



**FLACSO**  
M É X I C O

**El derecho de la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública\***

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO México.**

**Tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos.**

**Sustentante: Fernando Ulises Flores Llanos.**

**Director de tesis: Dr. John Mill Ackerman.**

**Año: 2006**

\*Tesis realizada con el patrocinio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT.

## Índice

Índice de cuadros, tablas y figuras	3
Introducción	6
Planteamiento del problema	11
Cuestionamientos a resolver	18
Hipótesis	20
Selección de Caso	22
Capítulo 1	
El mundo de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas	25
1.1 Lo público en la transparencia y el acceso a la información	26
1.2 El accountability y su concepto	33
1.3 Los organismos independientes y la rendición de cuentas	41
Capítulo 2	
El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	54
2.1 Creación del IFAI y responsabilidades del instituto	61
2.2 Autonomía y funciones del IFAI	67
2.3 Algunos artículos de la ley de transparencia	72
2.4 Una visión de las capacidades interpretativas del IFAI	75
2.5 Actividad del IFAI	79
Capítulo 3	
La adaptación al sistema de rendición de cuentas. Análisis de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	86
3.1 Consideraciones generales sobre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	87
3.2 Consideraciones sobre el análisis de recursos de revisión	90
3.3 Recursos de revisión en respuestas de no competencia de la unidad de enlace	93
3.4 Recursos de revisión en respuestas de información confidencial o reservada	102
3.5 Recursos de revisión sobre respuestas de información inexistente	110
3.6 Visión de pro-actividad de los comisionados	118
3.7 Conclusiones del capítulo	126
Conclusiones Finales	129
Bibliografía	139
Sitios Web visitados	143
Anexos	144

## Índice de cuadros, tablas y figuras

<b>Introducción</b>	
Figura 1. Tipos de respuesta	15
Figura 2. Dificultades de las dependencias para el cumplimiento de la LFTAIPG	16
Tabla 1. Tipo de respuesta otorgada por Secretaría de Estado	17
<b>Capítulo 1</b>	
Cuadro 1.1 Legislación internacional comparada (Ombudsman y Acceso a la información pública)	46
<b>Capítulo 2</b>	
Cuadro 2.1 Países con leyes de acceso a la información en el mundo	60
Tabla 2.1. Atribuciones del IFAI en la LFTAIPG	64
Cuadro 2.2. Principales atribuciones del IFAI	69
Cuadro 2.3. Principales dificultades reportadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal	70
Cuadro 2.4. Esquema del alcance de interpretación	79
Cuadro 2.5. Amparos interpuestos en contra del IFAI	80
Figura 2.5.1 Conocimiento de la LFTAIPG	82
Figura 2.5.2 Conocimiento del IFAI	83
<b>Capítulo 3</b>	
Tabla 3.1. Número de solicitudes de información recibidas en la SHCP	88
Tabla 3.2. Facultades y responsabilidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	88
Tabla 3.3. Respuestas de unidad de enlace y resolución del IFAI 2004-2005	93
Tabla 3.3.1 Recursos de revisión SHCP 2005; No competencia de la unidad de enlace	95
Tabla 3.4.1 Sentidos de las resoluciones del IFAI para información declarada como reservada o confidencial	103
Tabla 3.4.2 Recursos de revisión SHCP 2004; información clasificada y confidencial	105
Tabla 3.4.3 Recursos de revisión SHCP 2005; información clasificada y confidencial	108
Tabla 3.5.1 Sentidos de las resoluciones del IFAI para información declarada inexistente	111
Tabla 3.5.2 Recursos de revisión SHCP 2004; Inexistencia de la información solicitada	112
Tabla 3.5.3 Recursos de revisión SHCP 2005; inexistencia de la información	115
Tabla 3.6.1 Tabla comparativa de resoluciones y su sentido por comisionado para 2004 y 2005 SHCP	119
Tablas 3.6.2 Sección de tablas utilización de facultades de investigación y audiencia; art.55 LFTAIPG de los Comisionados del IFAI	121
Tabla 3.7 Sentido analítico de resoluciones del IFAI 2004-2005	127
<b>Anexos</b>	
Figura 1.1	144
Figura 1.2	144
Figura 1.3	145
Figura 1.4	145
Figura 1.5	146
Figura 1.6	146
Cuadro 2.4	147
Tabla 1.1 Expediente, números de solicitud y sentido de resolución de recursos de Revisión ante SHCP durante 2004	147
Tabla 1.2 Folio de expediente, Comisionado, sentido de la resolución y folio de Recursos de revisión presentados ante SHCP durante 2005	149

*Este trabajo va con la más especial de  
las dedicatorias para mis padres.  
No hay palabras para definir todo  
lo que siento por ustedes. Los amo.*

*Ulises.*

**Quiero agradecer en este espacio a mucha gente que me ayudo a que todo esto fuera posible:**

**En primer lugar, reitero mi enorme agradecimiento a mis padres, a quienes dedico todo el trabajo;**  
**Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT, por otorgarme la beca que hizo posible mis estudios;**  
**A la Dra. Giovanna Valenti, por todo el apoyo y comprensión cuando más lo necesité**  
**Al Dr. Dante Avaro y al Dr. Diego Reysono, mi mayor respeto y agradecimiento, pues aunado a sus excelentes enseñanzas, su gran apoyo en la FLACSO es, en una sola palabra: invaluable.**

**Al Dr. John Ackerman, por confiar en mi y apoyarme en todas sus atinados comentarios. Gracias por aceptar dirigirme la tesis John.**  
**A la Dra. Irma Méndez, lectora de mi tesis y profesora de las que he aprendido más en FLACSO, muchas gracias por todo el apoyo Irma.**

**Al Dr. Jaime Cárdenas, lector de mi tesis, por su amabilidad y humanismo que son una fuente de inspiración para continuar en la lucha**  
**A mis amigos Paula, Pato, Memo, Astrid, Marjorie, Tulio, Yolanda, Edgar, Gabriel, Lucía y Luisa por haberme acompañado en esta aventura de la maestría. Amigos, sin su presencia yo no hubiera logrado muchas cosas y esto no hubiera sido todo lo especial que fue.**

**A Ladahir (Mario), por que sin tus sabios consejos, frases y toda nuestra amistad, mi tiempo no sería tan especial. Amigo, un abrazo.**

## Introducción

La democracia mexicana ha vivido en los últimos años un clima de certidumbre electoral, debido al fortalecimiento que representó su sistema de elecciones que garantizan su competitividad en la contienda política y *transparencia* en los resultados, lejano del conocido durante décadas en los gobiernos administrados por el Partido Revolucionario Institucional<sup>1</sup>. Dicha fortaleza se debe en gran medida al cambio institucional que introdujo el funcionamiento del Instituto Federal Electoral, el cual cuenta con autonomía para la toma de decisiones. La democracia electoral ha significado un gran avance, mínimamente necesario para un clima de gobernabilidad.

En los últimos años, la vida democrática del país ha seguido presentando retos, lo cual genera intensos debates en torno a la forma adecuada para hacer funcionar las diversas instituciones de la democracia. Uno de los principales desafíos para consolidar las instituciones gubernamentales y la legitimidad del gobierno, en un contexto de alternancia política, es el tema de la rendición de cuentas y la transparencia gubernamentales.

La transparencia y la rendición de cuentas son posibles en la actualidad<sup>2</sup> en México a través de una pugna de ciertos sectores, fundamentalmente académicos y periodistas, que impulsaron la idea por contar con una ley de acceso a la información<sup>3</sup> y en este sentido, fomentar la transparencia en las acciones del gobierno. En el año de 2002, se consolida la primer parte de la lucha por el acceso a la información, al promulgarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

---

<sup>1</sup> Autores como Ugalde o Carpizo estudiaron detenidamente el sistema político mexicano en el contexto de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, donde hablan de la forma de ejercer el poder a través de la institución presidencial y el uso de prácticas informales en materia de política para llegar a acuerdos.

<sup>2</sup> Hay que recordar que la normatividad del acceso a la información en México tiene algunos precedentes jurídicos en la normatividad mexicana: el primero de ellos es la garantía constitucional del derecho a la información por parte del estado que en un principio no se interpretaba como se hace ahora (Nieto, 2003); por otra parte, podemos mencionar lo que se denomina el derecho de petición, que en una de sus dimensiones incluye el derecho de solicitar información, regulado en la ley Federal de Procedimiento administrativo. En el desarrollo del protocolo de investigación solo se hace alusión a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>3</sup> Sergio López Ayllón elabora una visión muy sintética del proceso por el cual se dio la ley en México en: transparentar al Estado, Concha Cantú (2004); UNAM.

Al año siguiente de la publicación de la ley, se crea el Instituto encargado de velar por el cumplimiento de las políticas de acceso a la información, fundamentalmente establecidas en la LFTAIPG, que permitan una transparencia en las acciones gubernamentales, el ejercicio de los recursos y demás actividades que contengan un sentido público y de acceso ciudadano. Estas ideas de la democracia se han visto reforzadas por dos situaciones fundamentales: la implementación de políticas públicas que en diversas formas han incluido un sentido amplio de la acción pública en el gobierno (Cabrero, 2005), vinculando el desarrollo de una ciudadanía y de un sector no gubernamental más activos; y las nuevas formas de gestión de lo público (Arellano, 2003), donde diversos organismos autónomos han aparecido en escena, regulando espacios de acción entre los límites de lo público y lo privado, cuestiones de mercado o bien la defensa de derechos políticos o sociales (Ackerman, 2006).

En este sentido, ¿Qué elementos podemos observar en los organismos autónomos para la defensa del interés público? La actuación de los organismos autónomos, en tratándose de asuntos para la protección de derechos sociales y ciudadanos, posee el reto de la credibilidad de sus acciones para conseguir legitimidad y permanencia. El surgimiento de un derecho civil relativamente nuevo, o explícito en las leyes recientemente, lo constituye el derecho de la información y en específico, el derecho de acceso a ésta información. La defensa de tales derechos, como en el caso del derecho ciudadano electoral, requiere de una defensa de los ciudadanos comunes, ante diversos actos de las instituciones gubernamentales. Las instituciones autónomas, en este papel, tienen la responsabilidad de ser árbitros y eliminar la posibilidad de que el gobierno sea juez y parte.

Los institutos autónomos responden a una nueva forma de la organización del gobierno y a una dinámica distinta para relacionar a los agentes de un sistema político; básicamente, instituciones, agentes regulados y ciudadanos en común. En términos de Tsebellis (2002), podemos decir que obedecen a una lógica por ampliar el número de jugadores de veto en el sistema. Para que estos organismos autónomos demuestren su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, deben caracterizar su actuación por una actuación autónoma, sustentada en

actos legítimos, legales y una “actitud pro-activa” que lleve a la defensa de la ley en que se sustentan, la defensa del interés público-ciudadano (Ackerman, 2006). Es decir, ante la defensa del interés público y la garantía de los derechos sociales, ciudadanos y civiles, las organizaciones autónomas deben dirigirse por meta principios<sup>4</sup> que se sustenten en la máxima libertad, igualdad o equidad de sus los asuntos que respectivamente resuelvan, siempre y cuando su actividad garantice el cumplimiento eficaz de los objetivos planteados. Con lo anterior podemos ir vislumbrando que se podría asumir una “actitud pro activa” en las instituciones en la medida en la que se busca cumplir más con los principios y objetivos que sustentan los derechos, garantías fundamentales, en lugar de limitarse por las excesivas regulaciones que impedirían en determinados momentos tal ejercicio de los derechos fundamentales.<sup>5</sup> El caso del Instituto Federal Electoral (IFE) es, en términos generales, un ejemplo de ello.

El Instituto para realizar elecciones en el país sufrió un proceso de *ciudadanización* (Woldenberg, 2001), y profesionalización de los servidores públicos, sobre los cuales descansa la mayor parte de su prestigio<sup>6</sup>. Al vincular a los ciudadanos en el manejo de las elecciones, organizar un servicio profesional electoral y promover una cultura ciudadana, en torno a la democracia y el ejercicio político de votar, mantiene una presencia activa, que fluye en los distintos niveles de la sociedad y la ciudadanía. Ante una vida democrática, el IFE ha resuelto casos no contemplados de manera específica en el Código Federal de

---

<sup>4</sup> Para la idea de meta principios, esta investigación se sustentó en dos fuentes principalmente: la primera de ellas los trabajos sobre Ferrajoli (1999) que hablan sobre la protección de las garantías constitucionales como base para la actuación de los jueces, pues argumenta que el fundamento constitucional es una de las principales razones y argumentos para el establecimiento de la legalidad en un territorio. Aunque el argumento se centra en el derecho penal y se hace énfasis en el caso de la Unión europea, para mencionar la necesidad de un sistema de igualdad jurídica para los ciudadanos de las naciones europeas, podemos hacer alusión a este trabajo, como una referencia para el análisis de las garantías y la flexibilidad en la interpretación jurídica. La segunda fuente, marcada textualmente con el nombre de meta principios, se derivó de una entrevista realizada al Dr. David Arellano, en una entrevista sustentada el 15 de agosto de 2006, sobre el tema del diseño organizacional del IFAI.

