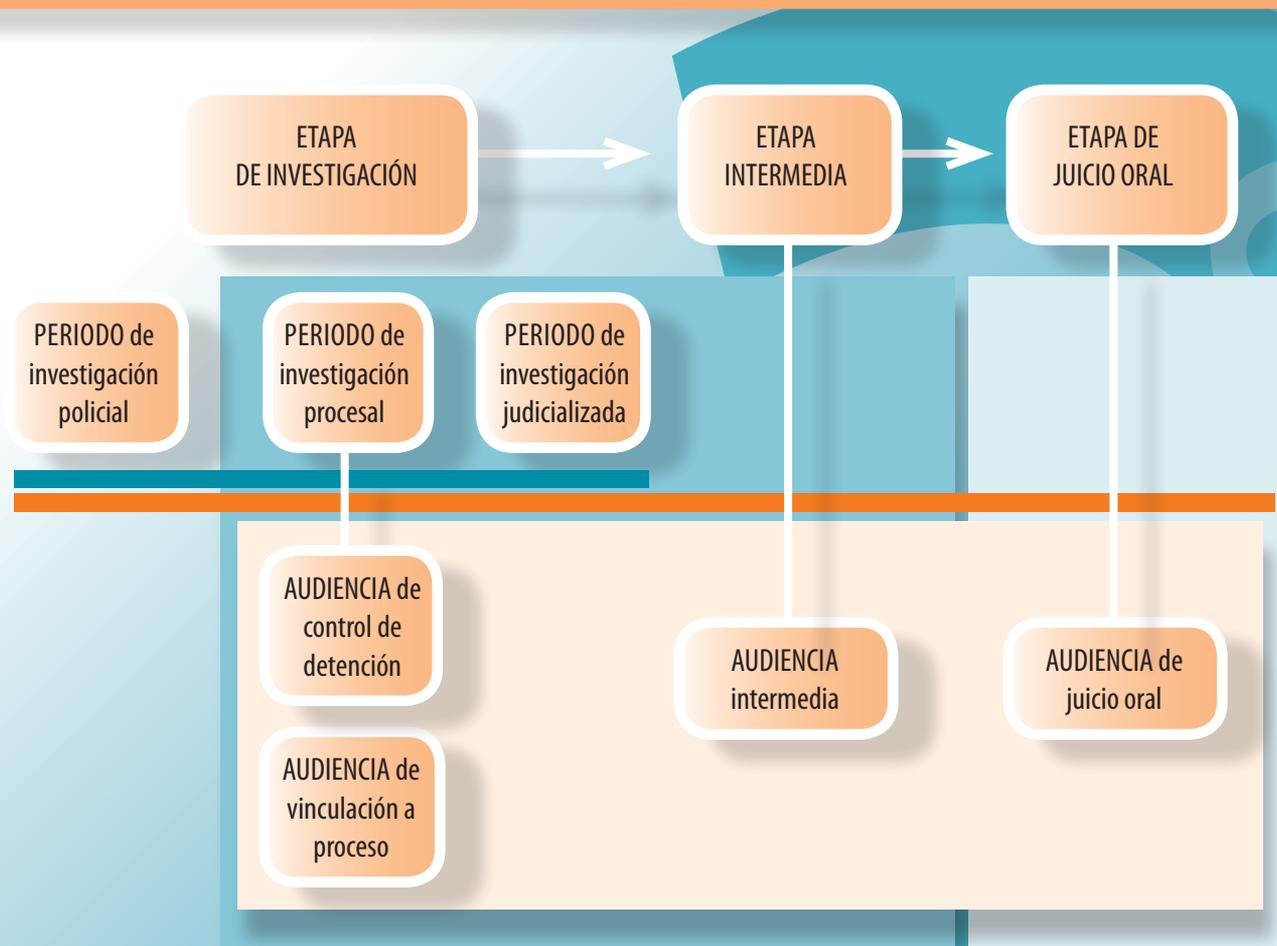
Que las y los periodistas identifiquen los principios e instancias del sistema penal acusatorio como herramientas de transparencia y de respeto de los derechos humanos; y que diferencien los tipos de salidas alternas al proceso penal.

DOMINIO

Mapa del sistema penal acusatorio (primera instancia)



Mapa de los actores del sistema penal acusatorio (primera instancia)



Principales cambios en la justicia penal mexicana

Históricamente el sistema de justicia penal mexicano se ha caracterizado por ser ineficiente, opaco y discriminatorio, sobre todo hacia las personas imputadas, los “presuntos responsables” que enfrentan procesos inequitativos sin que se respete el principio de la presunción de inocencia (en donde los medios de comunicación juegan un rol esencial en la reproducción de estas violaciones a derechos humanos). Ya sea por cuestiones de raza, clase social o género son discriminados y encerrados utilizando la prisión preventiva como maquillaje.

La urgente necesidad de modificar el sistema de justicia penal ha sido un debate que durante las últimas dos décadas ha atraído opiniones de posiciones opuestas: hay quienes buscan endurecerlo al restringir las libertades y hay quienes buscan que sea garante de los derechos humanos. Ya sea por cuestiones de intereses económicos, políticos o sociales, ambas posiciones llegaron al año de 2008 y se encontraron con la Reforma Constitucional en materia de Seguridad Pública y Justicia Penal; y ambas posiciones, de manera contradictoria, se vieron reflejadas

en ella. ¿Cómo? En esa reforma se modificaron diez artículos constitucionales que básicamente transformaron en dos niveles al sistema de justicia penal mexicano: por una parte, crearon una serie de reglas para el proceso penal que se sustentan en la garantía de los derechos humanos de las partes involucradas a partir de la transparencia como columna vertebral, sin embargo, al mismo tiempo se creó un sistema de justicia penal ‘especial’ dedicado a la delincuencia organizada y a los delitos graves, en el cual a las personas imputadas se les suprime la mayoría de sus derechos. A eso los especialistas le llaman un sistema penal de dos velocidades.

Con la reforma penal de 2008 se pasó de un sistema penal mixto (inquisitorio) a uno acusativo, en el cual se defienden las garantías de los acusados (aunque con esa otra velocidad que es el sistema de excepción o del ‘enemigo’ en materia penal). El objetivo del sistema penal acusatorio es fomentar la rendición de cuentas en las instancias del gobierno y al mismo tiempo terminar con la privación de la libertad de personas inocentes, al hacer juicios transparentes. Como sabemos, estas dos últimas propuestas han sido demandas de larga data de periodistas, organizaciones de la sociedad civil y de la sociedad en general ante el sistema de justicia penal deficiente. Por lo tanto, una gran parte de la reforma penal de 2008 corresponde al proceso de lucha y demanda de democratización del estado enmarcado bajo el contexto de los movimientos de derechos humanos en América Latina, cuya finalidad es encon-

trar justicia penal alternativa, más democrática, en donde existan alternativas al encarcelamiento.

En el presente Dominio se abordarán las principales modificaciones que trae consigo el sistema penal acusatorio y que se pueden identificar a partir de cuatro categorías: i) los principios por los que se rige; ii) las responsabilidades de los operadores y los derechos que se otorgan a la víctima y a la persona imputada; iii) las salidas alternas al proceso penal; y iv) la política de transparencia que promulga. Estas se sustentan en los derechos humanos, que en el sistema penal acusatorio se convierten en la base jurídica para la defensa de la dignidad de las personas ante la justicia.

En primer lugar, los principios del sistema penal acusatorio (CUADRO 1) se construyen alrededor del derecho procesal que lo estructura: el debido proceso. El debido proceso es el conjunto de reglas procesales que regulan la acción de los sujetos en el proceso penal con la finalidad de alcanzar tres objetivos: esclarecer la verdad de los hechos, llegar a una sentencia y brindar justicia; esto bajo el marco del respeto a los derechos humanos. Los principios acusatorios permiten que la sociedad mexicana se convierta en observadora del sistema penal, el que está sustentado en el concepto de la seguridad entendida como derecho humano.

CUADRO 1. Principios del sistema penal acusatorio.

Publicidad	Todo acto jurisdiccional debe ser público, salvo que existan razones fundadas en la protección de las víctimas o del interés público.
Concentración	El desahogo de las pruebas, el desarrollo del debate y la emisión de la resolución deben ocurrir en el mismo acto procesal.
Inmediación	Que el juez esté presente en las audiencias, dirija, reciba pruebas y escuche alegatos.
Continuidad	La presentación, recepción y desahogo de las pruebas en el debate se desarrollan ante el juez y las partes en una audiencia, que será continua, sucesiva y secuencial.
Contradicción	Las partes pueden debatir los hechos y argumentos jurídicos y controvertir cualquier medio de prueba durante el juicio.

De la mano del debido proceso surge en el sistema penal acusatorio la presunción de inocencia, que se convierte en derecho de las personas imputadas a través de la cual se presume su inocencia hasta que no sea declarada culpable en sentencia emitida por el juez. Así, es la garantía para no padecer una condena hasta que la responsabilidad penal quede demostrada, obtenida de pruebas lícitas, bajo principios de contradicción.

Como ya se dijo, el concepto de justicia al que se está acostumbrado en México está permeado por la opacidad del sistema penal, se convierte en un mito inaccesible y falto de transparencia, al cual se prefiere evitar a toda costa por igual, ya sea una víctima de delito o un probable delincuente. Es una justicia que sustenta su actuación en la venganza a través de la pena en vez optar por la reparación del daño del delito y la reconstrucción del tejido social. El principio de presunción de inocencia viene a tirar abajo este mito que tiene el descaro de identificar al culpable con el hecho ilícito sin garantizarle un debido proceso penal y sin considerar el contexto en que ocurrió, discriminándolo por cualquier razón.

Responsabilidades para los operadores de justicia y derechos para las partes

En la segunda categoría de modificaciones que tiene el sistema penal acusatorio resaltan las claras distinciones entre procurar, administrar e impartir la justicia, que recaen en operadores distintos y con responsabilidades directas para cada uno. Con ello, las facultades de acusar, defender y juzgar están claramente diferenciadas. El ministerio público ya no puede llevar a cabo la investigación y desahogar las pruebas ante sí mismo porque se creó la figura del juez de control, que lleva la dirección de la investigación penal. Entonces la facultad de acusar recae en el ministerio público. Por su parte, la facultad de juzgar se encuentra separada entre tres operadores: el juez de control, el juez de juicio oral y el juez de ejecución de sentencia; al primero corresponde dirigir la investigación que lleva a cabo el ministerio público y cerciorarse de que los medios de prueba que se presentarán en el juicio oral sean obtenidos de manera lícita sin violaciones a derechos humanos, mientras que al juez de juicio oral le corresponde valorar los medios de prueba (sin conocimiento previo del caso) que son presentados de manera oral en las audiencias públicas. Por último, la facultad de

defender es reforzada ya que se le permite a la persona imputada tener conocimiento de todos los datos que se generen durante el proceso, al mismo tiempo que se le permite aportar medios de prueba al proceso con la garantía de que todo acto probatorio tiene que desarrollarse bajo la presencia del juzgador.

De manera sintética, los operadores y las partes dentro del proceso penal son: i) policía, ii) ministerio público, iii) víctima, iv) persona imputada, v) defensa, vi) juez de control y vii) juez de juicio oral. Además de ellos, los fundamentos de la transparencia impulsan a que la sociedad mexicana se incorpore como observadora del sistema penal, ya que sin esta ciudadanización de la justicia penal es menos probable que la garantía de los derechos humanos se convierta en el paradigma de las actuaciones judiciales.

Cada uno de los actores tiene derechos y responsabilidades particulares en las etapas del sistema penal acusatorio. La reforma penal de 2008 estableció cinco etapas para el proceso penal acusatorio: de investigación, intermedia, de juicio oral, de impugnación y de ejecución de sentencia. Al partir de una concepción garantista del derecho, en la cual se consideran a los derechos humanos como el eje transversal para la procuración e impartición de justicia, el proceso penal otorga derechos a la víctima y al imputado en cada una de ellas.

A la autoridad judicial se le dividió en tres: juez de control, juez de juicio oral y juez de ejecución de

sentencia. Los jueces son distintos en cada etapa del proceso y deben desconocer el caso así como no tener contacto previo con las partes. El juez de control es el encargado de dirigir la investigación, ordena al fiscal que provea de la evidencia a las partes y determina qué datos de pruebas se permitirá en la etapa de juicio oral; también, durante las audiencias debe escuchar el caso, evaluar las pruebas, aplicar la ley. El juez de juicio oral tiene las mismas responsabilidades del juez de control (aunque ya no dirige la investigación), a las que se le añade determinar los parámetros de las audiencias, escuchar los alegatos del fiscal y de la defensa, dar la resolución del caso y la sentencia. Al juez de ejecución de sentencia le corresponde decidir sobre la extinción de las penas, condiciones de cumplimiento de las sentencias e inspeccionar los lugares y condiciones de la ejecución de penas.

El ministerio público en el sistema penal acusatorio es la representación de la sociedad en el ejercicio penal. Depende del Poder Ejecutivo y tiene a sus órdenes a la policía investigadora ministerial, conformando una trilogía con ésta y con los servicios periciales. Su objetivo es investigar la comisión de delitos, localizar a los presuntos delincuentes y ejercer la acción penal.

En lo que corresponde a los derechos de las partes, se observa un incremento para la participación de la persona imputada a través de una defensa activa, mientras que para la víctima se enfatiza la reparación de daño. En el CUADRO 2 se enlistan los derechos de ambas.

Cuadro 2. Derechos de las víctimas y de las personas imputadas en el sistema penal acusatorio.