<sup>5</sup> El concepto de pro-actividad será analizado más adelante. Podemos solo mencionar aquí que la administración de empresas utiliza el concepto para definir la actitud de empleados que realizan su trabajo con una visión a futuro y resolviendo las limitaciones en su trabajo por sí mismos, es decir, sin esperar que alguien les diga cómo hacerlo y pensando en una estrategia a futuro.

<sup>6</sup> Al momento de escribir esta tesis, el Instituto Federal Electoral se encuentra inmerso en un proceso electoral ríspido, en el que la institución ha sido cuestionada por su papel en las elecciones presidenciales. Aunque no existen sondeos ni encuestas que reflejen la confianza ciudadana de la institución entre la población en este momento, se puede suponer una disminución de ésta, debido a la división del electorado, derivada de la competencia tan cerrada en las elecciones presidenciales.



Instituciones y Procedimiento Electorales y ha llevado más allá sus funciones para pronunciarse por casos en materia electoral, como es el financiamiento a los partidos políticos y las campañas electorales.

El mantenimiento de un papel más que activo en estas instituciones es fundamental, sobre todo en los primeros años en que su eficacia será puesta a prueba. Un ejemplo negativo de consolidación de una agencia autónoma es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que en muchos casos, el ombudsman<sup>7</sup> ha preferido seguir intereses políticos, antes que pronunciarse activamente por la resolución de casos de relevancia nacional para la defensa de los derechos (Ackerman, 2006). El manejo de la pro-actividad tiene una vertiente de discrecionalidad, que debe ser bien manejada y orientada a la consolidación del funcionamiento institucional, sobretodo, cuando la dinámica del sistema político ha estado acostumbrada a la secrecía, es decir, la transparencia, evidencia y decisión gubernamental, se encontraban en una zona de penumbra.<sup>8</sup>

Pero, en este sentido, ¿Qué implica ser transparente? Ser transparente implica ver a través de (Schedler, 2004), las cosas, es decir, la posibilidad de ver cuando hay barreras. La transparencia, en términos socio – politológicos sería una facultad para poder ver a través de las barreras gubernamentales. En la medida en que las organizaciones e instituciones de gobierno hacen transparentes sus actividades, esta facultad se posibilita y amplía en muchas dimensiones. Siguiendo esta lógica ¿Qué implica la rendición de cuentas? la rendición de cuentas es una actividad que transparenta las acciones gubernamentales; el mantener informado a los agentes interesados en los procesos de gobierno implica una política de transparencia y facilitación del acceso a las actividades y escrutinio públicos.

Con lo anterior deseo ubicar que la transparencia y la rendición de cuentas, aunque son dos concepto íntimamente ligados, poseen diferencias en su uso; en términos prácticos el término accountability (en su connotación más social) abarca ambas dimensiones. De

---

<sup>7</sup> En el año 2006, durante la presidencia del Presidente Vicente Fox, se encuentra en la titularidad de la comisión el Dr. José Luís Soberanes.

<sup>8</sup> De igual forma pasó con la cuestión electoral, por los antecedentes que asentó en la dinámica de arreglos la existencia del partido hegemónico y las reglas del sistema político presidencial, en general.

hecho, el término accountability se encuentra inmerso en los debates actuales de las políticas de información gubernamental debido a su amplia gama de dimensiones sobre las cuales puede ser visto. De acuerdo con Eduardo Guerrero (2004), la transparencia y la rendición de cuentas poseen implicaciones para muchas ramas de conocimiento como la sociología, el derecho, la ciencia política, la moral o la teoría de las organizaciones.

La ciudadanía en México, tras haber vivido un papel marginal en los asuntos públicos, producto del estado omnipresente que abarcaba todas las actividades públicas, opacaba las capacidades ciudadanas y con ello el sentido público del gobierno, comenzó a cuestionar más fuertemente tales actividades, replanteando los espacios de la acción gubernamental y los derechos ciudadanos en los sistemas democráticos. Una primera idea es que la rendición de cuentas es resultado de dos factores importantes: primero, la redimensión de las funciones del gobierno, ahora como facilitador de las acciones públicas y, segundo, la relevancia de una participación activa de la ciudadanía, interesada en los asuntos públicos, manteniéndose informada y, en algunos casos, activa en cuestiones de su interés.

En los temas de accountability existe un sinnúmero de enfoques, la mayoría de los cuales hacen énfasis en la capacidad de los ciudadanos para poder exigir cuentas y en la forma en la que los mecanismos de las organizaciones gubernamentales facilitan la información y la transparencia de sus actividades. En términos generales, los enfoques son diversos y, en pocos casos contrapuestos, que entienden a la rendición como un riesgo para la sociedad y para la gobernanza. Guillermo O'Donnell explica que podemos entender la rendición de cuentas como un instrumento de los ciudadanos para servir de contrapeso a los poderes políticos. Los sistemas de reglas que redefinen la rendición de cuentas favorecen la posibilidad de que los ciudadanos fiscalicen las actividades gubernamentales, para observar la eficacia de sus decisiones y mantener una vigilancia sobre posibles desviaciones que puedan devenir en irregularidades.

A pesar de que el ejercicio de la transparencia en los gobiernos ahora implica mayor publicidad y la posibilidad de una mayor vigilancia, por lo menos, legal e institucionalmente posible en México, existen algunos problemas que se presentan como

consecuencias de establecer un cambio y un primer esfuerzo, basado en un diseño democráticamente institucionalizado para el acceso a la información en las dependencias de la Administración Pública Federal. El instituto encargado del cumplimiento de la ley de transparencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ha venido resolviendo algunas de las problemáticas presentadas para garantizar el acceso a la información gubernamental, sin embargo, es importante estudiar algunas de estas limitaciones y problemáticas a las que se enfrenta, con el objetivo de dilucidar el desarrollo institucional del IFAI y las criterios de cambio de las políticas de acceso a la información en el sistema político mexicano.

### **Planteamiento del problema.**

El tema de esta investigación es el acceso a la información pública gubernamental a nivel federal y los organismos pro rendición de cuentas, para el que se analizará el caso concreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. El IFAI, es un organismo autónomo que funciona como vínculo entre los agentes de la sociedad y las organizaciones de los diversos poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Tiene como funciones básicas, establecidas en la LFTAIPG, garantizar el acceso a la información de manera universal (art.1); favorecer el principio de publicidad y la protección a datos personales (art. 6); vigilar el correcto cumplimiento del régimen de excepción, en torno a la información clasificada como reservada y confidencial (art. 13, 14).

Los sujetos obligados por la ley a proporcionar información, son todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, el poder Judicial, el Poder Legislativo, los órganos constitucionales autónomos y en general cualquier dependencia de carácter Federal. Uno de los primeros problemas se presenta aquí, es en los alcances del Instituto para poder hacer rendir cuentas al Poder Legislativo y a los Órganos Constitucionales Autónomos. Esto se debe a que se carece de una legislación reglamentaria, con reglas que favorezcan la transparencia, en particular para los casos mencionados. A pesar de que la ley se establece para los tres poderes, su aplicación se limita básicamente a las más de 250 dependencias del ejecutivo federal, es decir, la ley contempla un ámbito de instauración de regulación en los

tres poderes, pero se delimita en la actuación de la administración pública centralizada y paraestatal.

La ley establece los criterios sobre los cuales debe darse acceso a la información, los tiempos para hacerlo, los medios y los recursos de los usuarios para poder acceder a la información pública. Uno de los sistemas que facilitan el acceso a la información es el sistema de Solicitudes de Información del IFAI (SISI) a través del uso de la Internet. A través de este sistema se da seguimiento a más del 90%<sup>9</sup> de solicitudes de información de las dependencias de la administración pública federal.

Sin embargo comienzan a mostrarse algunos problemas para dar tratamiento a las solicitudes de información, entre las que podemos mencionar la *falta de conocimiento de la ley por parte de los ciudadanos y los servidores públicos*. De acuerdo con Gill y Hughes (2005)<sup>10</sup> en un reciente estudio elaborado sobre el cumplimiento de la ley de transparencia en México, con base en encuestas de percepción a los funcionarios encargados de las unidades de enlace<sup>11</sup>, encontraron que un problema importante se debe a la falta de claridad de las facultades que otorga la ley para dar acceso a la información, mencionando también el *criterio subjetivo de los funcionarios para interpretar la ley* y con ello dar cumplimiento, en muchas ocasiones *inexacto*, de los requerimientos de información.

Los autores hacen un primer acercamiento a la implementación de la LFTAIPG, precisando que la adecuación por parte del cambio institucional que representa, lleva tiempo para transformar la cultura de secrecía que existía en el pasado, y que de alguna forma sigue persistiendo. De acuerdo con los resultados de su investigación, Gill y Hughes encuentran que alrededor de la mitad de los funcionarios perciben aún renuencias debido a la estructura burocrática y la inercia política acostumbrada a la cultura de la secrecía. Esto da pauta para reflexionar sobre la ley y las capacidades del IFAI para realizar su tarea como autoridad a

---

<sup>9</sup> Datos otorgados por el segundo informe de labores del IFAI, ante el congreso de la Unión, presentado por la comisionada presidenta María Marván, año 2005.

<sup>10</sup> Gill, Juliet; Hughes, Sallie (2005). Bureaucratic compliance with Mexico's new access to information law. *Critical studies in media communication*. Vol. 22, n. 2, June 2005.

<sup>11</sup> Las unidades de enlace son las unidades establecidas en cada una de las dependencias del gobierno, consideradas por la ley como sujetos obligados para dar acceso a la información, con el objeto de facilitar tal actividad y servir de puente de comunicación.

fin de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia en las dependencias de la administración pública federal y de las tareas encomendadas por la LFTAIPG.

El problema fundamental de investigación es que el apego estricto a determinados lineamientos legales, formales, que establece el marco jurídico en torno a temas referentes al acceso a la información en las dependencias gubernamentales, pueden limitar las capacidades de gestión y cumplimiento de la normatividad, por parte del IFAI. Podemos entender esto de la siguiente forma: al establecerse por parte de las dependencias lineamientos o clasificaciones de información sustentadas en algunos ordenamientos legales o cuestiones de procedimiento que puedan llegar a limitar el acceso a la información, corresponde al IFAI investigar e ir al fondo de los temas de que se trate. Es solo mediante el respeto al principio de máxima publicidad y a la argumentación, justificación e interpretación jurídica que se haga de los casos, que el IFAI puede resolverlos.

De esta forma, diversas cuestiones de interpretación legal convergen en la actuación del IFAI para resolver los asuntos, por lo que una actuación legal estricta en la interpretación de las leyes puede llegar a limitar el resultado de la resolución de los recursos de revisión. Esto indica que la utilización de facultades y de elementos que sustenten la argumentación del IFAI, se concentran en las capacidades discrecionales de decisión de los comisionados, incluyendo el principio de máxima publicidad. Esto posee algunas dimensiones: por un lado y, reiterando la idea anterior, los comisionados poseen una gran discrecionalidad para interpretar el sentido de la ley y para proceder ante las controversias que plantean las solicitudes de información y las respuestas otorgadas por la dependencia; por otro lado, lo anterior se contrapone a la práctica jurídica formal. Será nuestro propósito analizar en qué medida puede contribuir a garantizar el acceso a la información o, en su defecto, a desincentivar la participación de los recurrentes<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Se puede entender por recurrentes en términos de la LFTAIPG, a los sujetos o sus representantes legales en el ejercicio de su derecho a requerir información pública de las dependencias.

El análisis de la actuación del IFAI en torno a casos que generan controversia nos dará una pista de su actuación. Esto conlleva a decir, que entre más autonomía posee un instituto, en este caso para interpretar y salvaguardar la rendición de cuentas (facultades pro-activas de los organismos independientes)<sup>13</sup>, se puede hablar de una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus labores, pese a una visión clásica formal (sobre todo en el ámbito de aplicación e interpretación jurídica formal). Ello implica elaborar un análisis de las resoluciones del IFAI, y la reglamentación que sirven de marco para garantizar el acceso a la información, así como las estrategias de los sujetos obligados por ley a brindar la información *para no hacerlo*, y de las resoluciones del instituto para hacer cumplir la ley y garantizar el derecho de acceso a la información.

Una de las cuestiones cruciales para que un organismo autónomo logre consolidarse como una institución efectiva en el cumplimiento de sus objetivos, es garantizar su autonomía de decisión y consolidar su desarrollo político<sup>14</sup>, es decir, que conlleve a la subsistencia del organismo en el tiempo, como síntoma de la eficacia en su gestión. Para el caso del IFAI, es difícil visualizar su desarrollo político, debido a su reciente creación, sin embargo podemos observar en el cumplimiento de sus funciones y en el análisis de su autonomía, los alcances del ejercicio de sus facultades para lograr su consolidación en estos primeros años.

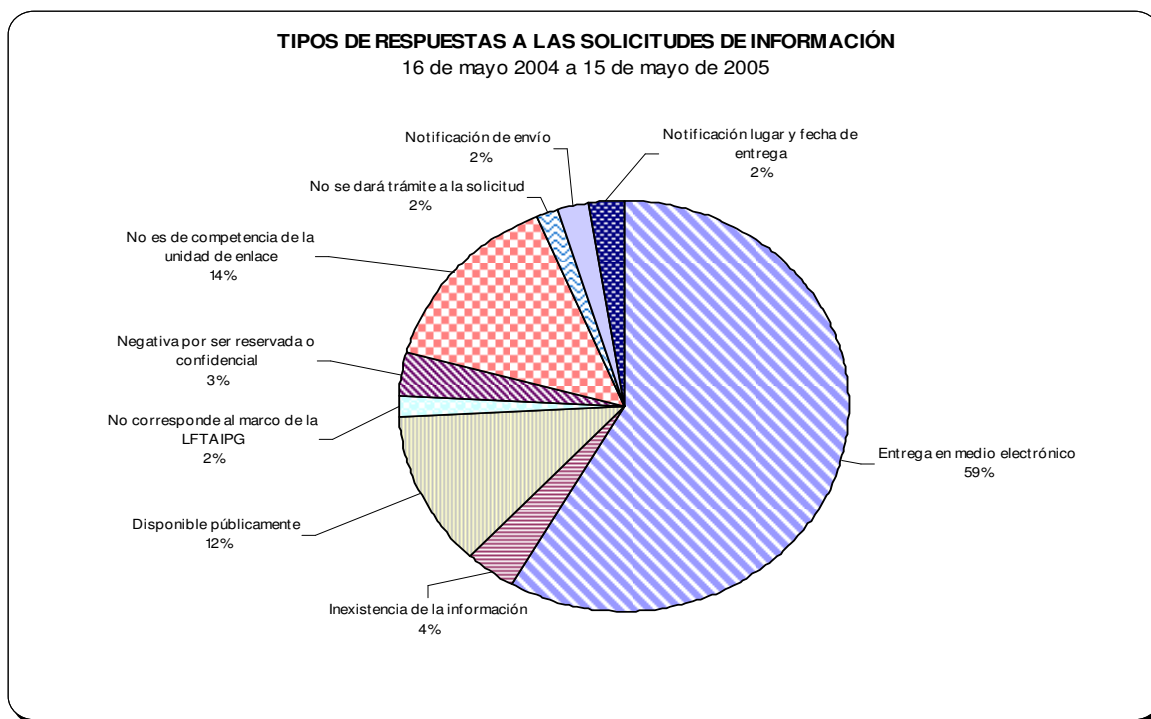
---

<sup>13</sup> Entendemos en este trabajo el ejercicio de facultades pro activas, en el sentido en que lo hace Ackerman (2006). Podemos mencionar que donde se establece una agencia autónoma, ésta debe mostrar más que su capacidad de actuar libremente, es decir, del ejercicio de sus facultades legalmente constituidas; necesita de capacidades y facultades aún informales, por ejemplo, para cumplir un papel de convencimiento en los profesionales que laboran en la agencia, así como en los reformadores de las instituciones (en este caso podría ser el poder legislativo). De esta forma, el alcance de los objetivos de la institución puede ser llevado de manera eficaz y consolidarse en el tiempo, a pesar de los intentos de retroceso o de reforma que se pudieran plantear. Uno de los intentos de retroceso en el acceso a la información lo constituyó la propuesta de modificación a la Ley del Tribunal Fiscal y Administrativo, al pretender que este pudiera objetar las resoluciones del IFAI.

<sup>14</sup> “El concepto de Desarrollo Político (DP) se refiere a la consolidación de la fortaleza institucional con el pasar del tiempo. Los tres aspectos más importantes del DP se pueden formular como preguntas. Primero, ¿la agencia persigue su mandato vigorosamente, o decae hasta llegar hasta el equivalente burocrático de una “trampa de bajo equilibrio”? Segundo, ¿la agencia logra un elevado nivel de legitimidad política, o el público desconfía de sus intenciones y acciones? Tercero, ¿la agencia tiene la posibilidad de extender sus capacidades más allá de aquellas incluidas originalmente en la reforma de estatutos o constitución? La energía, la legitimidad y la expansión constituyen, en conjunto, los elementos esenciales de una agencia pública saludable.” (Ackerman, de próxima publicación; p. 8)

A continuación podemos presentar unas gráficas que nos pueden ubicar en nuestro tema a analizar.

**Figura 1. Tipos de respuesta**



Fuente: 2do. Informe de labores, IFAI 2005.

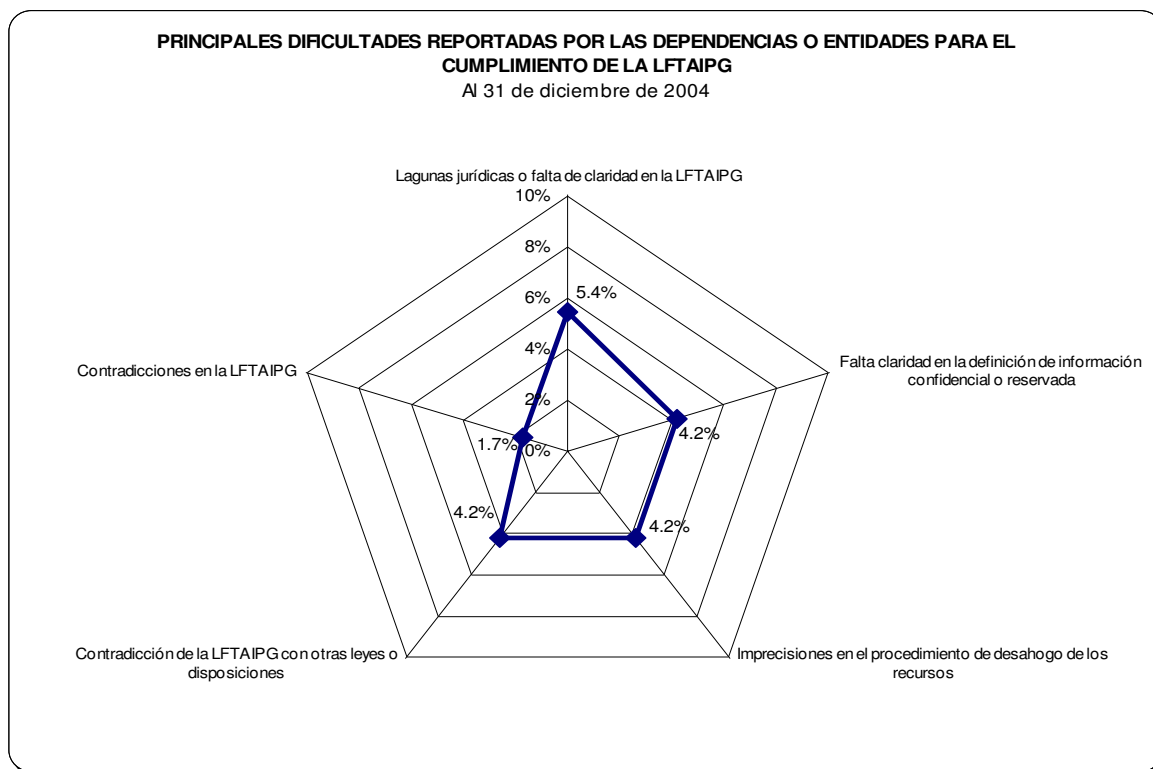
La gráfica anterior nos muestra que para el conjunto de entidades de la Administración Pública Federal existe un 59% de entrega de la información por medio electrónico, información que fue otorgada y no presentó ningún recurso de revisión<sup>15</sup> por parte del usuario. En el 12% de los casos la información ya estaba disponible de manera pública, posiblemente a través de Internet. El 3% es declarada confidencial, el 14% declarada como no competencia de la Unidad de Enlace<sup>16</sup>. El 4% es declarado como inexistente; el 2% no

<sup>15</sup> Un recurso de revisión es una facultad que los usuarios del IFAI pueden utilizar para inconformarse respecto de la información proporcionada (o no proporcionada, según sea el caso) y dar cumplimiento al acceso a la información de ser posible, a través de la intervención del éste, el cual, toma el caso y verifica los inconvenientes para dar la información, los evalúa y elabora un dictamen que en algunos casos ha llegado hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>16</sup> Las unidades de enlace son las unidades establecidas en las dependencias gubernamentales, que sirven como vínculo entre la dependencia y el usuario de los servicios del IFAI. Dichas unidades establecen la búsqueda de la información producto de las peticiones de los usuarios, así como facilitan las tareas de clasificación de información, de acuerdo a la LFTAIPG.

se da trámite a la solicitud<sup>17</sup>, el 2% es declarado como no correspondiente al marco de la LFTAIPG.

**Figura 2. Dificultades de las dependencias para el cumplimiento de la LFTAIPG**



Fuente: 2do. Informe de labores, IFAI 2005.

La gráfica anterior presenta algunos de los problemas que han declarado tener las dependencias de la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a las obligaciones de la Ley. Podemos ver que en su gran mayoría se debe a *lagunas jurídicas* o *falta de claridad en la LFTAIPG*. Una de las que llama mi atención, para el propósito de la investigación son las imprecisiones en el procedimiento de desahogo de los recursos establecido por la intervención del IFAI con 4.2% y la contradicción con otras disposiciones con 4.2%. Este esquema plantea la necesidad de observar las atribuciones del IFAI y ver cómo han trabajado las resoluciones de acceso a la información.

<sup>17</sup> No se da trámite a solicitud, debido a que se consideran ofensivas.



**Tabla 1. Tipo de respuesta otorgada por Secretaría de Estado**

Dependencia / Entidad	2003	2004	2005								Total acumulado
			Entrega de información en medio electrónico	Inexistencia de la información solicitada	La información está disponible públicamente	La solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Negativa por ser reservada o confidencial	No es de competencia de la unidad de enlace	No se dará trámite a la solicitud	Total	
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	401	549	356	7	103	12	4	226	8	718	1.668
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	519	803	456	159	110	2	76	162	35	1.094	2.416
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	246	513	311	22	28	13	1	194		594	1.353
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	397	600	333	15	74	21	25	197	11	687	1.684
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	936	1.135	991	71	87	119	10	172	14	1.582	3.653
SECRETARÍA DE ENERGÍA	137	196	157	4	6		1	38	1	212	545
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	597	893	565	104	97	65	34	223	15	1.171	2.661
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	1.460	2.000	754	145	118	6	33	899	5	2.010	5.470
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	467	839	695	28	1		14	3		765	2.071
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	554	843	425	141	67	133	65	190	20	1.197	2.594
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	162	298	403	5	40	3	9	115	2	581	1.041
SECRETARÍA DE MARINA	147	205	102	24	22	1	2	22	13	191	543
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	642	1.083	960	5	91	26	37	205	10	1.550	3.275
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	370	739	508	34	75	11	49	64	36	859	1.968
SECRETARÍA DE SALUD	421	742	538	82	89	11	9	197	29	1.002	2.165
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	236	422	169	32	37		22	235	10	511	1.169
SECRETARÍA DE TURISMO	150	237	135	1	70		6	70		289	676
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	199	262	207		13	1		108	1	345	806

Fuente: [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

De lo anterior podemos mencionar que existen mayor número de solicitudes en cada año, de hecho, el crecimiento es considerable, por lo que podemos pensar que, en términos administrativos esto puede provocar dos cosas: 1. Trabajo adicional para la búsqueda y otorgamiento de la información por parte de las dependencias, y 2. capacidades del IFAI,

que en algún momento pueden quedar rebasadas, debido al incremento de solicitudes, manejo de tiempos para investigación y dictamen sobre el acceso a la información. Adicionalmente, cabe mencionar que el número de negativas de inexistencia es creciente y que de acuerdo a la declaración de la Comisionada María Marván, para el periódico en Financiero de fecha 15 de noviembre de 2005, las declaraciones de inexistencia son más difíciles de cuestionar por el instituto, por lo que en términos de la comisionada pueden constituir recursos por parte de los funcionarios para negar el acceso a la información.