Derechos de las víctimas

- a la igualdad ante la ley y ante los tribunales
- a un fiscal imparcial y objetivo
- a un recurso efectivo
- a la investigación y castigo del delito (incluyendo violaciones de derechos humanos)
- a la atención médica y psicológica de urgencia
- a la coadyuvancia (a presentar datos y medios de prueba al MP)
- a la asistencia apropiada para acceder a la justicia (asesoría jurídica)
- a la protección contra actos de intimidación y represalia para sí y su familia antes, durante y después de los procedimientos
- a impugnar omisiones y resoluciones del MP
- a ser informado sobre el desarrollo del proceso penal
- a que un juez explique la sentencia en audiencia pública

Derechos de las personas imputadas

- a la igualdad ante la ley y ante los tribunales
- a un fiscal imparcial y objetivo
- a la presunción de inocencia
- a no declarar (guardar silencio, si así lo decide)
- a una defensa adecuada de su elección, de oficio y/o a defenderse personalmente
- a la privacidad y a la intimidad
- a conocer los cargos que se le imputan
- a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial
- a contar con tiempo y medios necesarios para la defensa
- a presentar pruebas y examinar testigos
- de apelación
- a un recurso efectivo
- a ser informado de sus derechos
- a un intérprete
- a ser juzgado sin dilaciones o ser puesto en libertad
- a hallarse presente en el proceso
- a que no se admitan pruebas ilícitas en el juicio
- a la irretroactividad de la ley
- a la única persecución
- a un juicio público y justo
- de indemnización por error judicial
- a que un juez explique la sentencia en audiencia pública

La nueva etapa de investigación penal y el actuar de la policía

La etapa de investigación es la más importante del proceso penal porque en ella se garantiza el debido proceso, se fundamenta la causa del juicio y se allegan los datos de prueba que serán valorados para solicitar medidas cautelares, continuar con el proceso y alcanzar una sentencia. Es en el ARTÍCULO 21 constitucional donde quedó plasmada la nueva etapa de investigación en el sistema penal acusatorio, cuyo objetivo es desaparecer el conocido como “mini juicio” del sistema inquisitorio, que radica en los altos parámetros probatorios de la averiguación previa, porque una acusación durante la averiguación previa prácticamente significaba la resolución en el mismo sentido durante la etapa de instrucción.

La mayor cantidad de violaciones a los derechos humanos en la justicia penal suceden durante la etapa de investigación, en donde la policía acude a métodos de tortura con el objetivo de obtener una declaración autoinculpatoria y legitimar las acciones de los elementos de procuración de justicia. Para evitar la utilización de medios de violencia física y psicológica el sistema penal acusatorio ha ampliado los derechos humanos

de la víctima y de la persona imputada en la etapa de investigación al considerar como prueba ilícita cualquiera que sea obtenida por medio de la tortura. Además, ahora el encargado de dirigir la investigación es el juez de control, ya no el ministerio público, este último actúa bajo la dirección del primero junto con “las policías” para preservar la escena del crimen y recopilar los datos de prueba en cadena de custodia que aseguren el proceso. El ministerio público fallará si no alcanza tres elementos: la verdad de los hechos, la garantía de los derechos humanos y la celeridad en el proceso; exigido por la carga de prueba ejerce la acción penal y vigila la legalidad del proceso para que la investigación no sea archivada, nulificada o sobreseída a consecuencia de violaciones a los derechos humanos.

La nueva etapa de investigación se divide en tres periodos: investigación policial, investigación procesal e investigación judicializada. Comienza con el periodo de investigación policial, que tiene como objetivo la prevención de delitos y la investigación bajo sospecha de acciones delictivas. La investigación policial es un periodo desjudicializado, es decir, que no está sujeto a normas del proceso penal sino a las regulaciones de los cuerpos policiales. El periodo procesal comenzará a partir de la relación jurídica con la persona imputada; hasta este momento todavía no existe la imputación. El segundo periodo de la etapa de investigación es el procesal, que se caracteriza por la presentación de la denuncia o querrela y concluye con el ejercicio de la acción

penal. Incluye el auto de vinculación a proceso que es el momento en que el juez de control decide ejercer la acción penal al formular la imputación, mismo que sucede durante la audiencia de vinculación a proceso, que en algunos estados del país debe de ser pública. No se puede detener por más de 72 horas al presunto delincuente sin que se genere el auto de vinculación a proceso, el cual deberá contener el delito imputado, la probabilidad que lo cometió, lugar, tiempo y circunstancias, así como los datos de prueba del hecho delictuoso. Los datos de prueba que permiten al juez declarar el auto de vinculación a proceso no son pruebas de culpabilidad para la persona imputada. Este es un cambio radical en la forma de impartir justicia en México ya que la persona imputada al estar vinculada a proceso tan sólo significa que se ha abierto una investigación que puede llegar a la conclusión de su culpabilidad, no obstante, los datos de prueba no son suficientes para determinarla, por lo tanto, la presunción de inocencia prevalece al permitir que la defensa también presente pruebas que deberán ser valoradas por el juez de control. La investigación judicializada es el tercer y último periodo de la etapa de investigación. En él existe ya un plazo temporal para la finalización de la investigación, determinado por el juez de control con el objetivo de recabar datos de prueba que servirán al ministerio público y a la defensa en la audiencia intermedia.

Los cambios que el sistema acusatorio introduce no se agotan con las modificaciones procesales. Como se dijo ya, se amplían los derechos tanto de la víctima como del imputado. El elemento fundamental que debe tenerse en cuenta de la etapa de investigación del sistema penal acusatorio es que las actuaciones y datos de prueba recabados durante el periodo policial carecen de valor probatorio para fundar la condena a la persona imputada, pero funcionan para declarar el auto de vinculación a proceso. Sin embargo, tiene una excepción que es que las actuaciones de la policía sí tendrán valor probatorio en caso de procedimientos abreviados o en procesos de delincuencia organizada. En caso de que el proceso alcance la etapa de juicio oral, el juez de juicio oral no debe tener conocimiento del mismo, tendrá que escuchar por primera vez la argumentación del ministerio público y de la defensa durante las audiencias públicas. Se obliga a la profesionalización de la investigación policial porque cualquier prueba que se prefabrique o en la que se utilicen métodos de tortura será inválida. Para que se pruebe responsabilidad penal el ministerio público tiene que desahogar los medios de prueba en audiencia pública, bajo los principios acusatorios (contradicción, inmediación, publicidad, continuidad y concentración).

Las salidas alternas a proceso

Expresadas en el ARTÍCULO 17 constitucional son llamadas mecanismos alternativos de solución de controversias. Son fórmulas que buscan que para la solución de conflictos se considere a la justicia penal como la última instancia. Parten de la visión de que los conflictos entre individuos es posible solucionarlos entre las partes a través de la mediación y la reconciliación en los casos en que no haya existido perjuicio a la sociedad. La finalidad de las salidas alternas es que la reparación del daño a la víctima sea garantizada. En términos sociales, las salidas alternas están diseñadas para convertirse en la primera piedra hacia la construcción de un derecho penal operativo y mínimo, en donde se procesen sólo las acciones que es imprescindible penar y en donde los tipos penales no se multipliquen de manera creciente. Las salidas alternas a proceso, asimismo, agilizan y desahogan una gran cantidad de casos que mantienen a los tribunales en permanente sobreactividad, permitiéndole al Poder Judicial concentrarse en los casos que requieren su imprescindible atención; también se perfila como un mecanismo eficaz para descongestionar al sistema penitenciario ya que una gran cantidad de casos no alcanzarán la etapa judicializada del proceso.

En el sistema penal acusatorio las salidas alternas son opción en cualquiera de las etapas del proceso, sin embargo, si se busca alcanzar los objetivos arriba descritos, su utilización mayoritariamente tendrá que suceder en la etapa de investigación

o en la etapa intermedia. Las salidas alternativas a proceso se clasifican en: mediación, conciliación y arbitraje. La mediación se utiliza cuando un tercero neutral ayuda a que las partes negocien para alcanzar un resultado aceptado mutuamente. El tercero neutral debe ser designado o aceptado por el juez del proceso; puede ser particular o servidor público. Tiene que estar capacitado y acreditado para tener conocimiento de las soluciones y actuar de manera imparcial. La mediación busca alcanzar para la víctima la reparación del daño; a la persona imputada le permite optar por castigos que no involucren la pena privativa de la libertad (como el servicio a la comunidad) y en dado caso obtener el perdón; y para ambas partes busca evitar que el conflicto alcance la acción penal y las etapas judicializadas del proceso penal que significan costos económicos y emocionales. La segunda salida alterna a proceso es la conciliación, que prácticamente es el mismo proceso que la mediación, aunque aquí el tercero neutral sólo actúa como colaborador y no quedará en él la resolución del conflicto. Por último, el arbitraje refiere a cuando el tercero neutral es quien determina la resolución del conflicto, por lo que las partes tienen que someterse a su determinación.

Los detractores a la incorporación de salidas alternas a proceso en la justicia penal afirman que éstas convierten al sistema acusatorio en un espacio de negociación entre el Estado y el infractor, en donde este último bajo las reglas del mercado puede obtener algún beneficio legal a cambio de aceptar su imputación, lo que ocasiona que el conjunto de principios acusatorios en los que se sustenta el proceso no tengan injerencia.

Ejemplo de periodismo

CHIHUAHUA

Es una alternativa para la solución de conflictos

Realizan 922 acuerdos reparatorios en un año

Revista Especializada en Juicios Orales

VEREDICTO

DIANA CRISTAL GONZÁLEZ OBREGÓN
TITULAR DE LA UNIDAD DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO DE LA PCJ

“Debemos escuchar a los estados”

CARDONA

Chihuahua, Chih.- Los acuerdos reparatorios son mecanismos alternativos para la solución del conflicto penal. No sólo han descongestionado la carga de trabajo en los tribunales, sino que han representado una vía rápida y satisfactoria para solucionar las diferencias entre las partes intervinientes en un juicio, tiempo que se ahorra el litigio.

En el último año, en los tribunales de Garantía de los 14 Distritos Judiciales del estado de Chihuahua se resolvieron 922 casos por vía del acuerdo reparatorio, según el Tercer

>> FUGAR
SE EXPANDE EL TRABAJO DE JUECES DE PAZ A 73 MUNICIPIOS

CONVINCEN ORGANIZACIONES Y GOBIERNO EN IMPLEMENTAR LA REFORMA PENAL

RESOLVIENDO 922 CASOS CON ACUERDOS REPARATORIOS EN UN AÑO

NOTA: Carolina Cardona, “Realizan 922 acuerdos reparatorios en un año”, *Veredicto*, México, año 4, núm. 46, mayo 2013 (www.veredicto.com.mx)

Las audiencias públicas

Como ya se dijo, el sistema penal acusatorio tiene por columna vertebral a las audiencias. Estas son las instancias procesales en donde se enfrentan las argumentaciones jurídicas de las partes en un espacio de transparencia bajo la dirección del juez; con ello se garantizan los derechos humanos de las partes a través del principio de publicidad. Las actuaciones y los elementos que tienen valor probatorio dentro del proceso penal se desahogan en las audiencias, por lo que en cada etapa del proceso existen.

Como la justicia penal es un tema de interés social y está enmarcada bajo la institución del Poder Judicial de un Estado democrático de derecho, éste también debe rendir cuentas a la sociedad mexicana. El principio de publicidad (junto con el derecho de acceso a la información pública) es la herramienta más eficaz para la ren-

dición de cuentas, y las audiencias públicas son la fuente primaria que permite a la sociedad observar cómo funciona el sistema de justicia penal. A través de la publicidad de las audiencias es posible para un amplio público conocer las actuaciones de la policía ministerial y los peritos, del ministerio público, del juez y de la defensa. Éstos, al verse bajo el escrutinio social, tendrán que manejarse de acuerdo al derecho procesal sin violar derechos humanos, convirtiendo a la publicidad en una garantía política para la sociedad.

Las excepciones al principio de publicidad quedaron plasmadas en el ARTÍCULO 20 constitucional, y son determinadas por la ley en relación con la seguridad nacional o seguridad pública, la revelación de datos personales, así como la protección de las víctimas, testigos, menores o que el juez considere que existen razones fundadas para restringirla.

Son cinco tipos de audiencia en el sistema penal acusatorio:

	CONTROL DE DETENCIÓN	VINCULACIÓN A PROCESO	INTERMEDIA	JUICIO ORAL	EJECUCIÓN DE SENTENCIA
ETAPA DEL PROCESO	De investigación	De investigación	Intermedia	Juicio oral	Ejecución de sentencia
AUTORIDAD JUDICIAL	Juez de control	Juez de control	Juez de control	Juez de juicio oral	Juez de ejecución de sentencia
DESCRIPCIÓN	El imputado es puesto a disposición del juez, se le informan sus derechos, si cuenta con abogado defensor, se le ofrece brindar datos de prueba y se califica la detención. Es viable la conciliación.	El juez garantiza que el imputado conoce sus derechos. El ministerio público informa la investigación que señalan la existencia del hecho como delito, que demuestra la probabilidad que el imputado lo cometió, su calificación jurídica, modo de ejecución y reparación de daño. El juez abre debate sobre medidas cautelares y da plazo para cierre de la investigación.	Se da con el juez en presencia de las partes, el fiscal y el abogado. Hacen exposiciones. Puede terminar en sentencia condenatoria con razón de procedimiento abreviado o con la suspensión condicional de proceso. Es viable la terminación anticipada.	Comienza con los alegatos de apertura, continúa con la recepción de pruebas y los alegatos de clausura. Se da la individualización de pena, reparación de daño y sentencia.	Tiene el objetivo para revisar la extinción de penas, condiciones de ejecución de penas y medidas de seguridad.