### **Cuestionamientos a resolver**

El surgimiento de instituciones autónomas, surge en México rodeada de expectativas sobre su posible actuación imparcial, más profesional y eficaz. Al entrar en vigor la Ley de Transparencia Federal y con ella, las reglas del acceso a la información, surgen siempre diversos asuntos que ponen a prueba la actuación de las instituciones y la gente que las opera, sobre todo, de los responsables. Sin duda, habrá que resolver *¿De qué forma el IFAI, como organismo autónomo, garantiza el acceso a la información?* Podemos observar sus características a través de la ley y sus acciones a la fecha en materia de acceso a la información, en actividades de investigación, de promoción de la transparencia, pero sobretudo en sus resoluciones. Observaremos que, existen estrategias por parte de los sujetos obligados a dar información y que en ocasiones, dichas estrategias se deben a un marco jurídico limitado, como la aún pendiente ley de organización y clasificación de archivos. En la presente investigación, delimitamos este análisis a una de las dependencias que han causado controversia en el tiempo que va de vigencia de la ley: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuestión detallada más adelante.

Un organismo autónomo no solo debe caracterizarse por mantener su autonomía de decisiones y presupuestal. Existen otros elementos, como un papel activo en los medios de comunicación, la vinculación con organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, el cumplimiento de la legalidad, entre otras que van posicionando a los institutos con estas características. Como he mencionado, el Instituto Federal Electoral pasó con éxito diversas pruebas para consolidar su actuación transparente, por lo que hasta la fecha venía

cumpliendo un papel más activo en la resolución de sus asuntos. En este sentido, *¿Qué elementos o variables pueden definir la pro-actividad en la actuación del IFAI y qué consecuencias tiene sobre el derecho de acceso a la información?* La actuación del IFAI, propiamente en las funciones de tribunal administrativo, aunque formalmente no lo sea, darán mucho de que hablar en temas controvertidos, y en la ciudadanía en general. El cumplimiento al máximo de ciertas facultades y principios legales, como el criterio de máxima publicidad de la información puede favorecer la actuación eficaz en la resolución de los asuntos. La capacidad y decisión para ir más allá de las capacidades legales para interpretar los ordenamientos o alegatos que afectan la transparencia, puede beneficiar y garantizar la defensa de los derechos sociales y civiles, y en términos generales, podría contribuir a su desarrollo institucional. Observaremos también que los comisionados poseen alta discrecionalidad para argumentar y resolver en torno a las resoluciones de recursos de revisión, lo cuál cuestiona hasta cierto momento el diseño de la elección de los comisionados, aún por propuesta del ejecutivo. La creación de este organismo nuevo, para fortalecer la cultura de la rendición de cuentas en diversos ámbitos, deberá sin duda enfrentarse al complejo sistema jurídico mexicano, en el que trataremos de evidenciar algunos problemas de adaptación a las nuevas reglas.

Finalmente, una de las cuestiones fundamentales para que la investigación quede completa, se necesitarán algunas recomendaciones que potencialmente puedan contribuir a la resolución de vacíos y problemáticas a las que se enfrenta; es decir, *¿Qué cambios puede considerar el IFAI para extender la eficacia de sus resoluciones en materia de acceso a la información?* En términos del análisis de políticas públicas, ésta investigación se puede considerar como un policy analysis, cuyo objetivo es emitir algunas recomendaciones sobre el problema de diseño de la política de acceso a la información pública. El caso del IFAI, sin duda es trascendente, ya que reúne las características institucionales de innovación en el diseño organizacional, legal y de gestión que ha estado en boga en los últimos años. En el análisis de la gestión gubernamental, propiamente, amplía el sentido público de las instituciones gubernamentales, al hacerlas más responsables ante los ciudadanos y la sociedad en general.

## Hipótesis

El objetivo de esta investigación es analizar el funcionamiento del Instituto federal de Acceso a la Información en el periodo de vigencia 2004 – 2005 para el caso de sus resoluciones en la Secretaría de hacienda y Crédito Público. El propósito específico de ello es analizar la existencia de pro-actividad y posibles puntos débiles del diseño institucional del IFAI. Existen dos ideas fundamentales para el desarrollo de esta investigación. La primera de ellas es que *la actuación pro-activa del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), depende de los siguientes elementos*: 1. el cumplimiento y el respeto de un meta-principio legalmente establecido que es el de máxima publicidad de la información, el cual a su vez, para el caso concreto: 1 recae en la discrecionalidad de los comisionados para interpretar la publicidad y ordenamientos legales de los asuntos en controversia, a través de la utilización de sus capacidades de investigación establecidas, básicamente, en los artículos 52 y 55 de la LFTAIPG y, 2 la capacidad de ir más allá en la interpretación de los lineamientos jurídicos que convergen en los asuntos de acceso a la información, a través de la sustentación y argumentación de los recursos de revisión.

Lo anterior se deriva de dos situaciones fundamentales. Por un lado, la pro-actividad de un agente (en abstracto) se puede medir como una capacidad de éste para el cumplimiento de su objetivo, aún mediante criterios informales como puede ser la negociación política en momentos determinados, por señalar un ejemplo (Maor, 2004; Ackerman 2006). Por otro lado, el IFAI, al cumplir las funciones de un tribunal administrativo, pero carecer de capacidades de sanción explícitas, se encuentra un tanto limitado para enviar las señales correctas a los sujetos obligados y a la sociedad que hace uso de sus servicios para promover el derechos de acceso a la información y con ello la endogeneización de la transparencia (Arellano, 2006). En las reflexiones más modernas del derecho existe un dilema respecto de los alcances de interpretación de los ordenamientos legales y de los “jueces” que definen tales interpretaciones. Observaremos que el caso del IFAI, al tratar asuntos particulares como recursos de revisión, se puede permitir una interpretación más amplia (Nieto, 2004), siempre y cuando pretenda priorizar el meta-principio de publicidad de la información.

La segunda idea es que *ante una mayor pro-actividad de los organismos pro-rendición de cuentas, definida anteriormente para el caso del IFAI, se podría incidir en la disminución de la secrecía por parte de las instituciones gubernamentales*. Esto quiere decir, que si el IFAI mantiene un papel más que activo en la defensa de la publicidad de la información, fundamentalmente a través de sus resoluciones, podría incidir más eficazmente en la disminución de la lógica de la secrecía gubernamental, donde los sujetos responsables, con el objetivo de mantenerla en algunos asuntos, crearán estrategias para evadir la responsabilidad de evidenciar a los ojos públicos.<sup>18</sup>

Observaremos que uno de los retos del IFAI se podría centrar en algunas vertientes como las siguientes: el incremento de sus capacidades de sanción para ejercerlas de manera directa o bien en una coordinación más eficaz con las autoridades correspondientes para ejercerla, en el cambio legal para fortalecer su autonomía, de tal forma que su gestión se consolide en la sociedad para incentivar la participación y vigilancia públicas. Esta pro-actividad debe caracterizarse, como lo hemos mencionado, por mantener actividades que garanticen en todo momento el principio de publicidad, capacidad interpretativa de las leyes, autonomía de gestión y en sus resoluciones, capacidades de sanción efectivas para garantizar cada vez más un mayor cumplimiento a sus resoluciones, así como leyes claras o propuestas de modificación que fortalezcan su autonomía y capacidad de resolución de conflictos en la materia. En este sentido, *sus resoluciones, deben ser eficaces para hacer cumplir la ley y sus capacidades de sanción deben cambiar de esquema sobre el cual están actualmente diseñadas, a fin de poder consolidarse en el tiempo y reducir la incertidumbre de algún intento de retroceso por el cambio en la normatividad, derivado de una configuración de intereses distinta a la que lo creó*, en alguno de los poderes, además de la formación de señales claras hacia los actores involucrados en el ejercicio de la

---

<sup>18</sup> Cabe aclarar aquí que la definición de pro-actividad fue basada en la tesis doctoral, de próxima publicación, de John Ackerman, quien elabora un análisis de las autoridades independientes y la forma en la que se desempeñan institucionalmente. Existen algunos estudios sobre cuestiones de derecho que definen, si no explícitamente la pro-actividad, si la capacidad para innovar y hacer respetar las garantías y derechos como principio fundamental de actuación, otorgando una visión más flexible de éste, como el caso de Ferrajoli en su libro *Derechos y Garantías* que fue utilizado para la presente investigación. Aunque se aclarará más adelante este principio de pro-actividad puede ser aplicado solo para instituciones reguladores, cuyo objetivo es actuar como actor imparcial o autónomo en la protección de meta-principios de naturaleza técnica o axiológica

transparencia y acceso a la información a fin de ir convirtiendo el principio de transparencia y rendición de cuentas, en un criterio fundamental de actuación de las organizaciones públicas (Arellano, 2006).

### **Selección de caso**

Se pretende elaborar un análisis de la actual política de acceso a la información, elaborando para ello un análisis de las resoluciones del IFAI en torno a una muestra enfocada a una dependencia del gobierno federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en dos periodos: el año 2004 y 2005. Adicionalmente la elección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el análisis resulta relevante por las siguientes consideraciones: 1) Es una Secretaría que se ubica dentro de las que más solicitudes de información reciben; 2) los asuntos que trata la secretaría son de actualidad y relevancia para la sociedad hoy en día, como lo son las cuestiones financieras, de utilización de recursos públicos que permiten vislumbrar la actuación de funcionarios públicos e incluso de otras dependencias en temas delicados como manejo ilícito de recursos y corrupción; 3) los temas en los cuales se ubica la secretaría redefinen los alcances de lo público y lo privado por cuestiones como el secreto bancario, el secreto industrial, la utilidad y el interés público respecto de esos temas, la afectación a la economía, el acceso a datos personales, por citar algunos; 4) Es también una de las que más recursos de revisión reciben, a pesar de que el número no pueda parecer tan representativo<sup>19</sup>.

La investigación consiste en un estudio de caso: el funcionamiento del IFAI, durante el año 2004 y 2005, con dos unidades de observación:

- La LFTAIPG<sup>20</sup> y su reglamento;
- Las resoluciones que se han dictado en recursos de revisión para el caso concreto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>19</sup> En el año 2004 esta cifra correspondió a 86 recursos de revisión y para el año 2005 ascendió a 109. Datos verificables a través del Sistema de Solicitudes de Información, SISI, citado en la bibliografía y en los anexos de este estudio.

<sup>20</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De estos elementos, se analizarán las carencias y deficiencias legales en la materia; se elaborará un análisis de las resoluciones del IFAI, para el caso concreto de la Secretaría de Hacienda en dos sentidos: 1) se garantiza el acceso y la publicidad de la información, conformando un sentido positivo para el recurrente, o; 2) se niega el acceso, conformando un sentido negativo de la resolución<sup>21</sup>. Con ello se pretende observar cuáles son los temas que más problemáticas causan al IFAI para poder garantizar el acceso a la información, dilucidando alguna propuesta para aumentar sus facultades, redimensionar el sistema de incentivos, la evaluación al desempeño del IFAI.

Esto podrá permitirnos un panorama *aproximativo* de los temas en los que el IFAI debe trabajar para cumplir mejor sus funciones y esclarecer algunas desventajas en torno a las que el IFAI pudiera cambiar para lograr su consolidación y legitimidad de sus resoluciones, sobretodo, para el caso concreto de la SHCP, cuyos temas han sido controversiales. También se revisarán las evaluaciones recientes al desempeño del IFAI, entre las que podemos mencionar las elaboradas por la Organización Libertad de Información México (LIMAC) que analizan el desempeño del Instituto en términos de cumplimiento de la ley, así como el desempeño de los comisionados del IFAI. Para esta investigación se realizó la revisión de 105 recursos de revisión correspondientes a los dos periodos de tiempo para el caso de la Secretaría de Hacienda. Cabe aclarar, en un ejercicio de honestidad intelectual que esta focalización constituye una de las principales limitantes del trabajo, sin embargo lo que se pretende es vislumbrar algunos de los posibles problemas del diseño institucional y de funcionamiento en lo que va de vigencia de la ley, en temas un poco más controversiales, para lo cual, la Secretaría de Hacienda, al concentrar un número elevado de solicitudes de información y los temas, cumple en esta etapa el propósito. Se elaboró además en los últimos días (15 de agosto de 2006) una entrevista con el profesor

---

<sup>21</sup> Para cada sentido existen en la LFTAIPG diversos sentidos de las resoluciones según sean los casos y la argumentación que se haya seguido en los mismos. Estas comprenden: confirmar la respuesta de la dependencia, sobreseer el recurso, desecharlo, tenerlo por no presentado, respecto a un sentido negativo. Para entenderla en sentido positivo se tiene la revocación de la respuesta otorgada por la dependencia o la modificación de la misma. Con ello no se quiere decir que un recurso de revisión revisado por el IFAI, donde se confirme la negativa de acceso a la información, esté mal ponderado, resuelto de manera errónea, sino que se asume que el no acceso a esa información sigue vigente por alguna de las causales señaladas para el caso. Esto cobra coherencia, cuando se sustenta que la declaración de inexistencia de información puede ser utilizada como una herramienta efectiva para evadir la responsabilidad de la ley, por parte de las dependencias.

investigador David Arellano, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, para cuestiones de análisis y diseño organizacional del IFAI y el tema del acceso a la información en general.



# Capítulo 1

## **El mundo de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas**

### **Introducción**

El tema de la rendición de cuentas y la formación de pesos y contrapesos al poder político ha ocupado gran parte de las reflexiones en los estudios de ciencia política. El accountability, por su concepto anglosajón, encierra una vasta familia de interpretaciones respecto del uso del control de las instituciones gubernamentales y el equilibrio entre los órganos de un sistema político. Más adelante expondremos las distintas acepciones del concepto y los matices que encierra; por ahora podemos decir que el accountability es una actividad básica en los sistemas políticos altamente diferenciados, como suelen ser algunas democracias, es decir, basadas en un sistema de equilibrio entre poderes y alta participación social.

Los sistemas de pesos y contrapesos, en primera instancia, permiten el equilibrio entre poderes y sus decisiones, así como ampliar las probabilidades para un ejercicio eficiente de las funciones gubernamentales. Por otro lado, permea la posibilidad de que distintos actores se encuentren pendientes de los resultados de otros actores e instituciones políticas. La vigilancia de la legalidad y la creación de poderes formales o informales, que suscita la potencial posibilidad de hacer rendir cuentas a diversas instituciones, representa un avance en las formas para establecer control y eficiencia en las democracias.

Las reglas del juego del accountability parecen ser una mezcla de distintos términos y asuntos que tienen relación con la política, lo público y la administración de lo público. Dichos sistemas se encuentran en el medio de cuestiones como: el equilibrio entre poderes, la eficiencia y eficacia en la gestión, la fortaleza institucional y las capacidades de sanción, la respuesta formal o informal de los actores de la arena pública (ciudadanos, gobierno, medios de comunicación) y una redimensión de las esferas pública y privada, debido a que gran parte del debate referente al acceso a la información se suscita sobre esa línea.

Podemos considerar como un hecho dos cosas. La primera de ellas es que en los análisis de política pública, hoy más que nunca debe existir una simbiosis multidisciplinaria. Los temas de accountability o rendición de cuentas, convergen en un entorno donde la economía, la ciencia política y el derecho están presentes, pues definen los problemas de procedimiento, toma de decisiones y afectación de grupos de interés. Por otro lado podemos observar que, los problemas de información constituyen un mal público y que en ello, diversas instituciones gubernamentales y diversos agentes han conservado una actitud de secrecía. Para resolver el problema de equilibrios entre principales y agentes, diversos órganos reguladores han surgido alrededor del mundo.

En este capítulo se pretende articular los argumentos y conceptos sobre los cuales se debate el accountability o, en su traducción al castellano, la rendición de cuentas, para formar lo que se conoce como un ejercicio de transparencia en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales. Se desarrollará el marco teórico de la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, haciendo un énfasis en México y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Se desarrollará a su vez la temática teórica de los organismos pro rendición de cuentas, en su modalidad de autoridades independientes, concepto que servirá de base para analizar en capítulos posteriores el caso específico de México.

## **1.1 Lo público en la transparencia y el acceso a la información.**

El estudio del gobierno y sus instituciones implica entender todo un conjunto de reglas que operan sobre diversos ámbitos de acción no solamente estatal, sino social, económica, cultural. El análisis de las instituciones en los últimos años, ha puesto un énfasis en la conformación de teorías que analicen los resultados institucionales como parte de un todo que se afecta y complementa, para generar resultados que sean colectivamente aceptados y, en determinados casos, de beneficio a las mayorías. El énfasis que, por ejemplo, han puesto los estudios sobre la democracia, ha ido en el sentido de la construcción de las responsabilidades compartidas y la conformación de una esfera común, donde el

intercambio en sus diversas facetas, pueda generar asignaciones eficaces y eficientes para los agentes involucrados. Sin duda, una de las ideas que ha sobresalido en los estudios de ciencia política, de las políticas públicas y de la economía (aunque con diversos matices) ha sido el estudio del espacio público y sus múltiples reglas y formas sobre las cuales se desarrolla la socialización de los individuos.

Lo público posee un valor intrínseco en las sociedades democráticas debido a que la esfera pública ha cobrado una relevancia no solo conceptual, sino instrumental para poder realizar acciones e intercambios entre los agentes de un sistema. Lo público, a través del tiempo, ha poseído una infinidad de connotaciones, las cuales han permitido el desarrollo o subdesarrollo de ciertas capacidades entre agentes involucrados, así como la existencia de reglas específicas sobre las cuales se ha valorado la creación del espacio que a todos es común.

Lo público en los últimos años, ha cobrado un valor especial debido a dos razones que pueden parecer en un primer momento evidentes, pero a su vez, fundamentales para el desarrollo adecuado de la lógica democrática. En primera instancia, la acción pública a nivel mundial, sufrió la visión de un paradigma donde la representación del interés general bastaba para promover resultados y tomar decisiones en nombre de una colectividad. Para ello, se utilizó la creación no solo de medios de representación y de elección, sino de agrupaciones de masas y corporativas que pretendían articular el interés público, con una noción parcial del mismo, acotada a los dirigentes de las organizaciones y a los intereses de los mismos. Por otro lado, la cooptación del gobierno y la elección del gobierno, implicaba un acto de interés público, que extendía tales acciones al grado de opacar cualquier otra noción de lo público que no estuviera contenida en lo gubernamental. Ante ello, se pensaba que el efecto multiplicador de las políticas gubernamentales bastaba para generar resultados eficientes en todos los sectores y dimensiones de la vida social.

Lo gubernamental, es pocas palabras, pasó a constituir un sinónimo de lo público y del interés que este representa para todos quienes comparten ese espacio en común. En el caso de México esta visión es fácilmente identificable. La existencia de un partido hegemónico

como el Partido Revolucionario Institucional, permitió que el gobierno en el poder (que correspondió por poco más de 70 años al mismo partido) desarrollara diversas facultades y herramientas que hacían que la maquinaria del partido y las instituciones gubernamentales, ocuparan todo el espectro de acción en el ámbito de lo público. No existía ninguna conexión con los ciudadanos, si no era a través de la maquinaria partidista o la gubernamental.

Esto, con el paso del tiempo, provocó que las instituciones desvirtuaran sus objetivos y que los resultados de éstas, comenzaran a ser ineficientes. Uno de los mayores problemas de la obsolescencia gubernamental se transformó en actos de corrupción de enormes proporciones, en la debilitación del interés público, que llevado a uno de sus extremos, generó el incremento de la pobreza, así como del acceso a las instituciones y servicios gubernamentales. La interfaz entre el gobierno y la ciudadanía se vio afectada, al incrementar la lejanía entre ambos, provocando el desfase entre las preferencias e intereses sociales ya mencionado, y en la opacidad de la organización autónoma de los agentes de la sociedad civil.

En el debate teórico comenzaron diversos debates sobre el cambio de régimen, razón por la cual en la década de los ochenta, se viene una transformación que implicaba la renovación de la democracia (que constitucionalmente estaba establecida) en el sistema político mexicano. Uno de los debates en el terreno académico lo constituyó el estudio de las políticas públicas, las cuales, como herramienta de gobierno, pretendían recuperar la importancia de lo público como un espacio de confluencia de intereses, donde una de sus más importantes diferencias paradigmáticas, la constituía la diferencia clara en que lo público no era sinónimo de lo gubernamental, y que esta esfera de acción, poseía una connotación amplia, donde la sociedad civil y la ciudadanía en general, jugaban un papel trascendente en la conformación de las políticas públicas.

El actor político por naturaleza del espacio público en la modernidad, es el ciudadano y la concepción de lo público, en este sentido, “es la de un conjunto de mecanismos para tratar

con los problemas: lo público es, por así decirlo, una solución inevitable, casi espontánea, de los problemas que supone la coexistencia pacífica.”<sup>22</sup>

Lo público es el espacio de convivencia, por excelencia, de la modernidad. Los mecanismos de lo público - moderno son diversos y se encuentran a expensas de un contexto que se redefine constantemente mediante una interfaz entre los alcances de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Más allá de la acumulación de los intereses privados y de la lógica gubernamental, se encuentra el espacio público como una esfera para la búsqueda del bienestar privado y colectivo, como un espacio de confluencia trascendente, que permita la coexistencia de todos los individuos, más allá de las existencias personales, más allá de los límites del tiempo.

El ciudadano participa en el espacio público y lo hace primeramente en el mercado, de manera racional e individual, pero regulando a éste con base en criterios legales, definidos socialmente. El ciudadano posee capacidad de organización económica, pero beneficios que se consolidan en la propiedad privada. Vota y tiene derecho a ser votado, acto realizado de manera libre y secreta como un ejercicio de las libertades conquistadas, pero también se organiza políticamente para la defensa de sus intereses. Posee, por tanto, cualidades bidimensionales, una conjugación de acciones y beneficios privados y colectivos: el ciudadano es personalidad individual y acción colectiva.

En este sentido, las políticas públicas en un sistema democrático, se espera que, mínimamente, establezcan mejores relaciones gobierno-ciudadanía, atendiendo a la ampliación de los espacios públicos que han recobrado los grupos organizados, ante una vida política que pretende consolidar un sistema más democrático, una vida de participación y corresponsabilidad.<sup>23</sup> Por tanto, el estudio de las políticas públicas tiene su fuerte y su debilidad en ese punto. Implica un cambio de actitud de grupos, personas y

---

<sup>22</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando (1992). Ciudadanos imaginarios. El Colegio de México, p. 35.

<sup>23</sup> “La complejidad e indeterminación inherentes a los procesos sociales y políticos, más que fallas e irracionalidades son procesos lógicos, racionales más allá de la lógica instrumental de medios – fines. Si esto es cierto, también las cualidades de nuestros instrumentos para analizar tales fenómenos tendría que cambiar.” Arellano Gault, David. “Política Pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad, Hacia una perspectiva diferente” en: Revista de Gestión y Política Pública, Vol. 5 num. 2 Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. p. 326.

organizaciones, basado en la potencialidad de los intereses y en la racionalidad de las oportunidades, que se adecua a contextos específicos, problemáticas particularizadas ante la diversidad del pluralismo, sus ideas y proyectos producto de una sociedad compleja. Ante ello la propuesta es crear una racionalidad que se aleje del universalismo de lo aceptable y comience a ubicar y cuestionar las circunstancias de manera particular, complementado, más no limitado, en la racionalidad técnica de las decisiones, pero sustentada en los comportamientos y preferencias sociales.

El peso de la racionalidad técnica en las decisiones de política pública deviene de una visión tecnocrática, sustentada en el elitismo, que pretende eliminar la participación social o la definición plural del conflicto, por una cuidadosa planeación<sup>24</sup>, donde los supuestos técnicos de su viabilidad la respaldan, ante los cambios tecnológicos que vivimos. Lo que constituye un hecho es que las políticas públicas no pueden apartar su visión pluralista por una tecnocrática cuando la desconfianza en la que están envueltas las instituciones y resultados del gobierno se encuentran de por medio. “La racionalidad instrumental no es el único marco de referencia para entender el comportamiento social y, lo que es más importante, no es el único marco generador de alternativas viables de acción y decisión.”<sup>25</sup> Ante ello, debe de hablar la innovación y creatividad de los hacedores de políticas para la solución de conflictos de manera que se generen exitosos resultados en la gestión, y que incrementen la legitimidad política de los gobiernos ante la sociedad.