El sistema penal acusatorio va más allá de la transparencia entendida como la apertura de la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, sino que se sustenta en la transparencia entendida como una herramienta para fomentar la participación ciudadana que coadyuve a garantizar que la instancia del gobierno resuelva problemas públicos. La característica dialéctica de las audiencias públicas promueve la transparencia porque se sostiene en el desarrollo argumentativo oral, el cual se caracteriza por su permanente movi-

miento, la dialéctica provoca el enfrentamiento entre ambas partes, no se sujeta a métodos de reproducción escritos en el papel o a procedimientos burocráticos en donde la censura oculta la información; la oralidad del sistema penal acusatorio ejerce su capacidad para detonar la audiencia pública como un proceso de rendición de cuentas. El CUADRO 3 describe el protocolo de las audiencias.

CUADRO 3. Protocolo de las audiencias en el sistema penal acusatorio.

1	Individualización y presentación de las partes.
2	Individualización del acusado.
3	Lectura de los hechos.
4	Declaración de apertura de la audiencia de juicio oral.
5	Alegatos de apertura.
6	Lectura de acuerdos probatorios.
7	Ofrecimiento de pruebas.
8	Procedimiento de testigos y peritos.
9	Declaración del imputado y "ampliación de ésta".
10	Alegatos finales.
11	Sentencia.

El debate acerca del principio de publicidad actualmente enfrenta dos posiciones: desde una perspectiva se sostiene que la publicidad es exclusiva de las audiencias de juicio oral para conocer las sentencias ya que los derechos del honor, la intimidad y el resguardo de datos personales de la víctima y de la persona imputada durante las instancias del proceso deben resguardarse; y por otra se argumenta que el derecho a la información, al ser un derecho de doble vía y de interés social, es un derecho que prevalece por encima de los derechos procesales ya que permite que la sociedad se entere de lo que sucede

en el sistema de justicia penal, haciendo hincapié en la deontología jurídica de la comunicación para resguardar los derechos de la víctima y de la persona imputada. Esta transformación cultural significará una curva de aprendizaje tanto para quienes se atrincheran en el derecho penal del enemigo como para quienes impulsan el garantismo.

Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011

La reforma de 2011 de los derechos humanos está estrechamente vinculada con el sistema penal acusatorio. En un sistema penal en donde la prisión preventiva es automática para la mayoría de los delitos, en donde se arraiga a personas imputadas por el delito de delincuencia organizada por lo que se mantiene la prisión antes que el juicio. En un sistema penitenciario donde el 41 por ciento de los reclusos no han recibido sentencia, el 33 por ciento está ahí bajo la figura de la prisión preventiva y en donde las cárceles se encuentran en estado de hacinamiento, es más que notorio que la injusticia, la corrupción y la criminalización de la protesta se reproducen porque no se cumplen los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos.

Así, con la reforma de los derechos humanos de 2011 se da un gran paso en la búsqueda de recuperar la dignidad de las personas en el sistema de justicia penal. La dignidad de la persona y sus derechos es una transformación mundial con la incorporación del orden internacional de los derechos humanos, bajo dos normas: el imperativo de la paz y tutela de los derechos humanos. El paradigma fundamental de los derechos humanos radica en que son ellos mismos normas; los ciudadanos son sus titulares y no simples destinatarios, por lo que no son suprimibles y les confiere una posición por encima del ordenamiento jurídico de los poderes públicos y privados.

En nuestro país fue en 2011 cuando los derechos humanos se insertaron en la Constitución y los elevó a norma constitucional al sustituir en el artículo 1° “garantías individuales” por “derechos humanos y sus garantías”. En el sistema penal acusatorio mexicano los derechos humanos se expresan a través de los derechos que las partes tienen durante el proceso. En este sentido, la autoridad judicial tiene que garantizarlos en todo momento.

CUADRO 4. Síntesis de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011.

1	Toda norma referida a derechos humanos se interpreta a partir de la Constitución y de los tratados Internacionales.
2	Toda persona “goza” de los derechos humanos, ya no son “otorgados” por el Estado.
3	El principio “pro personae” significa que cuando se interprete una norma jurídica se debe elegir la que proteja más al titular del derecho humano.
4	El Estado mexicano está “obligado” de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a través de los principios de universalidad, dinamicidad, interdependencia, progresividad e inherencia.
5	El Estado mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos.
6	El sistema penitenciario nacional debe basarse en el respeto a los derechos humanos.
7	Para solicitar la expulsión de un extranjero del territorio nacional debe otorgársele el derecho a previa audiencia y a que el proceso sea apegado a la ley.
8	Cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos elabore una recomendación hacia un funcionario público, éste está obligado a responder y justificar su afirmativa o negativa.
9	La Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada a realizar investigaciones relacionadas con violaciones a derechos humanos

ACUSATORIO. Se refiere a que las figuras dentro del proceso penal se dividen en tres: la acusadora, el juez y la defensa. Así, quien sostenga la acusación cargará con determinar el hecho que se tipificará como delito, de acreditar la responsabilidad penal del presunto autor y probar con hechos la acusación: elementos que tienen que ser valorados por el juez (o autoridad judicial).

ARRAIGO. Es una medida cautelar establecida para los casos de delincuencia organizada. A petición del ministerio público el juez podrá decretar el arraigo sólo si es necesario para el éxito de la investigación, protección de personas o exista riesgo de que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia. La duración del arraigo varía en cada entidad federativa, plazo que puede prorrogarse si el ministerio público acredita que subsisten las causas.

DEBIDO PROCESO. Nadie puede ser sometido a una medida de seguridad ni condenado a una pena sino después de una sentencia firme obtenida en un proceso con observancia estricta en los derechos previstos en las Constituciones federal y local, en los tratados internacionales y leyes que de ellos emanan.

Glosario básico

DELINCUENCIA ORGANIZADA. Una organización de hecho de tres o más personas para cometer delitos de forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. Toda persona imputada es considerada inocente mientras no se demuestre lo contrario mediante sentencia firme y debidamente motivada. En caso de duda sobre la responsabilidad penal debe resolverse a favor del imputado. Hasta antes de la sentencia ninguna autoridad puede presentar a una persona como culpable o brindar información en tal sentido.

PRISIÓN PREVENTIVA. Es una medida cautelar que se solicita sólo en casos de delitos que merezcan pena privativa de la libertad. Se puede ejercer de oficio (en los casos: homicidio doloso, violación y secuestro, en grado de tentativa; con medios violentos que ocasionen daños graves a integridad física de personas; los cometidos con armas y explosivos; en delitos de pornografía de menores y trata de personas); o a petición del ministerio público (en los casos: en los restantes delitos cuando garantice la comparecencia del imputado, el desarrollo de la investigación, protección de la víctima o testigos, o cuando haya sido sentenciado previamente por un delito doloso). Su duración no puede ser mayor a dos años.

PRUEBA. Es todo conocimiento cierto o probable sobre un hecho que ingresa al proceso penal como “medio de prueba” en una audiencia desahogada bajo principios de inmediatez y contradicción. Los medios de prueba se escogen y discriminan en la etapa de investigación porque todavía no se asegura que sean correctos. El juez los utiliza como elementos de juicio para llegar a la conclusión. Para las resoluciones del juez sólo son válidas las desahogadas en audiencias públicas, salvo excepciones.

Fuentes para consulta

Derecho a la información y justicia: guía para el tratamiento informativo de los procesos judiciales – Consejo Audiovisual de Andalucía

Consejo Audiovisual de Andalucía, España, 2013.

http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/noticia/pdf/1303/guia_para_el_tratamiento_informativo_procesos_judiciales.pdf

Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio – Instituto mexicano de derechos humanos y democracia, AC (IMDHD)

IMDHD, México, 2012.

<http://imdhd.org/derechos-humanos-en-el-sistema-penal-acusatorio-version-actualizada>

El Nuevo Sistema de Justicia Penal desde la Perspectiva de la Sociedad Civil – Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (INSYDE)

Serie Cuadernos de Trabajo, núms. 33 y 34, Monterrey, julio 2010.

<http://www.insyde.org.mx/images/serie%20cuadernos%20de%20trabajo%20no.%2033%20y%2034%20-%20reforma%20const.%20monterrey,%20n.l.pdf>

Estudio constitucional de las garantías en el proceso penal. Análisis comparativo con la reforma para la implementación del nuevo sistema acusatorio penal – David Molina Valencia

UNAM-Facultad de Derecho, México, 2011.

bc.unam.mx -> <http://132.248.9.195/ptd2012/febrero/0677062/Index.html>

La igualdad de las partes en el proceso penal acusatorio y oral ¿falacia o realidad? – Teresa Dagheli Gutiérrez Guzmán

UNAM-FES Aragón, México, 2012.

bc.unam.mx -> <http://132.248.9.195/ptd2012/agosto/301033992/Index.html>

La política de transparencia judicial desde la visión de las entidades federativas: una propuesta para su implementación – Viggiano Austria, Alma Carolina

Reforma Judicial, UNAM-IIIJ, México, núm. 11, enero-junio 2008.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/11/rjf/rjf8.pdf>

Los juicios orales en la justicia local: un breve estudio sobre los sistemas de Nuevo León, Chihuahua, Estado de México y Oaxaca – Vázquez Marín, Óscar e Israel RIVAS ACUÑA

Reforma Judicial, UNAM-IIIJ, México, núm. 11, enero-junio 2008.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/11/rjf/rjf7.pdf>

EL DERECHO DE
ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA EN EL
SISTEMA PENAL
ACUSATORIO

CÓMO USAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO.

3

TEMAS A ESTUDIAR:

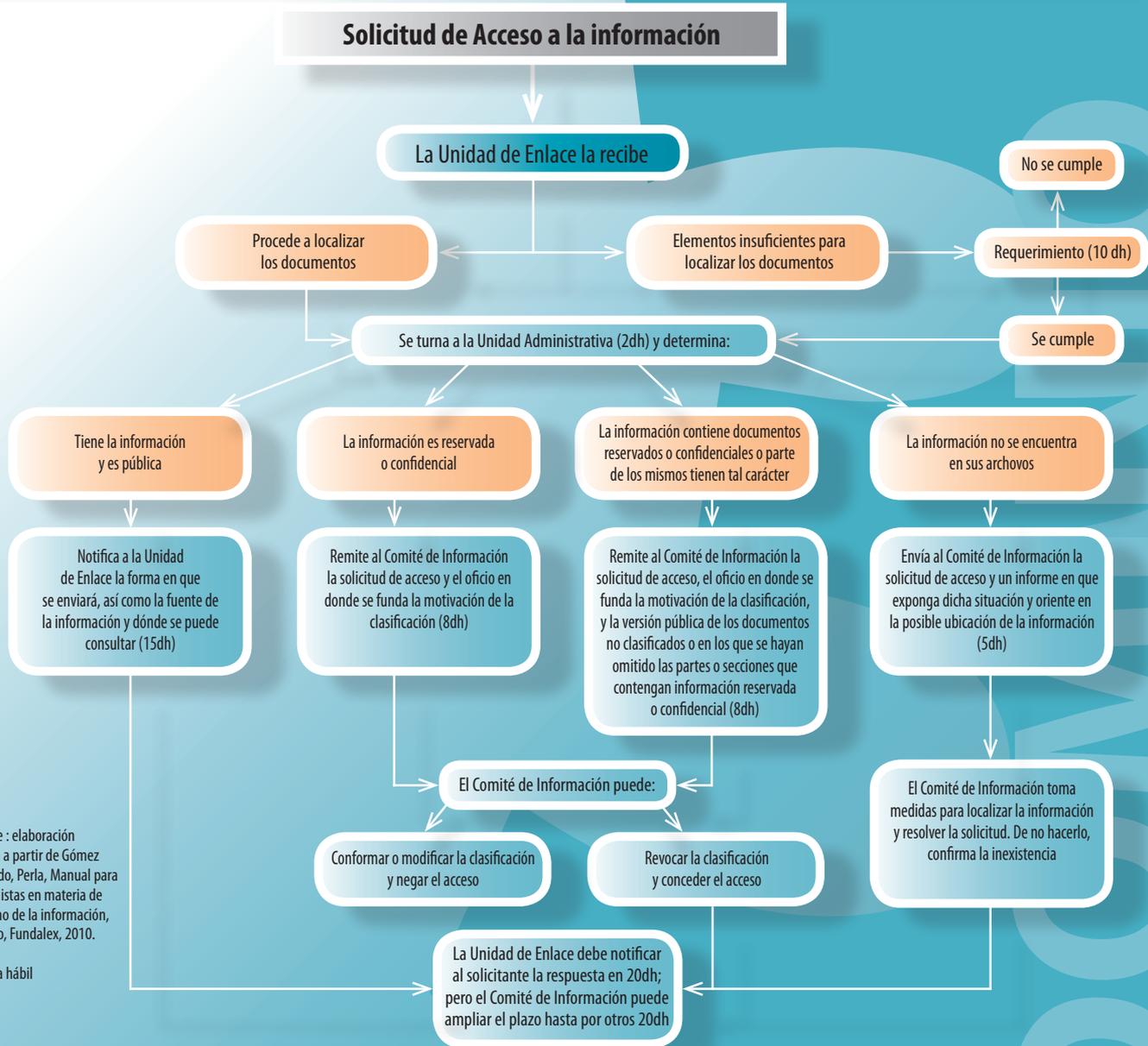
- Cómo presentar una solicitud de información.
- Cómo presentar un recurso de revisión.
- Qué instituciones se encargan de brindar la información y cómo lo hacen.
- Qué tipo de información tiene en sus manos el poder judicial y cómo solicitarla.
- Qué tipo de información del sistema penal acusatorio se puede solicitar.

OBJETIVO:

Que las y los periodistas identifiquen los procedimientos para utilizar las herramientas del derecho de acceso a la información con las que es posible ejercer la rendición de cuentas en el sistema penal acusatorio.

DOMINIO

Mapa conceptual del Dominio



Fuente : elaboración propia a partir de Gómez Gallardo, Perla, Manual para periodistas en materia de derecho de la información, México, Fundalex, 2010.

dh: día hábil

Cuáles son las instituciones de acceso a la información que tramitan las solicitudes y los recursos de revisión

Para poner en práctica el acceso a la información la legislación diversifica las obligaciones y responsabilidades de cada sujeto obligado en las denominadas unidades administrativas (o dependencias), que son las distintas oficinas con funciones específicas que en su conjunto los componen. Por ejemplo, los sujetos obligados del poder judicial se dividieron en:

FEDERALES: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

ESTATALES: Tribunales Superiores de Justicia del Estado.

Cada sujeto obligado, a través de las unidades administrativas, tienen la obligación material de garantizar el derecho de acceso a la información pública. Para ello, en cada unidad administrativa se crean una **unidad de enlace** y un **comité de información**, que son los encargados de hacer llegar la información a los solicitantes y de observar que los procedimientos de acceso a la información se cumplan. Asimismo, la legislación creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que es el **órgano garante** encargado de promover y difundir el derecho de acceso a la información en la sociedad, además de resolver las negativas a dar información y los recursos de revisión.

Tanto las unidades de enlace, los comités de información y el IFAI están regulados por la LFTAIP y su reglamento. Por otra parte, además de estas tres instituciones cada estado tiene la obligación de crear su órgano de acceso a la información estatal; de acuerdo con el informe del IFAI de 2012 los estados que todavía no cuentan con un órgano garante y sistemas de acceso a la información son: Baja California (norte y sur), Tamaulipas, Michoacán, Estado de México, Oaxaca y Yucatán.

UNIDAD DE ENLACE. Es el vínculo con el solicitante; encargada de recibir y dar trámite a la solicitud, hacer gestiones internas para resolverla, entregarla y efectuar la notificación de la resolución. Cada unidad administrativa pública federal tiene una unidad de enlace, designada por su titular, conformada con recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, sin fondos adicionales.

Funciones: i) recibir y tramitar las solicitudes, ii) auxiliar a particulares a elaborar las solicitudes y orientarlos, iii) realizar los trámites para entregar la información y efectuar las notificaciones, iv) proponer al comité de información los procedimientos para la gestión de las solicitudes, v) habilitar a los servidores públicos necesarios para recibir y dar trámite a las solicitudes, vi) llevar registro de las solicitudes y sus resultados.

COMITÉ DE INFORMACIÓN. Cada unidad administrativa cuenta con uno, integrado por un servidor público designado por el titular, el integrante de la unidad de enlace y el contralor interno. Tienen recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, sin adicionales.

Funciones: i) coordinar y supervisar las acciones para proporcionar la información; ii) instituir procedimientos eficientes en la gestión de las solicitudes, iii) evaluar los criterios de clasificación y conservación de los documentos, iv) enviar al IFAI información: número y tipo de información presentada y resultados, así como la que no se localizó; tiempos de respuesta; estado de las denuncias y las dificultades observadas.

IFAI. Es un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información. También se encarga de resolver las negativas a entregar información. Está integrado por cinco comisionados designados por el ejecutivo bajo la aprobación de los senadores. Rinde un informe anual al congreso.

Atribuciones: i) interpretar la ley para favorecer el principio de publicidad, ii) resolver los recursos de revisión, iii) revisar los criterios de clasificación, iv) formular los criterios de catalogación, v) hacer recomendaciones a las unidades administrativas, vi) orientar a los particulares, vii) apoyo técnico a las unidades administrativas, viii) elaborar los formatos de solicitudes, ix) elaborar los lineamientos generales de protección de datos personales, x) hacer de conocimiento de las infracciones, xi) elaborar una guía con los procedimientos, xii) capacitar a los servidores públicos, xiii) difundir entre los servidores públicos los beneficios del manejo público de la información, xiv) elaborar investigaciones y publicaciones, xv) cooperar con los sujetos obligados, xvi) elaborar el reglamento interno, xvii) designar a los servidores públicos, xviii) elaborar un proyecto presupuestal anual.

PLAZOS DE ENTREGA DE LA INFORMACIÓN (días hábiles)	
ENTREGA DE LA SOLICITUD	
PROCEDIMIENTO SENCILLO	PROCEDIMIENTO AMPLIADO
	5 días Incompetencia de la unidad de enlace
	10 días Requerimiento de información adicional
	30 días Responder el requerimiento de información adicional
20 días Responder la solicitud de información	20 días Responder la solicitud de información
	20 días Ampliación de plazo para responder la solicitud de información
10 días Entrega de la información	10 días Entrega de la información
15 días Presentar recurso de revisión	15 días Presentar recurso de revisión
TOTAL MÁXIMO:	
45 días	105 días
El solicitante tiene tres meses para recogerla, si no, tendrá que realizar otra solicitud.	

Qué es una solicitud de información y cómo presentarla

Cualquier persona puede presentar la solicitud de información a las unidades de enlace a través de un escrito libre o con los formatos del IFAI o con el **sistema electrónico Infomex**. Los procedimientos del acceso a la información se rigen por los principios de máxima publicidad, simplicidad y rapidez, gratuidad, costo razonable de la reproducción, suplencia de las deficiencias de la solicitud, auxilio y orientación a particulares.

El procedimiento de solicitud de información a través del sistema electrónico Infomex responde a las legislaciones de transparencia federal y estatales. Así, hasta el momento existen 25 sistemas Infomex (uno por cada estado que lo implementó) además de los Infomex específicos (como el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

La unidad de enlace es quien entrega la información y no requiere de una justificación ni interés para solicitarla. Los únicos requisitos para realizar una solicitud de información son el nombre del solicitante y el medio para recibir la información o las notificaciones (que con un correo electrónico basta). Asimismo, es preciso que se realice una descripción clara y precisa de los documentos que se solicitan y de datos que faciliten su localización.

EJEMPLOS DE LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS INFOMEX

Sitio web que reúne a los sujetos obligados

www.proyectoinfomex.gob.mx/

Infomex Federal www.infomex.org.mx	Infomex DF www.infomexdf.org.mx	Infomex SCJN www2.scjn.gob.mx/ssai/
Infomex Chihuahua infomex.transparenciachihuahua.org.mx	Infomex Consejo de la Judicatura Federal www.cjf.gob.mx/infomex/	Infomex Guerrero info.guerrero.gob.mx

En la IMAGEN 1 identificamos las **variables que solicita el sistema Infomex para realizar una solicitud de información: información solicitada, otros datos para facilitar su localización y la dependencia que tenga esa información.**

Como ya se mencionó, la información a la que se tiene acceso está contenida en documentos. Por lo tanto, para cada variable se deben rellenar los campos con una escritura que sea precisa y sencilla. Para la **información solicitada** tenemos un ejemplo:

“Documentos que contengan las resoluciones o sentencias condenatorias a mujeres acusadas de delincuencia organizada en el estado de Chihuahua en los años 2010 a 2012”.

De igual manera tienen funcionalidad las dos variables restantes: los **otros datos** y la **dependencia**:

“Documentos que sean los expedientes de los procesos y también las actas de los juicios orales. Que los documentos de las resoluciones no tengan explícitos los datos personales de las mujeres sentenciadas”.

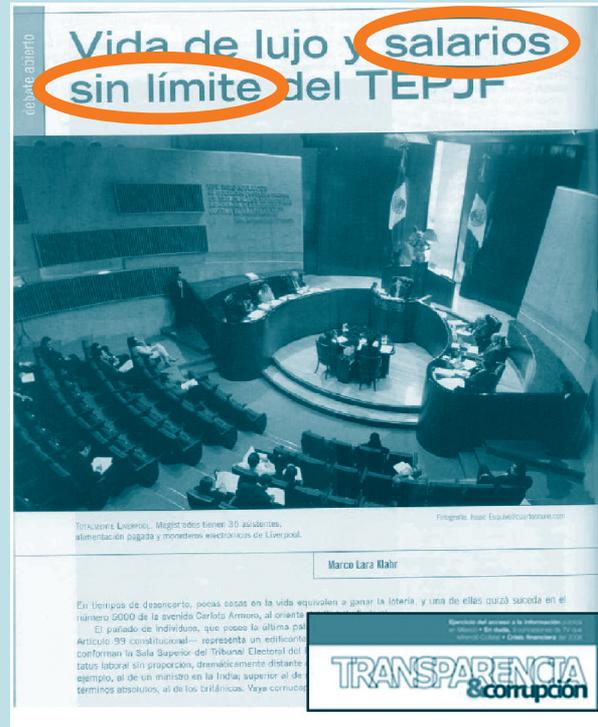
“Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua”.

En el sistema electrónico Infomex se encuentran los procedimientos para realizar las solicitudes de información. Sin embargo, también ofrece dos herramientas de acceso a la información fundamentales: la base de datos (*OpenData*) que contiene todas las solicitudes de información realizadas anteriormente junto con los recursos de revisión, y el sistema *zoom* que de manera sencilla y accesible contiene algunas solicitudes de información.

IMAGEN 1. Sistema Infomex.

The screenshot displays the Infomex web interface. At the top, it identifies the user as 'EMILIO CARRANZA GALLARDO' and the date as 'miércoles 4 de septiembre de 2013'. The main content area is titled 'Instrucciones: Para registrar tu solicitud lee detenidamente cada una de las secciones que aquí se presentan.' and is divided into four steps. Step 1, '¿Qué información solicitas?', is the active step and contains a dropdown menu for '¿Cuál Tipo de Solicitud puedo seleccionar?' with 'Información solicitada' chosen. Below this, there are text input fields for 'Otros datos para facilitar su localización' and '¿A quién le solicitas información?'. The '¿A quién le solicitas información?' dropdown is set to 'Dependencia de Estado', and this option is circled in red. The interface also includes a sidebar with navigation options like 'Acceso a la información', 'Mis solicitudes', and 'Mis datos', and a footer with the 'zoom' logo.

Ejemplo de periodismo



NOTA: Marco Lara Klahr, "Vida sin lujo y salarios sin límite del TEPJF", *Transparencia & corrupción*, México, 2008.

Qué es un recurso de revisión

El recurso de revisión es un medio de impugnación que sirve para defenderse de un acto de autoridad que niega el acceso a la información. Es un instrumento jurídico que corrige las resoluciones cuando tienen deficiencias ilegales o injustas. El procedimiento de revisión tiene que ser expedito y diseñado en forma de juicio que incluya a las partes con derecho de audiencia.

El recurso de revisión es un medio de impugnación que sirve para defenderse de un acto de autoridad que niega el acceso a la información.

El recurso de revisión se utiliza en los casos en que la unidad de enlace determina la inexistencia de la información, o cuando el solicitante no está de acuerdo con el tiempo, costo o modalidad de entrega, o cuando la información es incompleta o haya sido entregada de una forma incomprensible.

Los requisitos para presentar un recurso de revisión al IFAI son: el nombre del interesado y el co-

rreo electrónico para recibir notificaciones junto con los datos de la dependencia ante la que se presentó la solicitud, la fecha en que se notificó el acto reclamado, copia de la resolución que se impugna y otros elementos relevantes.

Hay tres tipos de respuestas: i) acuerdo de prevención: el recurso no satisface los requisitos anteriores; ii) si no se subsana el caso anterior el recurso no es interpuesto; iii) acuerdo de admisión: sí reúne los requisitos.

El procedimiento de los recursos de revisión comienza cuando el órgano garante envía el recurso al comité de información de la dependencia, quien tiene siete días para dar respuesta; después el órgano garante define un comisionado ponente que tiene treinta días hábiles para integrar un expediente y analizar el caso. El tercer paso comienza cuando el pleno del órgano garante determina fecha y hora para la audiencia de las partes; una vez presentados los argumentos por escrito o expresados el pleno tiene veinte días hábiles para resolver el recurso de revisión interpuesto.

Las resoluciones son públicas y constan por escrito, pueden desechar el recurso, confirmar o revocar la decisión del comité de información, y ordenar acceso a la información solicitada o su reclasificación.

Procedimiento de acceso a la información en el poder judicial

Con el objetivo de obtener información del sistema penal acusatorio a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se tiene que proceder a acceder a la información que posee el poder judicial (como fuente principal, ya que otros sujetos obligados pueden poseer información relacionada con la procuración e impartición de justicia penal, como la PGR, Se-gob, Defensa Nacional, INEGI, entre otros).

La LFTIAP en el ARTÍCULO 61 establece la obligación del poder judicial de generar reglamentos y procedimientos institucionales para proporcionar el acceso a la información. Como sujeto obligado, tiene la responsabilidad de emitir sus propios procedimientos, de ahí deriva que los sistemas electrónicos Infomex de los estados y los federales sean plataformas en internet separadas unas de otras.

Así, el poder judicial a través de su normatividad creó: las unidades administrativas responsables de publicar la información; las unidades de enlace; el comité de información; los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información; el procedimiento de acceso y rectificación de datos personales; y la instancia interna responsable de aplicar la ley.