Una de las cuestiones básicas para incrementar la legitimidad de los gobiernos y el sentido público de los mismos, es el acceso a la información pública gubernamental. En un sentido amplio, la información del gobierno posee una naturaleza pública, pues el espacio de acción de éste, solo tiene sentido en ella. La información, en su sentido amplio, tiene presencia en los procesos de comunicación política, de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como de los archivos, registros y resultados de la gestión pública, en sus distintos niveles. Los datos, cifras, archivos y evidencias, son base para generar información y ésta, a su vez, es básica para entablar procesos de comunicación.

---

<sup>24</sup> Para éste punto puede revisarse el artículo de Arellano Gault, Ibíd.

<sup>25</sup> Ibíd. p. 324.

La información entre los actores de un sistema político, tiene la pretensión de lograr mayor certidumbre en las decisiones, además de, en forma ideal, querer provocar mayor gobernabilidad dentro del sistema, que cada vez se torna más complejo y dinámico. Las interacciones sociales pretenden comunicar, a través de una serie basta de significados y significantes. El caso de la comunicación en un sistema complejo como el político o administrativo, racionalmente ubica sus esfuerzos a incrementar los consensos que permitan una mejor toma de decisiones, así como la maximización de éstas, que conlleven a crear equilibrios en el sistema. Sin embargo, aunque la pretensión de un proceso comunicativo, de intercambio de información, sea tal, éste no se puede dar de manera ideal. Niklas Luhmann (1973) advierte que los procesos comunicativos no son necesariamente ideales, razonables y consensuales sino que por el contrario resultan ser conflictivos, irracionales y disensuales. Esto desde luego, apunta Luhmann, varía en proporción a la complejidad del sistema. En el caso de la información del gobierno, pretende ser un vínculo entre la participación ciudadana y la decisión gubernamental, cuyas consecuencias pueden ser preventivas o correctivas, cuestión que detallaré más adelante.

Recuperar la *publicidad* de lo público en el contexto democrático actual, resulta una condición imprescindible, a fin de lograr mejores resultados en el bienestar de la sociedad, desarrollar los derechos políticos de los ciudadanos y lograr la legitimidad y aceptación de los gobiernos. “Una sociedad abierta como la sociedad contemporánea, tiene que gobernarse atendiendo a su complejidad crecientemente pública. Es una complejidad nacida de la diferenciación, especialización e interdependencia de sus instituciones, estructuras y roles. En este sentido las políticas públicas son opción para gobernar en contextos plurales y democráticos.”<sup>26</sup>

La democracia es un sistema político que permite la diferencia de pensamientos y expone, por eso mismo, las diferencias entre los diversos grupos de la sociedad. Cada grupo establece sus razones y prioridades en un problema público determinado. En la medida en

---

<sup>26</sup> Uvalle Berrones Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida Estatal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM p. 111.

que un sistema político democrático abre sus instituciones a los ciudadanos, extiende la posibilidad de mejorar las condiciones de los individuos y sus grupos, a la vez que amplía la naturaleza pública del gobierno.

El acceso a la información, amplía el sentido público de las instituciones gubernamentales, al establecer la posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso a la información producida por el gobierno, de quienes se benefician de los recursos públicos y las acciones gubernamentales en la mayoría de sus ámbitos, y se pueda demostrar la eficacia o ineficacia de las acciones gubernamentales. Exponer a la vista de todos, las acciones realizadas por el gobierno, posee una cualidad de público, de abierto a la sociedad, de transparente. Uno de los principios básicos para entender lo que conlleva a establecer una lógica de rendición de cuentas es, precisamente, el concepto de lo público y el respeto de lo privado, en otras palabras, la garantía del acceso a los que por naturaleza (jurídica, por ejemplo) es común, y, por el otro lado, el respeto a lo que constituye la intimidad.

El uso público de la razón ha sido uno de los temas más recurridos y añejos de los debates de ciencias políticas. Desde autores clásicos como Aristóteles y Platón, al hablar de la razón y la formación de la polis griega, en la conformación de las diversas formas de gobierno, pasando por los clásicos modernos como Kant, Montesquieu, hasta los más actuales como Arendt, Habermas, Rawls, que observan la necesidad de contar con políticas de diálogo permanente en las democracias, a fin de establecer de mejor manera un proceso de construcción de lo público como un espacio común, que satisfaga las libertades políticas y de subsistencia de cada miembro de la comunidad. Una de las vertientes de esta concepción del uso público de la razón es la conformación de la política deliberativa, la cual, a su vez, necesita de información entre las partes involucradas, que permita la creación de canales de comunicación, diálogo y expresión de las diferencias y convergencias, sobre diversas vías institucionales.

En este sentido la creación de instituciones que permitan el acceso a la información, y hagan posible a través de diversos mecanismos la rendición de cuentas, el escrutinio público y la evaluación gubernamental, provoca un cambio en la dinámica del gobierno por



crear una nueva forma de gestionar las organizaciones. El acceso a la información pública constituye en la actualidad, una de las herramientas más modernas para acercar las instituciones gubernamentales a los ciudadanos. Los propósitos de las leyes de acceso a la información buscan dar amplitud al conocimiento del gobierno, sus decisiones, actos, acciones que configuran la vida institucional de esa gran red de asuntos. En tiempos de las monarquías, la existencia de la *arcana imperi* en términos de Bobbio (1985), justificaba las acciones y decisiones tomadas por los príncipes, resaltando el carácter divino del poder, sin embargo, ahora nos encontramos en los tiempos de la apertura y la disminución de la secrecía, donde hemos comprendido que los gobernantes se equivocan y que, sobretodo, atienden muchas de las veces a intereses ajenos a los de los ciudadanos.

La información juega un papel fundamental en la sociedad actual. La sociedad de la información en la que vivimos requiere de individuos conectados a redes de información que amplíen su capacidad interactiva en todos los ámbitos: político, económico, social, cultural. El *acceso* se ha convertido en una circunstancia clave en la nueva modalidad del capitalismo que vivimos actualmente, muy distinto al de la revolución industrial (Rifkin, 2000). En este sentido, el acceso a la información permite a las personas interactuar en la sociedad, establece el intercambio en el mercado y la participación en la arena política. En la medida en que los individuos tienen mejor acceso a la información, tienen mayores probabilidades de elegir lo más conveniente para ellos.

## **1.2 El accountability y su concepto**

Las actividades de fiscalización, supervisión, escrutinio, regulación, son básicas en las organizaciones. En el gobierno, como la organización política por excelencia de la sociedad, no podía faltar un sistema de regulación de actividades de sus instituciones en materia política y administrativa. De hecho, la existencia de tales mecanismos aplicados al gobierno, data ya de hace algunos años como la época colonial. Esto nos lleva a pensar que la complejidad de las actividades de una organización, genera herramientas para poder tener control y escrutinio sobre los diversos agentes que actúan, de acuerdo a diversos análisis de la teoría económica, de forma racional y egoísta, es decir, que defienden sus

intereses, dentro de una lógica organizacional. Sin afán de hacer un recuento histórico, es preciso hacer énfasis que las actividades de vigilancia y regulación han estado presentes como un factor indispensable en el funcionamiento de las organizaciones.

Una de las explicaciones teóricas de las que parte el análisis de las responsabilidades y los derechos del escrutinio y la evidencia pública de los actos, es la relación entre agente – principal. Ayala (1999) sintetiza este concepto de la economía de la siguiente forma:

“En general, en el intercambio se entablan relaciones entre una parte que detenta la propiedad de un activo o la función administrativa de mayor jerarquía; a esta parte de la relación se le denomina el principal, y a la otra parte que administra la propiedad de los activos o ejerce una función administrativa delegada, se le denomina agencia o agente. Desde el punto de vista de la economía de la información, en la relación agencia y principal destaca el problema de la información asimétrica. La información asimétrica entre la agencia y el principal siempre va a existir en algún grado, el problema no es eliminarla, sino atenuarla para permitir una relación adecuada entre las partes. Si la información asimétrica es muy grande, es muy probable que surja una estructura de incentivos inapropiada e ineficiente para el desempeño de la organización de que se trate... Esta asimetría significa que el principal tendría que incurrir en costos elevados para monitorear las acciones del agente, es decir, tiene que generar sus propios sistemas de información”<sup>27</sup>

Entendamos esta relación para el caso de las instituciones de gobierno y sociedad: un “principal” (en este caso la sociedad) delega alguna comisión o asunto al “agente” (el gobierno) para su realización.<sup>28</sup> Al no estar pendiente de la realización de dicha tarea, el principal debe formular mecanismos que le aseguren el trabajo del agente<sup>29</sup>. Aquí es donde surge el accountability o la rendición de cuentas, como una responsabilidad del agente ante el principal. Distintos autores manejan diversos modelos y concepciones del accountability, que generan en muchas ocasiones, un manejo demasiado amplio del término. Para fines de esta investigación se analizarán algunas de las cuestiones que se consideran de gran

---

<sup>27</sup> Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 154.

<sup>28</sup> “La rendición de cuentas implica la responsabilidad *ante alguien*; y al revés, ser responsable *ante alguien* conlleva la obligación de rendirle cuentas. Los agentes son responsables ante sus principales; por tanto, están obligados a rendirles cuentas. Los portadores de poder son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones; por tanto, están obligados a rendirles cuentas.” (Schedler, 2004).

<sup>29</sup> “Existen tres modalidades básicas del modelo agencia- principal en términos económicos: las relaciones jerárquicas interpersonales (contratos informales); relaciones igualitarias que se establecen cuando los derechos del principal y del agente son transferidos simultáneamente bajo alguna modalidad contractual; relaciones temporales de subrogación de derechos de propiedad del principal al agente” Ayala, Op cit: 155.

importancia para entender, por un lado, la lógica del acceso a la información, que vista en un espectro más amplio, puede llegar a constituir el proceso de rendición de cuentas, de reciente creación formal e institucional en México.

El tema del accountability en sus distintas acepciones posee una importancia actual en los sistemas políticos democráticos. Una de las características de los sistemas de este tipo es el incremento del pluralismo y de la diversidad de ideas y problemáticas, así como formas de resolución, que confluyen en la arena pública. El ejercicio del poder compartido que hace posible los asuntos de una democracia, conlleven a pensar en mecanismos para la formación de acuerdos y establecimiento de reglas entre los actores políticamente relevantes, con el objeto de convertir sus decisiones y posturas en partes del intercambio y de la competencia políticas.

Las reglas de la arena política establecen diversas formas en las que los actores pueden ejercer su poder y control de unos hacia con otros. Las dimensiones de influencia entre los distintos agentes, marcan una especial división entre facultades para fiscalizar o evidenciar a los otros actores políticos. En este sentido, la ciudadanía, dentro de la pirámide gubernamental, se posiciona verticalmente respecto de las organizaciones públicas. Y en la estructura horizontal podemos encontrar, relativo a los poderes de los estados, al judicial, el legislativo y el ejecutivo o a las distintas dependencias de este último, que se vigilan dependiendo de las funciones que desempeñan y, en las cuales, no queda de lado la visión del interés político en cada una.

De esta forma, Guillermo O'Donnell habla de accountability horizontal<sup>30</sup> cuando quiere referirse a las formas en las que las agencias de gobierno, elaboran acciones estratégicas para vigilar los efectos del desempeño de una decisión en alguna institución gubernamental;

---

<sup>30</sup> Se cita en el idioma original del texto: O'Donnell defined horizontal accountability as 'the existence of state agencies that are legally enabled and empowered, and factually willing and able, to take actions that span from routine oversight to criminal sanctions or impeachment in relation to actions or omissions by other agents or agencies of the state that may be qualified as unlawful... for this kind of accountability to be effective there must exist state agencies that are authorized and willing to oversee, control, redress, and/or sanction unlawful actions of other state agencies' O'Donnell writes that 'horizontal accountability deals with the explicit purpose of preventing, cancelling, redressing and/or punishing actions (or eventually non actions) by another state agency that are deemed unlawful, whether on grounds of encroachment or of corruption.' Mainwaring, Scott (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press, USA, p. 11.

por ejemplo, las funciones de contraloría en la Secretaría de la Función Pública y el ejercicio presupuestal en las dependencias o entidades paraestatales, a través de la realización de auditorías, por mencionar un caso. Esta forma de la rendición de cuentas entre agencias, explicaría, en primera instancia, que los sistemas de accountability son efectivos en sistemas de alta especialización funcional, pero a su vez, de diversidad y amplitud de tareas de agencias gubernamentales.