La información que se puede obtener del poder judicial, de acuerdo con Ernesto Villanueva en su *Diccionario de Derecho de la Información* (UNAM-Porrúa, 2009), es la información denominada como jurisdiccional, que son los datos que se generan durante los procesos. La información del poder judicial es pública, no obstante, se clasifica como reservada cuando se considera que por su naturaleza no debe hacerse pública durante algún tiempo (por lo general no mayor a doce años). Como ejemplos tenemos: **las jurisprudencias, las sentencias, las averiguaciones previas y las carpetas de investigación cuyos procesos hayan concluido, los acuerdos entre las partes, los datos de los expedientes y los proyectos.**

RECOMENDACIONES PARA SOLICITAR INFORMACIÓN DEL PODER JUDICIAL

1	Se pueden solicitar datos sobre procesos, operaciones, estadísticas y contratos.
2	Los tipos de sujetos de los que se puede obtener información son: los operadores de la justicia (jueces, ministerio público, defensa, abogados), las partes (víctima y persona imputada) y de los trabajadores administrativos e institucionales.
3	Solicitar información a la Suprema Corte de Justicia y a la Secretaría de Gobernación genera mayores resultados que hacer 32 solicitudes a los poderes judiciales de los estados.
4	Revisar el <i>zoom</i> para localizar solicitudes de información paralelas a la tuya que se hayan hecho con anterioridad.
5	Comenzar la solicitud de información con la frase: "Documento que contenga".
6	Las averiguaciones previas son documentos en los que se hace excepción y se reservan, pero sobre esa excepción hay que hacer otra excepción cuando hay asuntos que involucren violaciones graves a los derechos humanos.
7	En la solicitud de información incluir el lugar (región, ciudad, estado) y el tiempo (meses, años) de los datos que se desean obtener.
8	Se puede solicitar información reservada o confidencial bajo la demostración del interés público.
9	Si se solicitan documentos que contengan información confidencial, en la solicitud de información se debe expresar que no se requiere dicha información. De esta manera se obtendrán los documentos con el resto de información.
10	Unidades administrativas que no desean cumplir sus obligaciones han desarrollado estrategias para agotar la paciencia de los solicitantes (como entregar la información en formatos no solicitados para que el costo de su reproducción sea alto).

Por ejemplo, **si se quiere obtener información de las personas que han sido arraigadas utilizando el nuevo procedimiento de investigación en el sistema penal acusatorio**, se tiene que acudir al sistema electrónico Infomex del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) que, como ya sabemos, es uno de los sujetos obligados del poder judicial junto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

En la IMAGEN 2 tenemos el sitio Infomex del CJF, en donde se requieren rellenar tres campos con variables: la **información solicitada**, el circuito y la unidad; i) en el primero corresponde redactar la solicitud completa:

"Documentos que contengan las resoluciones de medidas cautelares, especialmente de arraigo, a personas acusadas de delincuencia organizada o de delitos graves en el Distrito Federal en los años 2011 y 2012".

IMAGEN 2. Sistema Infomex.

info mex

Sistema de Solicitudes de Información del Consejo de la Judicatura Federal.

Solicitantes
Emilio Carranza

Jueves 5 de Septiembre de 2013

Inicio

Acceso a la Información
Nueva solicitud de información
Mis solicitudes
Mis datos
Actualizar mis datos
Reportes
Reporte público de solicitudes
Gráfica por tipo de respuesta
Gráfica por dependencia
Consulta estadística

Cerrar sesión

Instrucciones: Para registrar tu solicitud lee detenidamente cada una de las secciones que aquí se presentan.

¿Qué información solicitas? ¿Cómo deseas recibir la información? Datos del solicitante Información estadística

IMPORTANTE: Para ofrecerte un mejor servicio y atender tu solicitud de información de manera eficiente, te recomendamos ingresar una solicitud por cada tema que estés interesado en conocer; cuando se trate de varias preguntas sobre un mismo tema, éstas se podrán incluir en la misma solicitud de información, además debes describir la información que solicitas, se sugiere proporcionar todos los datos que consideres facilitan la búsqueda de dicha información.

* Información Solicitada:
NO INCLUIR DATOS PERSONALES

Si los campos anteriores son insuficientes para describir tu solicitud, incluye más detalles en un archivo. Archivos válidos:
(.txt;.doc;.pdf;.zip;.xls)

¿Quién te quieres preguntar?:

* Circuito: (Seleccionar)

* Unidad:

Nota:
La presente solicitud se fundamenta en los artículos 30 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como 103, 104, 105, 106 y 107 del Acuerdo General 84/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las atribuciones de los órganos en materia de transparencia, así como los procedimientos de acceso a la información pública y protección de datos personales

0_3_C6... TEORÍAResumen Infomex-CIF-Mo... ÍndiceDetallado.d... Dominio03_Tento... AccesoInfomex... 05 IndicadoresAcu... ES

ii) después seleccionamos el **circuito** de donde queremos la información: son 31 circuitos que corresponden a cada región jurídica del país, iii) y por último identificamos la **unidad** administrativa de dicho circuito a quien pediremos la información, como se ve a continuación:

"01- Primer Circuito".

"183. Juzgado 4to Federal penal especializado en cateos, arraigos e intervenciones de comunicaciones".

De esta manera, conforme mayor número de solicitudes de información son enviadas a los sujetos obligados, quien las emita tendrá mejores elementos para comprender y especializarse en acceso a la información. A continuación enumeramos una serie de indicadores propuestos por Catalina Pérez y Alejandro Madrazo en *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal* (Infodf, 2008) que son la base para comenzar a elaborar solicitudes de información redactadas con datos que contengan estos indicadores y de esa manera evaluar el funcionamiento del sistema penal acusatorio.

INDICADORES DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO.

1	Visitas a las agencias investigadoras del Ministerio Público.
2	Denuncias reportadas.
3	Determinación de la etapa de investigación.
4	Motivo por el cual se determinó el arraigo.
5	Número de ejercicios de la acción penal por tipo de delito.
6	Detenidos en flagrancia.
7	Órdenes de aprehensión: emitidas y cumplidas.
8	Número de presuntos responsables identificados en la etapa de investigación.
9	Recursos y su destino.
10	Publicación de resoluciones de los juicios orales.
11	Información sobre denuncias contra servidores públicos.

Glosario básico

ACUERDOS. Son los principios y plazos que se establecen entre autoridades, órganos, organismos y entidades para determinar los criterios y procedimientos institucionales con los que se proporcionará a los particulares el derecho de acceso a la información.

CARPETA DE INVESTIGACIÓN. Es el conjunto de registros, actas y documentos generados o presentados durante la etapa de investigación, anteriormente conocida como averiguación previa. Es parte de la información de los sujetos obligados que puede ser solicitada vía acceso a la información y que está bajo custodia del ministerio público. Comienza con la noticia criminal y en ella aparece la denuncia o querrela, el informe policial de detención, las actas de las diligencias de investigación (inspección, reconstrucción, reconocimiento, aseguramiento), las entrevistas (a víctima, ofendido, imputado, testigos), los peritajes y documentos exhibidos, los acuerdos y determinaciones emitidos por el ministerio público, las actas de audiencias con el juez de control y los datos de prueba. El juez de control no puede conocer la carpeta de investigación; sus decisiones las toma a partir de las exposiciones orales de las partes en audiencia pública.

DATOS PERSONALES. Es el conjunto ordenado de información (numérica, alfabética, gráfica o fotográfica, acústica o de cualquier otro tipo) concerniente a una persona física identificada o identificable que está en manos de un sujeto obliga-

do y a la cual está comisionado de proteger. Está prohibida su difusión, distribución o comercialización. Son: nombre, número telefónico, domicilio, fotografía, huellas dactilares, firma, RFC, CURP, fecha de nacimiento, edad, nacionalidad, correo electrónico, estado civil, ingresos, cédula profesional, estado de salud, tipo de sangre, huella digital, ADN, señas particulares, color de piel, iris y cabello, estatura, complexión, religión, preferencia sexual, ideología, origen étnico, resoluciones judiciales, información migratoria, fiscal, bancaria y cualquier otro que pueda identificar a la persona.

JURISPRUDENCIA. Es la interpretación que una autoridad judicial da a una ley como expresión de la ciencia opuesta a la doctrina, que precisa el contenido y el alcance que debe dársele. Cuando la interpretación se convierte en un conjunto de interpretaciones uniformes y alcanza cierto número de reiteraciones, se hace obligatoria para quien decide problemas jurídicos regidos por ella.

SENTENCIA. Es la forma ordinaria de concluir un proceso penal. Terminado el debate de juicio oral el juez procede a emitir la sentencia que deberá ser explicada a la audiencia presente. Las sentencias contienen: órgano jurisdiccional que la emite; lugar y fecha; nombre de la persona imputada, lugar de nacimiento, edad, estado civil, domicilio y ocupación; identificación de la víctima; extracto de los hechos; consideraciones y fundamentos legales que la motivan; y la condena o absolución.

Fuentes consulta

Acceso a la información judicial y relación con los medios de comunicación – Miguel González Pino
UNAM, México, 2010.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1646/16.pdf>

Acceso a la información pública. Guía práctica para periodistas – FOPEA
FOPEA-Banco Mundial, 2008.

<http://www.fopea.org/content/download/1134/6088/file/Guia>

Derecho de acceso a la información en el poder judicial una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada – Ernesto Villanueva
UNAM, México, 2010.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/2/aij/aij12.htm>

El derecho de acceso a la información y el Poder Judicial de la Federación – Miguel Carbonell
UNAM, México, 2004.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInformacion/3/cmt/cmt8.pdf>

Guía práctica para elaborar un Recurso de Revisión – IFAI

IFAI, México, 2010.

http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/recurso_r.pdf

Guía práctica para elaborar una Solicitud de Información – IFAI

IFAI, México, 2010.

http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/solicitud_informacion.pdf

Transparencia y seguridad nacional – Eduardo Guerrero Gutiérrez

IFAI, Cuadernos de transparencia #18, México, 2010.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo18.pdf>

EL DERECHO DE
ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA EN EL
SISTEMA PENAL
ACUSATORIO

APLICACIONES PARA EL PERIODISMO.

4

TEMAS A ESTUDIAR:

- Cómo se construyen las noticias.
- Qué es la nota roja.
- Cómo utilizar el análisis del discurso en la nota roja.
- Cuáles son los retos de la labor periodística con el derecho de acceso a la información.
- Cómo crear una agenda periodística a partir de solicitudes de información.

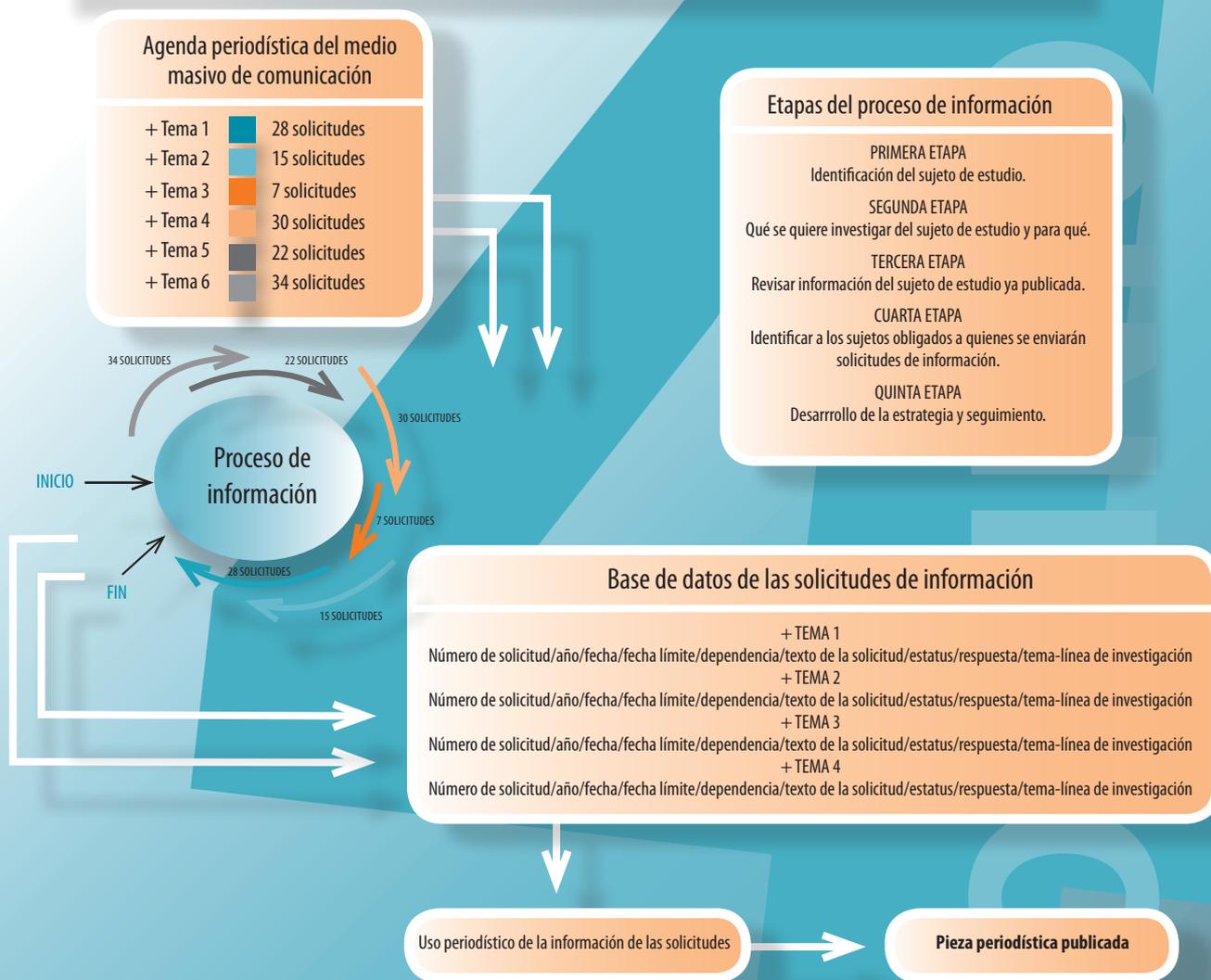
OBJETIVO:

Que las y los periodistas reconozcan la herramienta periodística de transformación que significa el derecho de acceso a la información pública a partir del análisis de la construcción noticiosa cotidiana.