Sin embargo, al tomar el caso de la Secretaría de la Función Pública, estamos recortando el sentido del accountability horizontal de acuerdo a O'Donnell, debido a que la Secretaría cumple funciones dentro del mismo esquema de instituciones, es decir, entre "iguales" administrativa y jurídicamente hablando, por lo que las funciones para verificar las actividades, no poseen un ingrediente de autonomía e independencia de las decisiones. En el caso específico de la fiscalización en el ejercicio de recursos públicos, podemos citar el caso de la Auditoría Superior de la Federación, que elabora la revisión de la Cuenta Pública a petición, por ley cada año, de la Comisión de Hacienda en la Cámara de Diputados en México, la cual posee autonomía de decisión, además de responder al poder legislativo y tener facultad sobre los tres poderes de la Federación.

Volveremos con el caso de la Auditoría Superior de la Federación, por ahora regresemos con la parte conceptual. El accountability vertical, lo encontramos para referirnos a uno de los principales poderes que cuestionan las acciones gubernamentales y esto es, cuando los ciudadanos pueden participar (por ejemplo, con su voto) en un proceso de control, fiscalización, etcétera, a través de una serie de incentivos o desincentivos, a favor o en contra de una fuerza política o institución; con ello se establece un sistema de premio o castigo al mantener su apoyo o retirarlo en un sistema determinado. El accountability vertical, que en una de sus dimensiones incluye al accountability electoral, es un sistema efectivo que denota una de las características de los sistemas políticos democráticos, pues establece el poder de evaluar las acciones de las instituciones gubernamentales o las fuerzas políticas, otorgando a los ciudadanos la facultad de servir como actores con poder de veto y de decisión en el juego político, legitimando o deslegitimando al sistema.

Existen diversas opiniones respecto de los sistemas de pesos y contrapesos que exponen las teorías del accountability vertical y horizontal. Por ejemplo, uno de los cuestionamientos que se le puede hacer a los sistemas de accountability electoral es que el periodo de elecciones, no es muy frecuente, y que en realidad no resulta ser un mecanismo efectivo para contrarrestar los poderes de una decisión particular, sino solo mediante una evaluación global de los periodos de gobierno. En el caso de las leyes de participación ciudadana, que en muchas partes son inexistentes, los mecanismos de participación son acotados y no abarcan toda la gama de asuntos públicos en los que se puede tener relación con el gobierno además de poseer un impacto menor.<sup>31</sup> En sí, una de las cuestiones que puede provocar pensar en el sistema de accountability, como un sistema de equilibrios entre poderes y facultades de veto, es apostar a la inmovilización gubernamental<sup>32</sup>, cuestión que no pretenden los sistemas de rendición de cuentas, sino más bien, procuran el ejercicio transparente y de calidad en los resultados de la gestión pública.

En el caso de los sistemas de accountability horizontal, las estrategias están delimitadas para los actores con poderes de veto en el sistema político o entre agencias gubernamentales que vigilan las actividades de otras dependencias. En muchos casos este tipo de sistemas sirven para la elaboración de arreglos entre fuerzas políticas sobre asuntos particulares, sobre todo cuando se trata de negociaciones de una ley o política en particular. Una de sus virtudes es el establecimiento de mecanismos de vigilancia entre poderes de tal forma que la violación a las normas o el establecimiento autoritario de alguna política se haga más costoso o prácticamente imposible, si no es a través de una forma autoritaria, lo

---

<sup>31</sup> Existe además en muchas ocasiones un ejercicio discrecional del uso de los diversos mecanismos de participación ciudadana como el referéndum o plebiscito, utilizándose en determinados casos para el incremento de la legitimidad de los gobiernos o de algunas políticas en particular. Sobre esta cuestión, no profundizaré.

<sup>32</sup> Cito en el idioma original del texto: "Governments that are immobilized by oversight mechanisms are sometimes perceived by voters or power groups as being indecisive, ineffective or inept. Powerful mechanisms of accountability can impede governments from implementing policies that would benefit most citizens; they can give small minorities, even a few individuals in key institutions (e.g., the Supreme Court) veto power over policy changes. At a minimum, mechanisms of accountability impose modest transaction costs. On the other hand, Latin Americans also have extensive experience with lack of governmental accountability. If public officials do not need to account for their actions, they may be unresponsive to citizen needs and to the public good." Mainwaring, Scott (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press, USA, p. 4.

cual iría en detrimento de un sistema político democrático y de las mismas reglas que hacen posible el accountability horizontal.

Una de los objetivos que denota el concepto de accountability es el de ser un instrumento que busca la eficiencia en las instituciones del gobierno. Tanto el accountability vertical y el horizontal pretenden generar costos al abuso en el ejercicio de las funciones públicas, a través del establecimiento de un valor negativo en las decisiones que de manera indebida u oportunista tomen los actores políticos en el sistema o circunstancia de que se trate.<sup>33</sup> La fiscalización de los actos y decisiones gubernamentales, a través de diversos sistemas de control, permite una mayor vigilancia en contra de desviaciones en el ejercicio del poder y de las funciones públicas, que en muchas ocasiones provocan corrupción y en términos generales, deficiencia en el funcionamiento institucional.

El concepto de accountability presenta algunas limitantes para su uso en el mundo hispano parlante debido a que no posee una traducción literal y específica en el idioma. No podemos hablar de un solo concepto, sino de una gama de interpretaciones que permean hacia distintas actividades para denotar la capacidad de hacer rendir cuentas y ejercer control o fiscalizar las actividades de las instituciones y los actores gubernamentales. La traducción más adecuada, en términos de Schedler, es la acepción de la rendición de cuentas, cuyo entendimiento y para fines de la argumentación de esta investigación denota tres cualidades: primero, la capacidad de las instituciones gubernamentales para abrirse a la inspección pública, la obligación que tienen para explicar sus actos y las posibles amenazas o sanciones cuando se atenta contra la legalidad establecida.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Podemos aquí tomar el concepto de “political accountability” como lo señala Mainwaring (2003): “refers to the answerability or responsibility of public officials. I delimit the concept of political accountability to relationships that formally give some actor the authority of oversight and/or sanction relative to public officials... in thus a formalized relationship of oversight and/or sanctions of public officials by other actors.”

<sup>34</sup> “Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI, México, p. 13.

Podemos observar en la definición de Schedler el establecimiento de procesos legales que hagan posible la facultad de rendir cuentas y de exigir cuentas.<sup>35</sup> Ambas actividades son fundamentales para la existencia del accountability, pues ambas forman el proceso de la transparencia como una cualidad institucional. No podemos pensar en instituciones y agentes que abren su información al público, cuando no resulta de interés de alguien y no podemos pensar en procesos que den cabida a la transparencia, cuando las puertas de acceso a lo público – gubernamental se encuentran cerradas.<sup>36</sup>

El establecimiento de un sistema legal de rendición de cuentas implica la conformación de mecanismos que articulen formas de diálogo y uso de la razón en la generación de argumentos y evidencias entre las instituciones y los interesados en conocer los resultados de la acción gubernamental. Es decir, no se trata solamente de plantear un esquema para acceder a la información y evidenciar de manera pública el ejercicio del presupuesto (por ejemplo), sino de elaborar argumentos coherentes y convincentes de las decisiones para su ejecución, de tal forma que el escrutinio permita dar legitimidad o castigar, según el caso, a los responsables de tales decisiones.<sup>37</sup>

En términos de Mainwaring (2003) el accountability implica no solo capacidad de dar respuesta, sino obligación legal para responder o un derecho delimitado de forma institucional, para que un agente pueda otorgar sanciones a los agentes gubernamentales. El

---

<sup>35</sup> ‘Algunas de ellas se limitan básicamente a la dimensión *informativa* de responsabilidad. Por ejemplo, una buena parte de los esfuerzos por la “rendición de cuentas” de parte de gobiernos y agencias públicas en México, se centra en transparentar la gestión pública. En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera. Muchas veces, la rendición de cuentas se agota en eso: en la producción de montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada, en el espacio público. En la burocracia mexicana, la pasión por la rendición de cuentas se vierte, con profundo espíritu burocrático, hacia los informes y las estadísticas.’ (Schedler, 2005: 20).

<sup>36</sup> “El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público. En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico. Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder.” Schedler (2004), Op. cit. p. 14.

<sup>37</sup> “Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo – convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.” Schedler (2004). p. 13.

concepto de accountability de Scott Mainwaring no incluye a los medios de comunicación<sup>38</sup> y las organizaciones de la sociedad civil que de alguna forma pueden influir en denuncias al abuso del poder y ejercer un medio de influencia en las decisiones públicas. Esta inclusión de medios no legales o informales para la exposición de respuesta por parte de los agentes gubernamentales, adquiere en autores como Smulovitz y Peruzzotti (2003) el nombre de accountability social.

Desde esta perspectiva pueden suceder dos cosas. La primera es que el concepto puede adquirir demasiada elasticidad en su empleo (Mainwaring, 2003), por lo que la inclusión de poderes informales para exigir respuesta, puede ocasionar que el concepto deje de ser práctico de manejar. Por otro lado, las capacidades de los actores para actuar en la arena política se encuentran siempre entre las vías formales e informales de acción, por lo que las capacidades para hacer rendir cuentas y conformar equilibrios en una situación política determinada son bastas; de esta forma, el análisis de las capacidades informales de los actores políticos para hacer rendir cuentas a diversos organismos o actores, no se le debe restar importancia. De hecho, las capacidades informales de los actores para actuar en determinadas circunstancias, suelen cobrar mayor peso para la decisión pública.<sup>39</sup>

Hemos dado hasta aquí una síntesis de lo que implica hablar de accountability. La pregunta que surge es ¿Qué tipo de organización es ideal para encargarse de ejercer los poderes de accountability en un sistema político democrático? Ackerman (2006) otorga una respuesta al respecto, argumentando que en el mundo existe una ola de consolidación institucional en

---

<sup>38</sup> En el mismo sentido, Schedler comenta lo siguiente: Las exigencias “societales” de cuentas (*societal accountability*), en la que los medios de comunicación, las asociaciones civiles y los movimientos sociales actúan como agencias de rendición de cuentas, generalmente cuentan con formas puramente discursivas de contestación. Carentes de recursos para aplicar sanciones materiales efectivas, muchas veces se tienen que limitar a la mera ventilación pública de sus acusaciones. Schedler (2004). Sin embargo, a pesar de que los medios juegan un papel al informar a la gente, también se han cometido excesos. Al darse a conocer información sobre algún programa o política, si esta lleva una connotación negativa, se genera una resistencia u oposición. En realidad, la información puede generar apoyos y objeciones en la medida en que evidenciamos procesos y explicitamos con claridad los objetivos de una cuestión en particular. (Graham, 2002) Los medios de comunicación, en muchos casos, informan de manera inadecuada, producto de lo dicho al principio: la información posee un valor en el mercado (“rating” de las televisoras) y otro aún más importante: los medios de comunicación se han convertido en un actor que defiende intereses en la vida pública, en algunos casos, intereses políticos.

<sup>39</sup> Un ejemplo de comprobación empírica bastante práctico de lo que se explica, es la capacidad de negociación en las comisiones de los congresos del poder Legislativo que, a través de evidencias y argumentos, conllevan a establecer acuerdos informales que se respetan y son efectivos.



los países que han adoptado el sistema democrático. En este sentido, la consolidación de las instituciones tiene el propósito de mantener el equilibrio de poderes y conservar la coherencia entre los deseos ciudadanos, sus necesidades y las posibilidades factibles de los resultados en la gestión pública. Una respuesta a esta consolidación institucional la sugiere la evidencia en muchos países de la creación de organismos autónomos o autoridades independientes, cuestión que abordaremos a continuación.

### **1.3 Los organismos independientes y la rendición de cuentas**

En el mundo anglosajón y por influencia en el latinoamericano, con la consolidación de la democracia como sistema político que permite la diversidad de opciones políticas y la eficiencia de las diversas instituciones tanto del estado como del mercado, ha surgido la necesidad de establecer nuevos modelos de organización gubernamental que permitan una mayor consolidación de las instituciones democráticas, así como de las prácticas que suscitan la gobernabilidad en la sociedad.

El cambio en la dinámica del intercambio político y de mercado, formula la necesidad de contar con agencias que elaboren funciones bajo criterios distintos a los del actuar gubernamental y alejados del interés privado, lejos de lo conocido hasta el momento. Se pueden argüir diversas razones para querer conformar organizaciones, que guarden sana distancia entre los desequilibrios de poder y las fallas de la economía de mercado. Es en ese hueco donde surgen los organismos autónomos o autoridades independientes, como un híbrido organizacional que desempeña funciones entre la delgada línea que separa lo gubernamental de lo ciudadano, lo público de lo privado, la centralización de la desconcentración.