DOMINIO

Mapa conceptual del Dominio

Planificación estratégica de solicitudes de información para construir una agenda periodística



Cómo las noticias utilizan un ejemplo “particular” para dar a su discurso un falso sentido “universal”

La utilización del derecho de acceso a la información pública conlleva elementos críticos hacia la estructura actual de la información y la comunicación en el sentido de que a través de su utilización es posible desarrollar capacidades para los sujetos activos que la ejercen en pos de una circulación más democrática y plural de la información.

El valor crítico del derecho de acceso a la información se traduce en la capacidad que tiene por develar los aspectos políticos y discursivos de la información que circula en la sociedad. Un funcionario público puede realizar cierta afirmación referente a su eficiente accionar en el gobierno, afirmación que puede ser desmentida a través de la ratificación de la información y los datos obtenidos con la utilización del derecho de ac-

ceso a la información. No obstante, el alcance del derecho de acceso a la información pública no se limita a la obtención de datos empíricos del accionar del Estado para desmentir a un funcionario público, ya que con su utilización se abren otro tipo de vetas hacia la profesionalización del quehacer periodístico, a la democratización de los medios de comunicación y a la apropiación del sistema penal acusatorio por parte del periodismo.

En principio de cuentas la transparencia en el sistema penal acusatorio se verá medida a través de la capacidad de los sujetos activos mencionados para generar una política activa de acceso a la información. Esto significa que la transparencia no esté compuesta únicamente por la información pública que el poder judicial elabora por su responsabilidad, sino que trascienda hasta la exigencia de generar información pública bajo indicadores precisos que permitan evaluar el funcionamiento del sistema acusatorio. La política activa genera información en forma de herramientas de profundización del conocimiento jurídico de la población: educa al tiempo que rinde cuentas. Esta información no es necesariamente visible en las funciones de los operadores de la justicia, ya que abarca información anterior a la denuncia y posterior a la sentencia. La política activa de transparencia (o en otras palabras la rendición de cuentas) tiene como sujeto inmediato a la ciudadanía en el formato de la observación y participación en la toma de decisiones y evaluación de las políticas públicas. Al mismo

tiempo, garantiza el principio de máxima publicidad del sistema acusatorio al brindar visibilidad a las decisiones tomadas en las etapas del proceso penal, ejecutando el acto de corresponsabilidad entre los deberes de los sujetos obligados a dar la información y el uso que se le da a ésta.

La política activa de transparencia se refiere a la corresponsabilidad entre los actores que se desempeñan dentro y alrededor del sistema penal acusatorio. Siendo el periodismo el sujeto decisivo en la puesta en funcionamiento y evaluación de la justicia, tenderá a acercarse a los sujetos obligados de acceso a la información en el proceso penal, relación tan estrecha como dialéctica. El impulso necesario para que el accionar conjunto rinda frutos radica en la sistematización de la información que la procuración de justicia formula.

En el presente Dominio se estudiarán dos temas que son fundamentales para comprender a la profesión periodística como una acción política inmersa en una sociedad que construye sus significados a través de los medios masivos de comunicación. De ellos, el primero corresponde al estudio del nivel político que conllevan los discursos periodísticos que permitirán de-construir cómo una simple nota periodística carga con la estructura ideológica que responde a intereses particulares por encima del derecho a la información y de su especificidad periodística: la libertad de expresión. Esto auxilia a identificar cómo la utilización del derecho de acceso a la informa-

ción pública es una herramienta aplicada para la desmitificación del periodismo entendido como reproductor del discurso político del Estado. El segundo tema aborda la capacidad potencial que tiene cada medio de comunicación para introducir de manera estratégica y dentro de su línea editorial una agenda periodística basada en solicitudes de información.

Elaborar periodismo referente al sistema penal y a la procuración de justicia es uno de los rubros de mayor impacto para las audiencias de los medios de comunicación. La ya anticuada nota roja es el referente discursivo a partir del cual se elabora el conocimiento de la justicia en nuestro país. Es un referente anacrónico que responde a intereses particulares que conciben a una justicia que tiene más de doscientos años de antigüedad y que no corresponde a la justicia acusatoria y a la garantía de los derechos humanos.

¿Pero qué esconde en su interior la nota roja que la hace tan atractiva para el mercado de la comunicación? Para dar respuesta a esta pregunta primero se definirá a la nota roja (CUADRO 1) para después comprender cómo el periodismo que la utiliza termina por dejar de lado los principios básicos (éticos e informativos) de la función social de esta profesión.

CUADRO 1. Características de la nota roja.

1	La especulación en la noticia (explotación del morbo).
2	El uso inadecuado del lenguaje (aculturación).
3	La mala influencia de otros idiomas (inglés-español).
4	La actitud cínica de quien escribe (corrupción).
4	La falta de regulación para lo que se escribe (no hay ley que lo prohíba).
5	La falta de especialización del periodista en las diferentes áreas del periodismo.
6	El acelerado crecimiento de la violencia y de la impunidad.

Fuente: Íñiguez, Gregorio, *Los riesgos de la comunicación en el periodismo*, Madrid, 2011

La función social del periodismo es retratar a la realidad como la observa, hacerla llegar a su audiencia a través de hechos, interpretaciones y opiniones sustentadas en argumentos válidos. Como sabemos, la realidad no es visible inmediatamente a los ojos, no es lo que aparenta, o en otras palabras: lo esencial de la realidad no se puede apreciar con sólo darle una rápida mirada. Un ejemplo ayudará a explicar este razonamiento: si se mira a la pared de ladrillos de una construcción se observa su densidad, es lógico pensar que una persona no puede atravesarla caminando. Pero este mínimo grado de experiencia acerca de la pared de ladrillo no es toda la realidad que contiene. Si observamos a la pared más de cerca se notará que el material del que está compuesta es granulado, que tiene grietas, por lo que también contiene espacios vacíos. A un grado mayor de observación, si se la mira con un microscopio será posible identificar que el granulado está compuesto por partículas más pequeñas (moléculas, átomos) en las que obser-

varíamos que existe aún más espacio entre ellas. Si se analiza de qué están compuestos los átomos de la pared de ladrillo se concluye que tienen una pequeña porción de materia (el núcleo) y una gran cantidad de espacio vacío. Esta gran cantidad de espacio vacío es el que constituye en su mayor parte a la pared de ladrillos. Así, lo que a simple vista parecía ser una construcción densa e impenetrable en realidad es un espacio en donde una innumerable cantidad de partículas están en constante movimiento, por lo que en este nivel de la realidad material la pared de ladrillo es perfectamente penetrable porque está compuesta por el aire entre los átomos. Aunque la pared de ladrillos esté mayormente constituida de aire no se desmoronará porque ella es una totalidad estructurada unida por las relaciones de sus elementos; estas relaciones son el pegamento que la mantiene en pie, le da sentido y funcionalidad como pared de ladrillos que sostiene una construcción.

Este ejemplo permite afirmar que las características de la realidad no están presentes a simple vista. En cuanto al periodismo, ¿cómo refleja la realidad? Al tomar en cuenta las seis características de la nota roja enunciadas se observa que su interpretación de la realidad es la reducción de los hechos a simples acontecimientos individuales y violentos en donde el discurso es especulativo, descontextualizado y sin regulaciones. Es decir, solamente se refleja una parte muy pequeña de lo que la realidad está compuesta, como si la nota roja solamente dijera de la pared de ladrillos que es de color anaranjado y excluyera cualquier otra información. En términos ideológicos a esto se le llama la *sustitución del todo por la parte*: es cuando se quiere definir a la entidad universal (el todo) a partir de una sola de sus características (la parte).

Los medios de comunicación se han especializado en explotar la falsa sustitución del todo por la parte, la nota informativa es el ejemplo más claro. En la televisión, la radio y la prensa la noticia se ha convertido en exposiciones de acontecimientos individuales especulativos, descontextualizados y sin regulaciones para la información. Son sólo retazos de la realidad fragmentada y reducida a pedacitos. Esta mutilación informativa tiene su contraparte en la violencia real y simbólica que padece nuestro país.

Este tipo de violencia en las notas informativas comienza con la organización discrecional de la comunicación masiva entre emisor y receptor

que responde a la verticalidad de los mensajes al interior de las empresas de comunicación. La materia prima de la comunicación son los hechos sociales que constituyen las noticias, cuando estos son interpretados a partir del discurso mercantil de los medios de comunicación (la parte) se realiza una apropiación de los hechos de la sociedad (el todo) por una minoría cuyos intereses son exclusivamente legitimar al sistema; por lo tanto, el emisor se erige como el único sujeto social capaz de construir el discurso que le da sentido a los hechos sociales. Se impone un concepto de comunicación particular en donde la actividad creadora del periodismo es sujeta a los intereses del mercado de la nota roja y en donde el receptor de la información periodística es convertido en un simple consumidor. Esta es una relación política que transforma a los sujetos activos de la comunicación: tanto al emisor (al medio de comunicación y al periodista) como al receptor (la audiencia); la tarea del periodista es sujeta a la simple entrega de información parcial al jefe de redacción (y por lo tanto falsa, ya que el resto de las características de los hechos son acalladas); información que se encuentra determinada por la demanda del mercado: el jefe de redacción demanda información que venda y las audiencias de los medios de comunicación demandan información que satisfaga el entretenimiento y la pasividad.

Cómo utilizar el análisis del discurso para develar el “falso sentido universal” de la nota roja

Para comprender de manera específica los argumentos anteriores es necesario aplicarlos a través del análisis del discurso (el método científico de la semiótica) en un ejemplo periodístico. La violencia resultante de la sustitución del todo por la parte en la que se especializa la nota roja también es posible analizarla y develarla a través de su discurso periodístico: en el manejo de los significados y la socialización de los significantes.

Al analizar el periodismo de nota roja con la semiótica se parte de la premisa de que el ser humano conoce su mundo a través del lenguaje cuando lo pone en práctica al nombrar y definir los objetos, acciones y pensamientos a su alrededor. El lenguaje es de interés social porque al producirlo articulamos nuestro pensamiento con la técnica del código del habla, conjunción que le permite al interlocutor comprenderlo; entonces, el lenguaje es praxis: acción que se transforma de manera permanente.

La concepción científica de la semiótica afirma que todos los objetos, acciones y pensamientos que comprenden el universo del ser humano son signos. Un signo lingüístico es algo que está para alguien en sustitución de algo, en algún aspecto o disposición, no en todo sentido, sino respecto a un tipo de idea; está en lugar de otro y puede llegar a considerársele ese otro. El signo crea en la mente de la persona otro signo equivalente. Así, el signo lingüístico está compuesto por tres elementos: el significado, el significante y el referente. El *significado* es el concepto, el *significante* es la huella psíquica que representa el sonido de las palabras del concepto en la persona, el *referente* es el objeto real.

Este método de análisis del discurso es una síntesis semiótica en tres fases que describen de manera sencilla la importancia de concebir a la nota roja como un conjunto de signos cuyos significados varían aun cuando se utilicen las mismas palabras en una pieza periodística. Al aplicar las reglas lingüísticas del análisis semiótico al periodismo de nota roja queda de manifiesto que el periodismo adopta tipos particulares del lenguaje (significantes) que modifican y determinan su discurso (en cualquiera de sus formatos: escrito, audio, video e imagen). Así, el periodismo puede ser estudiado con las reglas del lenguaje retórico con la finalidad de reevaluar la totalidad del discurso y sus componentes. Para ello se utiliza el principio de equivalencia de Roman Jakobson que nos ayuda a identificar por qué en una pieza periodística se eligieron las palabras que se eli-

gieron y cómo se combinan para crear significantes múltiples al significado original. Con ello es posible identificar cuáles son las fuentes de referencia culturales de donde se recuperan las palabras que utiliza el discurso. En el caso del análisis del discurso de las notas periodísticas los signos lingüísticos que se analizan son las palabras, que dan significados en el marco de la praxis del periodismo.

En el análisis también se apela a las demostraciones del doble código de Ferdinand de Saussure para desenmascarar los sentidos suplementarios del mensaje verbal. Saussure afirma que el conjunto de signos lingüísticos que constituyen un discurso tienen doble significación, inconsciente, que se reconstituye por un juego de significante, por lo que en cada signo lingüístico está latente otro mensaje. Así, sentidos suplementarios infiltran el mensaje verbal, reorganizan otra escena significante y pueden ser identificados porque son escritura que sirve para escribir un mensaje transversal, superponiéndose al que se transmite por el medio de comunicación, amplificándolo, dándole mayor fuerza.

En este método de análisis del discurso noticioso las herramientas de Jakobson y de Saussure se aplican (con la praxis del lenguaje de Julia Kristeva) a la transformación retórica que el sistema penal acusatorio representa para el periodismo mexicano. Se realiza el análisis discursivo de la noticia con la finalidad de identificar los elementos del lenguaje de nota roja (texto o imagen) que

proviene de la tradición cultural del amarillismo (históricos), mismos que permean el texto periodístico y que reproducen la violencia. Al identificarlos se incorporan y resaltan salidas lingüísticas alternativas enfocadas al periodismo de investigación y crítico. Las tres fases del método son:

FASE 1

En primer lugar se identifican los vocablos de la nota periodística que remiten al periodismo de nota roja, que pueden caer bajo alguna de las siguientes categorías: adjetivación excesiva, editorialización, especulación, exageración, regionalismos, neologismos, mala utilización de otros lenguajes, sinónimos mal aplicados, expresiones legaloides, aproximaciones, publicación de datos personales, publicación de la imagen de las personas vinculadas a proceso. Después, se elige para su análisis el más flagrante o el que más peso tenga en la agenda de la opinión pública.

FASE 2

Se identifican y analizan las fuentes de la noticia que dieron pie a la publicación de los vocablos elegidos en la fase 1. La finalidad es identificar si provienen de agencias de información, de fuentes primarias o de voceros oficiales. Así, se distinguen los requisitos que el medio informativo interpone al periodista. Se criticará la estrategia informativa de la empresa mediática, no la del periodista. Se busca fomentar la empatía con los periodistas para generar a través de ellos la autorregulación de los medios de comunicación; sólo la pluralidad e independencia del periodismo permitirá este proceso: alejados de la fuente única oficial (que es violenta por ser exclusiva).

FASE 3

Una vez identificados los vocablos y las fuentes, se identifican los elementos de la noticia (en texto e imagen) que vulneran el derecho a la información de la audiencia, los derechos procesales o los derechos humanos de las personas que son referencia en la nota. Al identificarlos se incorporan y resaltan salidas lingüísticas alternativas enfocadas al periodismo en rendición de cuentas de las instituciones de seguridad pública.

Para mejor comprender la utilización del análisis discursivo como auxiliar en la develación de la falsa sustitución del universal por la parte en la nota roja, analicemos una nota reciente con las herramientas de la semiótica: el caso del amparo a la francesa Florence Cassez. Algunos días después de la liberación de la francesa el periodismo mexicano había logrado desenfocar el tema noticioso principal que era la corrupción, la discrecionalidad y las violaciones sistemáticas a los derechos humanos por las cuales el sistema penal mexicano se caracterizó durante los dos sexenios que el PAN gobernó; y por los cuales fue puesta en libertad la sentenciada. En su lugar, las noticias a ocho columnas le impusieron un cariz nacionalista muy rancio, por lo que la discusión concerniente a los derechos humanos y a las garantías que el sistema penal acusatorio brinda a las personas imputadas pasó a convertirse en el debate del caso individual y no de la jurisprudencia que en ese momento se establecía.

Veamos una nota de esos días para explicar con mayor amplitud. El 23 de enero de 2013 se publica una noticia con el siguiente encabezado: “Vergonzoso, proceso judicial en el caso Cassez: PRD” en el periódico *Milenio*. La nota incluye los comentarios del secretario nacional del PRD, Sánchez Camargo, acerca de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al darle el amparo a Florence Cassez y concederle su libertad. Ahí afirma que se muestra la falta de transparencia del poder judicial en el manejo de la procuración y administración de justicia. Agre-

gó que se libera a alguien no **porque sea culpable o no**, sino por las irregularidades que se dieron en el caso, con lo que las autoridades que imparten justicia quedan desacreditadas.

En primer lugar (fase 1), elegimos los vocablos: “sea culpable o no”. El vocablo que es el tema principal es “culpable”, que es sinónimo de convicto, causante o penado; al que se le añade la descripción de “sea o no”, que expresa una condición o esencia. La lógica de esta combinación formula una frase condicionante hacia la actuación del sujeto que legitima la culpabilidad, que es el responsable de dictarla: el poder judicial, atribuyéndole indeterminación jurídica a su argumentación principal (que fue el debido proceso). Así, el significante de esta combinación de vocablos es argumentar que el debido proceso ocasiona una indeterminación jurídica; por ende, a partir de su doble combinación, tenemos que este significante también incluye otro significado: los principios que el sistema penal acusatorio introduce en la justicia penal son injustos y van en contra del derecho a un juicio justo e imparcial porque llevan a indeterminaciones jurídicas. La indeterminación jurídica se convierte en un significante con sentido propio que en la práctica del periodismo varía al insertarla en enunciados con contextos distintos.

En segundo lugar (fase 2) se observa que la frase del líder del PRD, Sánchez Camargo, de “sea culpable o no” se convierte en un significante, cuyo significado se transforma de acuerdo al contex-

to en que es utilizado. La frase fue repetida en los medios de comunicación en 80 ocasiones en menos de doce horas hasta el 24 de enero en la madrugada. A continuación los ejemplos más notorios:

“...se está liberando a alguien no porque **sea culpable o no**, sino por las irregularidades que se dieron en este caso con lo que las autoridades que imparten justicia quedan “desacreditadas”. *Alejandro Sánchez Camacho, secretario general PRD (en varios medios).*

“Ello no supone su inocencia, toda vez que no se discutió su **culpabilidad o no**, sino que se le libera por considerar que no fue respetado el debido proceso en su caso”. *Reporteros de La Jornada.*

“¿Qué mejor que demostrar que se puede dar una vuelta de tuerca en la justicia que dejar ir a Florence a Francia, donde ya están asegurados los derechos de la película y el libro antes de definir si, efectivamente, era **culpable o no** del delito que más azota a la sociedad mexicana?”. *Jorge Fernández Menéndez, Excélsior.*

“Lo único que no sabremos nunca, gracias a esta decisión, es si Florence Cassez era **culpable o no**. Por lo pronto, el derecho de sus supuestas víctimas quedará, simplemente, para mejor oportunidad, misma que lisa y llanamente nunca se presentará.” *Jorge Fernández Menéndez, Excélsior.*

“Se dirá, con una buena dosis de razón, que las violaciones al derecho de Cassez en el proceso

son suficientes para dejarla en libertad sin considerar si **es o no culpable**." *Jorge Fernández Menéndez, Excélsior.*

"Sea **culpable o no**, se han documentado una serie de acontecimientos que no sólo obligaron al titular de la SSP, Genaro García Luna, a aceptar públicamente que las supuestas escenas de la aprehensión de Cassez y otros implicados que se mostraron en televisión nacional habían sido en realidad un montaje". *Mario Osiris, reportero de Oaxaca.*

"Ahora ya no importa que un delincuente sea **culpable o no**, si tiene dinero puede promover todos los amparos que se les ocurra a sus abogados y sale libre". *Pedro Jiménez, Argonmexico.com, agencia de noticias.*

"No sé si esta mujer sea **culpable o no**... pero así deberían agarrar a toda la bola de parásitos y enterrarlos de por vida." *El Siglo de Torreón.*

"Si un familiar de esas personas que claman por la cárcel para la francesa, fuera juzgado de éste modo, claro que merecería la libertad, así sea **culpable o no**". *El Siglo de Torreón.*

"...por eso esa mujer estuvo bastante tiempo en la cárcel sea **culpable o no**, todo por no poner a disposición de la autoridad competente a la persona inmediatamente y luego por el montaje." *narcoviolenca.info.*

"...jurídicamente la sra florence cassez, la tiene ganada, sea **culpable o no**, porque todo el montaje de producciones garcía-luna, indican que se realizó un spot." *Reporte Índigo.*

"Que sea **culpable o no**, ya no importante porque hubo vicios en el procedimiento y esto ha sido comprobado." *Animal Político.*

Estas frases, todas pronunciadas el mismo día 23 de enero, son suficientes para identificar los diferentes significados que se le da a un vocablo bajo un mismo contexto, y de cómo al no incluir, no comprender o deliberadamente excluir al conjunto de elementos jurídicos que dieron pie a la sentencia de la SCJN, la transmisión de la información es sesgada, parcial e infecunda para generar criterios propios de reflexión en la audiencia de los medios de comunicación.

Por ejemplo, Jorge Fernández Menéndez, de *Excélsior*, la utilizó en tres ocasiones en su columna, para de acuerdo con sus intenciones, demostrar que con la defensa del debido proceso se puede "dar una vuelta de tuerca en la justicia", y que el derecho de las supuestas víctimas quedará olvidado. Sentido contrario que le dieron los reporteros de *La Jornada*, quienes afirman que se libera a la francesa por considerar que no fue respetado el debido proceso; idea homóloga a la expresada por Seguismundo Doguin Martínez, secretario ejecutivo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Coahuila, en el diario *Vanguardia*, al aseverar que la Suprema Corte se

pronunció sobre las deficiencias que hubo en el procedimiento por parte de la PGR y del ministerio público. No obstante, en sintonía con el enunciado original de “sea culpable o no” del líder del PRD, Mirna Hernández Morales, diputada priísta por Hidalgo, en el diario *Rumbo de México*, afirmó que desafortunadamente la justicia queda mal parada en virtud de que se está poniendo en entredicho... el mal procedimiento desde su detención. Y no al sistema de justicia sino al gobierno se refirieron Javier Sicilia y Patricia Gutiérrez-Otero, en la revista *Siempre!*, al, según ellos, dejar al descubierto las arbitrariedades del gobierno hacia la sociedad civil.

“Sea culpable o no” se convirtió en la frase predilecta en los debates mediáticos del caso Florence Cassez, ya sea para destacar la inoperancia del sistema de justicia, para defender los derechos de los imputados o para desenmascarar la estrategia fallida de seguridad del gobierno. Sin embargo, el elemento que realmente está en discusión es el debido proceso que, como ya quedó establecido, al identificarlo en conjunto con la frase “sea culpable o no” como su significante, se le otorga un significado de indeterminación jurídica. Esto es erróneo, ya que al utilizar la indefinición “sea o no” se le impide a la audiencia de los medios conocer la certeza del debido proceso en relación con el nuevo sistema penal acusatorio, al dar como sentido suplementario que la verdad histórica (la verdad de los hechos delictivos) no interesa para el debido proceso.

En otro sentido, la desinformación reproducida por lo mediático del caso (después de la puesta en escena del gobierno francés al repatriar a Florence Cassez) provocó un mal dirigido nacionalismo hacia la mujer extranjera liberada; por consiguiente, impidió que se profundizara en los medios de comunicación el debate acerca del debido proceso y el adelanto que representa el sistema acusatorio para dejar de enfocarse en la pena y poner énfasis en la reparación de daño.

Por último, el significante “sea culpable o no” es uno de los muchos ejemplos de cómo al interior de la opinión pública y el debate mediático continúan emergiendo elementos de regímenes ya caducos. En este caso, la indeterminación jurídica con la que se quiso equiparar al debido proceso es una marca del anterior sistema inquisitorio, que castiga sin brindar derecho de defensa al imputado y utiliza como prueba lícita la confesión de los acusados obtenida mediante tortura, que es un principio jurídico medieval.

México está en la transición de dejar atrás este sistema. El ejemplo utilizado nos permite afirmar que en este contexto el periodismo ejercerá un rol preponderante en la garantía o violación de los derechos humanos de los imputados y de las víctimas, así como en los procesos de transparencia del ministerio público y de la reforma democrática de la policía, para que no sólo se castiguen los hechos ilícitos punibles sino que se dejen de fabricar culpables bajo la discriminación de clase, étnica o sexual.

Todo lenguaje lleva una postura y concepción del mundo que adquiere poder cuando alcanza convencimiento, por eso la implementación del sistema penal acusatorio en México es una coyuntura inmejorable para promover la transformación del periodismo, conocer bajo qué motivaciones se escribe, e incorporar herramientas que generen estándares consensuados para la elaboración de notas con respeto de los derechos humanos y la publicidad del proceso penal.

Una vez comprendido el mutismo informativo que provoca la cobertura noticiosa que sustituye al todo por la parte es necesario recurrir a herramientas periodísticas que den alcance global al contexto de lo que se desea informar. Para ello, a continuación se aborda la herramienta para alcanzar un periodismo formulado a partir de datos empíricos y contrastación de fuentes a través del derecho de acceso a la información pública, que radica en cómo elaborar una agenda periodística con solicitudes de información.

Ejemplo de periodismo

85

4

DOMINIO 4
APLICACIONES PARA EL PERIODISMO.

> EXPEDIENTE

- El Campestre les niega el ingreso como pareja argumentando “derecho de admisión”
- El Conapred acusa al centro recreativo de “conducta homofóbica” y le recomienda rectificar
- La pareja interpone denuncia penal por discriminación ante la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género
- El caso está por llegar a un juicio oral del sistema acusatorio y adversarial

DORA VILLALOBOS MENDOZA

Chihuahua, Chih. Sin proponérselo, Carla María Herrera Guerrero y Lilia Victoria Aun Caraveo se convirtieron ya en el emblema de la lucha contra la discriminación sexual en esta entidad.

El pleito que inició hace casi dos años con El Campestre, porque el centro recreativo les negó el ingreso como pareja, está y dirite, a advece. El sobre frente califi del a man, matre porq, su te ofon. Se. La la Carla regis los a obtu los a V. acas hijas alcan gasta crimi conve. E. ña y madr que d. L. Mex. Se is ron c.

VEREDICTO

Revista Especializada en Juicios Orales

Carlay Livi

Dan la pelea legal contra la discriminación

>> VIKATAN >> NOMINAL >> BURJAMO

UNIONAN 11 JUZGADOS EXOGEN ORGANIZACIONES ES MODELO PARA UN PAPILLARLOS ORIGLES ELIMINAR EL AMBARGO CIBUJO PENAL UNICO

08 VEREDICTO / Año 4 - Número 45

NOTA: Dora Villalobos, “Dan la pelea legal contra la discriminación” Veredicto, Chihuahua, México, 2011.

Cómo elaborar una agenda periodística basada en solicitudes de información

Hasta aquí se ha estudiado la metodología para develar cómo en el periodismo de nota roja se filtran mensajes a través de las construcciones discursivas que responden a intereses económicos o políticos particulares. Sin embargo, muchos se preguntarán: ¿qué harán los medios masivos de comunicación sin la nota roja? ¡Perderán todas sus ventas! Eso no es del todo cierto ya que el principal anunciador en los medios de comunicación es el Estado mexicano. En ese sentido, en la actualidad existen diversas instituciones públicas (nacionales e internacionales) que están dispuestas a anunciarse en medios que hagan periodismo a partir de herramientas de vanguardia de la transparencia, la democracia, la igualdad y la no discriminación. Para ello, a continuación se abordará el aspecto de cómo crear una planeación estratégica de solicitudes de información para formular una agenda periodística de la transparencia y de la rendición de cuentas.

¿Qué estrategia es la adecuada para solicitar información pública? Todos los medios masivos de comunicación tienen directores editoriales, jefes de sección y mesas de redacción en donde se toman decisiones mes con mes para optar o descartar temas y noticia de acuerdo a la línea editorial. Esta cadena de mando pone en actividad a los reporteros, a los editorialistas y a los moneros para llenar las páginas cotidianas. En este sentido, todo medio de comunicación requiere en el siglo XXI de un periodista especializado en rendición de cuentas que incorpore en la planificación editorial la información obtenida mediante solicitudes de información escalonadas y con las herramientas de transparencia.

La incorporación de las herramientas del derecho de acceso a la información repercuten de manera directa en la elevación de la calidad profesional de cada periodista y del medio de comunicación, debido a las siguientes razones: i) las fuentes se diversifican y la información obtenida mediante los métodos tradicionales es contrastada; ii) se tiene acceso a información estadística directa de los sujetos obligados, lo que le brinda veracidad a la información periodística; iii) al ejercerse el periodismo como una profesión proactiva de rendición de cuentas se asegura que las políticas públicas del gobierno sean evaluadas y, por ende, los funcionarios públicos pongan mayor profesionalismo en su labor al saberse observados; iv) eleva el nivel de debate en la opinión pública al incorporar información oportuna y reflexiva; y v) a las y los periodistas les da acceso a

herramientas auxiliares para la comprensión crítica de la realidad política y social del país.

Cuando se elabora la planificación estratégica de solicitudes de información para la formación de una agenda periodística no se puede dejar de lado que el trabajo periodístico trasciende al acontecimiento del derecho de acceso a la información, éste nunca sustituirá a la información periodística o al estilo, instinto y profesionalismo del periodista, sino que es una herramienta para nutrirlo. Los géneros periodísticos que son más proclives a utilizar información obtenida mediante solicitudes del derecho de acceso a la información son: el artículo, las editoriales, los suplementos, las notas de ocho columnas (debido a la exclusividad de la información que se obtuvo), las notas que dan seguimiento a una cobertura, los reportajes y las entrevistas.

Antes de realizar una planeación estratégica de solicitudes de información que permitan construir una agenda periodística de largo alcance, se deben tener muy claros los lineamientos básicos para acceder a la información que está en manos de instituciones públicas. Recordemos los más importantes que se abordaron en el Dominio 3 de la presente Guía:

- El acceso a la información refiere al acceso a documentos que están en manos de las unidades administrativas.
- Para solicitar información a las unidades administrativas hay que observarlas como

sujetos de estudios: identificar cuáles son sus funciones.

- Las funciones de las unidades administrativas están determinadas en los reglamentos.
- Existen 33 legislaciones de acceso a la información con sus respectivos reglamentos.
- Se puede tener acceso a la información confidencial y de datos personales bajo demostración de interés público.
- Hay que elaborar cronogramas de las solicitudes de información para conocer los tiempos de las mismas, así se evita que las unidades administrativas escapen de dar la información bajo el argumento de que hayan prescrito.

Con los anteriores lineamientos en mente ahora sí es posible elaborar la planificación estratégica de solicitudes de información para construir una agenda periodística. La experiencia que las organizaciones de la sociedad civil mexicana han desarrollado en los últimos diez años de trabajo empírico con el derecho de acceso a la información ha permitido elaborar un proceso metodológico que puede ser adoptado por un medio de comunicación con la finalidad de convertirlo en la herramienta para una agenda periodística de la transparencia y de investigación.

La agenda periodística basada en solicitudes de información se construye alrededor de temas que son las líneas de investigación que se siguen como potenciales creadoras de piezas periodísticas (artículos, reportajes, entre otros). Entonces, para cada tema alrededor del cual se desea elaborar periodismo se requiere elaborar un proceso de información específico, y cada proceso de información necesita generar numerosas solicitudes de información (ver el mapa conceptual del Dominio). **El proceso de información tiene que ser entendido como un ciclo que se renueva cada cuatro meses** de acuerdo con los tiempos de entrega de la información solicitada, además de si se recurre a recursos de revisión. La planificación estratégica, por lo tanto, tiene como fin último evitar que los ciclos de los procesos de información abiertos se agoten sin antes haber abierto otros procesos de información que generen líneas temáticas para crear las piezas periodísticas. Estamos hablando de un sistema escalonado de solicitudes de información para que la agenda periodística sea funcional. El proceso de información consta de las siguientes etapas:

PRIMERA ETAPA: Identificación del sujeto de estudio.

SEGUNDA ETAPA: Qué se quiere investigar del sujeto de estudio y para qué.

TERCERA ETAPA: Revisar información del sujeto de estudio ya publicada.

CUARTA ETAPA: Identificar a los sujetos obligados a quienes se enviarán las solicitudes de información.

QUINTA ETAPA: Desarrollo de la estrategia y seguimiento.

PRIMERA ETAPA

En esta etapa se define el tema y el sujeto de estudio del proceso de información. Los sujetos de estudio pueden ser una dependencia del gobierno, una función del gobierno, un funcionario público, el resultado de políticas públicas del gobierno o fallas en estas. Los indicadores básicos que se necesitan para conocer al sujeto de estudio son: sus funciones, la gestión, las operaciones y la estadística; esta información se encuentra en documentos tipo: facturas, programas operativos, protocolos específicos o de soporte. **Ejemplo:** Sentencias condenatorias a mujeres (tema) de los jueces de juicio oral penal (*sujeto de estudio*) en el estado de Chihuahua.

SEGUNDA ETAPA

Se define el objetivo al que se quiere llegar y para qué. Así, es posible definir que se desea visualizar problemas, incidir en políticas públicas, reformar instituciones, evaluar sus acciones de gobierno, realizar un diagnóstico o proyecto. También se genera una hipótesis para responder qué o quiénes no sirven en el gobierno, además si es debido a las instituciones o al marco normativo. **Ejemplo:** Visibilizar irregularidades (*objetivo*) en las sentencias condenatorias a mujeres (tema) de los jueces de juicio oral penal (*sujeto de estudio*) en el estado de Chihuahua.

TERCERA ETAPA

Se recaba la mayor cantidad de información posible a la cual no sea necesario tener acceso por medio de solicitudes de información, esto es, información en medios de comunicación, tratados internacionales, informes de organizaciones de la sociedad civil, información de transparencia de los sujetos obligados (lineamientos, reglas de operación, capacidad, estado físico, marco normativo), el *OpenData* del IFAI, el *Zoom* de transparencia. Con estos datos es posible evaluar qué otro tipo de información se solicitará posteriormente. **Ejemplo:** Inmujeres afirma que en México en 2011 se incrementó en 400% el número de mujeres con sentencias condenatorias acusadas de delincuencia organizada.

CUARTA ETAPA

En esta etapa se definen a los sujetos obligados a quienes se enviarán solicitudes de información. Las solicitudes de información se enviarán a varios sujetos obligados porque además de la dependencia responsable hay otros actores que tienen información relacionada con el objetivo de investigación. Así, se elabora un mapeo de los solicitantes a nivel nacional y estatal. **Ejemplo:** Instituto Nacional de las Mujeres, Policía Federal, Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SCJN, CJF, Poder Judicial del estado de Chihuahua.

QUINTA ETAPA.

Esta etapa comienza con la realización del cronograma de actividades con un número determinado de solicitudes de información por periodo de tiempo, que es definido de acuerdo a la capacidad de actualización de cada medio de comunicación o periodista. Después se da inicio con el envío de solicitudes de información de acuerdo con la jerarquización establecida por la estrategia para la agenda periodística. Por último, se realiza una base de datos que incluya cada solicitud de información enviada con las siguientes variables: número de solicitud, año, fecha, fecha

límite, dependencia, texto de la solicitud, estatus, respuesta y tema–línea de investigación periodística. **Ejemplo:** Documentos que contengan las resoluciones o sentencias condenatorias a mujeres acusadas de delincuencia organizada en el estado de Chihuahua en los años 2010 a 2012.

Cada diario puede generar una base de datos para establecer los criterios con los que se solicitará la información. En el mapa conceptual del presente Dominio se puede visualizar de una manera más sencilla el procedimiento para elaborar la planificación estratégica de solicitudes de información para la formación de una agenda periodística.

Glosario básico

DEBER DE PUBLICIDAD DEL ESTADO. La información es un instrumento para la realización de las libertades individuales y colectivas; es también un bien jurídico intangible (como la propiedad intelectual o las patentes industriales). Para la realización del ejercicio democrático del poder es un deber del Estado la publicación de la información que detenta. En su dimensión colectiva, la información gubernamental es un bien público y nunca de acceso restringido, en donde prevalece la máxima publicidad. En caso que sea necesario reservar la información debe aplicarse la ‘prueba de daño’ que es demostrar con argumentos objetivos, de manera clara y contundente, que la divulgación de dicha información genera daño al interés público; en caso de duda razonable debe privilegiarse su divulgación.

INTERÉS. Conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado.

RENDICIÓN DE CUENTAS. Es la obligación imperativa de todos los servidores públicos no sólo de dar acceso a la información acerca de sus acciones sino de explicarlas y justificarlas ante el público. Se basa en el derecho a la información que tiene la sociedad por mantenerse

informada con veracidad del quehacer público, así como de investigar cualquier información relacionada con las conductas de los miembros que conforman el aparato administrativo del Estado. También incluye el derecho a imponer sanciones a los funcionarios que no garanticen con responsabilidad el flujo de la información.

TRANSPARENCIA. Es la acción del Estado de abrir la información que está en posesión de entidades públicas, políticas y burocráticas al escrutinio de la sociedad sin obligación de justificar su contenido, aunque sí involucra sanciones por la publicación de información que no sea veraz y oportuna o por la no publicación de la misma. La acción de la transparencia le permite a la sociedad ejercer su papel de observadora para emitir criterios de evaluación del sistema de gobierno. La información es clasificada en pública, pública de oficio, reservada y confidencial; cada entidad tiene que justificar por qué y cómo la clasifica, así como desarrollar un sistema de difusión.

VERACIDAD. Es el principio básico alrededor del cual se construye la ética periodística. Cuando la libertad de expresión se ejerce éticamente se convierte en el sustento del derecho a la información veraz. Como nadie es dueño de la verdad sino de interpretaciones de la realidad, el acceso a la confrontación de ideas y a mayor

cantidad de información es la garantía de que a las audiencias de los medios masivos de comunicación se les acerca al camino hacia la verdad. En la sociedad de la información el periodismo adquiere importancia preponderante porque es el encargado de generar en las audiencias una opinión, veraz o no, de la realidad que las rodea.

Fuentes para consulta

93

4

DOMINIO

APLICACIONES PARA EL PERIODISMO.

Acceso a la información pública y periodismo en México – Simone Haf
Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, México, 2006.

http://www.fesmedia-latin-america.org/uploads/media/Acceso_a_la_informaci%C3%B3n_p%C3%BAblica_y_periodismo_en_M%C3%A9xico.pdf

Comunicación y democracia – Enrique E. Sánchez Ruiz
Cuadernos de divulgación #24, IFE, México, 2004.

http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno24.pdf

Economía Política de la Transparencia – Enrique Quintana
Cuadernos de transparencia #9, IFAI, México, 2008.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo9.pdf>

La Transparencia como problema – Rodolfo Vergara
Cuadernos de transparencia #5, IFAI, México, 2008.

http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/transparencia_problema5.pdf

La Transparencia y los derechos laborales – Luis Emilio Giménez Cacho
Cuadernos de transparencia #12, IFAI, México, 2008.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo12.pdf>

Medios de comunicación y la función de transparencia – Manuel Alejandro Guerrero
Cuadernos de transparencia #11, IFAI, México, 2008.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo11.pdf>

Periodismo por el acceso a la información pública – FLIP

Asociación por los derechos civiles, Buenos Aires, 2008.

<http://www.flip.org.co/resources/documents/8defb7a672feed204808c1d6e2ffaf73.pdf>

Periodismo y acceso a la información pública – Cornelia Schmidt-Liermann

Fundación Konrad Adenauer, México-Perú-Uruguay-Argentina, 2003.

http://www.kas.de/wf/doc/kas_4410-1522-4-30.pdf?040622204642

¿Qué es la rendición de cuentas? – Andreas Schedler

Cuadernos de transparencia #3, IFAI, México, 2008.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>



GUÍA
PE
RIO
DIS
TAS

Guía para periodistas. El derecho de acceso a la información pública en el sistema penal acusatorio,
terminó de imprimirse en septiembre de 2013 en Impretei S.A de C.V.,
Almería No. 17, col. Postal, Benito Juárez, C.P. 03410
México, Distrito Federal.

Se imprimieron 2 mil ejemplares más sobrantes para su reposición.