Los órganos independientes surgen alrededor del mundo como una necesidad de establecer un contrapeso a las actividades gubernamentales, de manera tal que se garantice su imparcialidad en el ejercicio de sus decisiones y actos. Tales organismos poseen características especiales, delimitadas jurídicamente, para asegurar su independencia de los

demás poderes del estado y, en algunos casos, hacer más posible y cercana su relación con los de la ciudadanía en general y los objetivos que a esta le interesa.

Las características y modalidades en las que podemos encontrar a estos organismos son amplias en diversos países. María Salvador Martínez pondera algunas de las características sobre las cuales se puede encontrar a dichas autoridades. Entre estas características podemos mencionar las siguientes:

- a) “en la elección de sus miembros interviene no solo el gobierno, sino también el parlamento, otras instancias públicas, e incluso asociaciones privadas y ciudadanos;
- b) sus miembros no pueden ser cesado discrecionalmente por el gobierno;
- c) no reciben órdenes o instrucciones gubernamentales; y
- d) no se someten a los mecanismos ordinarios de control de la administración.”<sup>40</sup>

La autora de *autoridades independientes*, señala que no todos los organismos que se declaran independientes reúnen las características citadas, además de que su funcionamiento depende del contexto jurídico-político en el cual desenvuelven sus actividades. Por ejemplo, señala que las diferencias entre los *quangos* del Reino Unido, las *independent authorities* de Estados Unidos y las autoridades independientes de España, producen diversos resultados en la gestión pública y el equilibrio de poderes en cada contexto, señalando la diversidad de características de sus sistemas políticos, las formas de autonomía y los temas para los cuales se les creó. En palabras de la autora encontramos lo siguiente: “Con esas características estructurales (de organización y control), las autoridades independientes pueden desarrollar distinto tipo de funciones. En los Estados Unidos y en Francia todos los organismos calificados como autoridades independientes desempeñan el mismo tipo de función: la función reguladora. En Alemania y en España unos llevan a cabo funciones reguladoras y otros, de prestación de servicios. En el Reino Unido, algunos de los organismos calificados como autoridades independientes desarrollan

---

<sup>40</sup> Salvador Martínez, María. *Autoridades Independientes*. Ariel, España, p. 340.

funciones reguladoras; otros de prestación de servicios; otros labores asesoras; otros funciones parajudiciales.”<sup>41</sup>

Es también a través de la diversificación de las actividades sociales, la expansión del mercado y de los nuevos modelos de gestión de lo público, que se crean nuevas formas de organizar la actividad institucional, a fin de efficientar los procesos de gestión de resultados. Diversas autoridades independientes surgen en el terreno de la regulación económica y de actividades que vinculan al aparato gubernamental y la actuación de empresas privadas, con el objeto de establecer relaciones que regulen sus materias de competencia, en torno a un beneficio colectivo o, en términos de Pareto, sin afectar a los demás.

Existen diversos fundamentos que van desde los jurídico-políticos y la eficiencia económica hasta los de innovación en la forma de organización. Podemos citar también, como lo hace María Salvador, a la neutralidad política, la especialización técnica, la eficacia y la participación de los ciudadanos como razones legítimas para justificar su aparición. La justificación de la creación de tales organismos es relevante cuando contribuyen a la necesidad de imponer costos a la violación de las normas y un sistema de vigilancia que realice, de mejor manera, su cumplimiento.

En términos de nuestra argumentación, las autoridades independientes, o con autonomía funcional obedecen a una lógica por ampliar el número de tomadores de decisión en un sistema determinado, es decir, descentralizar la autoridad y desconcentrar las capacidades de decisión en el esquema central que ocupaban dentro de las reglas del sistema político-administrativo, así como las de control y fiscalización<sup>42</sup>. Con ello, en el sentido de la desconcentración como herramienta de fiscalización, se pretende crear un mecanismo de vigilancia entre diversas agencias, cuyo fuerte se apoya en las capacidades de decisión autónoma, en la especialización y en la resolución de controversias a través de diversos mecanismos judiciales.

---

<sup>41</sup> Salvador Martínez, María. *Autoridades Independientes*. Ariel, España p. 340.

<sup>42</sup> En el caso de los Bancos centrales, con autonomía de decisión, se pretende concentrar la actividad de decisión sobre la política macroeconómica en regulación monetaria, con el argumento de la eficiencia técnica de sus decisiones.

La existencia de organismos reguladores autónomos en materia de reivindicación de derechos políticos y en un papel activo de rendición de cuentas constituye un avance a nivel mundial. En la realidad de este país, ha respondido a diversas causas que se relacionan con la eficacia de sus actos, a la innovación en los sistemas de gestión y a la desconcentración de los actos de autoridad para incrementar la legitimidad y la objetividad de la función pública gubernamental. Podemos en primera instancia remitirnos a lo que comenta Villanueva (2006) sobre algunas ventajas que el contempla para la existencia y funcionamiento de agencias reguladoras independientes, con un énfasis en el tema de acceso a la información:

- a) Permite fomentar la imparcialidad en el desempeño de sus funciones y eliminar el conflicto de intereses; puede actuar de manera imparcial para determinar si una actuación pública determinada, actualiza o no las hipótesis normativas de la excepción al derecho de acceso a la información pública;
- b) En la visión de la sociedad, este tipo de autoridades representa una instancia gratuita y expedita, en comparación con una autoridad jurisdiccional que suele ser lenta, costosa e ineficaz.
- c) Las autoridades independientes tienen mayor capacidad de gestión para promover el ejercicio del derecho político del que se trate, a través del aprovechamiento de infraestructura en la investigación, campañas, innovación que sean de beneficio a la sociedad.
- d) Posee una mayor capacidad de evaluación al estar a los ojos de más entes públicos, incluso a nivel internacional, y a la capacidad por generar un debate más activo que fomenta la visión crítica respecto de su diseño y funcionamiento.<sup>43</sup>

En la lógica de la gestión pública, un modelo es más eficiente cuando genera competencia entre los agentes involucrados. Una forma de contener los efectos “perversos” de las acciones de las agencias, es desconcentrar entre diversos micro centros de poder, con el

---

<sup>43</sup> Villanueva Ernesto (2006). *Derecho de la información*. Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara, México.

objetivo de generar una competencia más equitativa entre éstos centros focalizados que realizan acciones y ejecutan decisiones. La desconcentración de funciones o la descentralización de poderes pueden obedecer a distintas lógicas en un sistema político. La más importante de ellas, deviene cuando perdura un sentido de democratización en las instituciones y eficacia en la gestión pública, y se encuentra lejos de ofrecer respuestas parciales o ficticias al desarrollo de las capacidades políticas de los agentes.

En la lógica de la eficiencia gubernamental y la capacidad de autonomía organizacional han surgido diversos organismos autónomos, que incluyen en su dinámica de trabajo, en diversas modalidades, la rendición de cuentas. Los Organismos Pro rendición de cuentas, u OPI's (Ackerman, 2005), son instituciones públicas autónomas a las cuales son delegadas elementos medulares del orden democrático liberal. Ejemplos incluyen agencias autónomas de control de la corrupción, institutos electorales independientes, entidades de fiscalización superior, Ombudsmen de defensa de los derechos humanos y ministerios públicos autónomos (Ackerman 2005).<sup>44</sup> Una característica de los organismos pro-rendición de cuentas es el cumplimiento de actividades reguladoras, donde para su cumplimiento, deben esforzarse por un solo objetivo (regular) y que pretenden realizar todo lo que esté a su alcance para garantizar su objetivo y pervivencia en el sistema político—administrativo de que se trate.

Podemos mencionar que exista una protección eficaz de los derechos, existen diversos esquemas que resaltan la autonomía funcional de los organismos encargados de tales funciones públicas. Contar con la experiencia exitosa del Instituto Federal Electoral<sup>45</sup> (IFE) ha perneado en los hacedores de políticas para pensar en los diseños de las instituciones en este sentido. En algunos países se ha privilegiado esquemas como la existencia de Ombudsman que cumplen una función social importante al recomendar la protección de los

---

<sup>44</sup> Ackerman, John (2005). *Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México*. [De próxima publicación].

<sup>45</sup> Al instituto Federal Electoral, le faltan algunos mecanismo para contar con completa transparencia. “La transparencia en esta materia (electoral) es impostergable. Estoy convencido de que la autoridad en todos los eslabones de la cadena debe actuar con publicidad, incluyendo, desde luego, las etapas de investigación y procedimiento. La Comisión de Fiscalización no lo hizo por que argumentó que se perdía eficacia. Por el contrario, sostengo que la publicidad en tratándose de asuntos públicos, sobre recursos públicos, o entidades de interés público, es el mejor camino para lograr eficacia y resultados.” (Cárdenas, 2004: 151)

derechos. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona posee el derecho a informar y a ser informada, de lo cual de acuerdo con Villanueva (2006) se desprenden tres aspectos fundamentales de tal derecho: el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.<sup>46</sup>

El caso de otros países que han optado por la figura del ombudsman de protección de derechos de acceso a la información, que queda sintetizado en el cuadro siguiente. Acuña señala que la reflexión central del papel de los ombudsman en cualquiera de sus ámbitos, es la de sus capacidades para realmente proteger el respeto a los derechos o simplemente pretender protegerlos a través de recomendaciones que no tienen trascendencia pública importante. Sobre el caso latinoamericano señala: “Esta tendencia en los países emergentes en los que no existe una tradición de apertura informativa podría llegar a colapsar al Ombudsman que de suyo ya tiene en dichos contextos una tremenda carga de intervenciones a favor de las más graves violaciones a los derechos humanos, el tener que estar instigando permanentemente a las burocracias acostumbradas a trabajar en los sótanos (opacidad sistémica) del moderno Leviatán, la administración gubernativa.”<sup>47</sup>

**Cuadro 1.1. Legislación internacional comparada (Ombudsman y Acceso a la información pública)**

<b>País</b>	<b>Título de la Ley</b>	<b>Autoridad Encargada de su vigilancia</b>
Australia	Ley sobre libertad de Información, 1982	Ombudsman y Departamento del Abogado General
Belice	Ley sobre libertad de Información, 1994	Ombudsman
España	Ley 30-1992, 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	Ombudsman (Cumplimenta la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas)
Nueva Zelanda	Ley de Información Oficial, 1982; Ley de Privacidad, 1993	Apelaciones ante el Ombudsman
Noruega	Ley de libertad de información, 1970 Ley de seguridad, 1998 Ley de datos personales	Apelaciones ante el Ombudsman para la administración pública
Pakistán	Ordenanza sobre libertad de información, 2002	Apelaciones ante el Ombudsman
Perú	Ley 27.808 de Transparencia y acceso a la	Apelaciones ante la propia autoridad,

<sup>46</sup> “A) El derecho a atraerse información incluye las facultades de el acceso a los archivos, registros, documentos públicos, y 2 la decisión de que medio se lee se escucha o se contempla. B) El derecho a informar incluye las 1 libertades de expresión y de imprenta, y 2 el de constitución de sociedades y empresas informativas. C) El derecho a ser informado incluye las facultades de 1 recibir información objetiva y oportuna, 2 la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, 3 con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.” (Villanueva, 2006: 65)

<sup>47</sup> Acuña, Francisco Javier (2005). *El ombudsman contemporáneo, entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*. Serie conocer para decidir, Cámara de diputados, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Miguel Ángel Porrúa, México p. 45.

	información pública	ante los tribunales administrativos y ante el Ombudsman
Sudáfrica	Ley de promoción al acceso a la información pública, 2000	Comisión de derechos Humanos

Fuente: (Acuña, 2005: 46) fragmento.

En el caso mexicano es importante señalar una particularidad para la aplicación de las leyes sobre derechos humanos. De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales constituyen una fuente primaria del derecho, por lo que se coloca en el mismo rango jerárquico de las leyes que emana el Congreso de la Unión. Sin embargo, de acuerdo con una tesis aislada de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación coloca a los tratados internacionales en materia de derechos humanos por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los tratados internacionales suscritos en la materia anteriormente citada son: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Americana de Derechos Humanos, Convención Americana de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Para poder garantizar la protección de los derechos políticos se debe contar con organismo pro-activos que a través de la utilización de sus capacidades autónomas de gestión, puedan ir más allá en sus actividades para proteger de manera efectiva los derechos de la sociedad.

Los organismos pro rendición de cuentas poseen características especiales (Ackerman, 2006), entre las cuales podemos destacar la autonomía empoderada y sus capacidades de desarrollo político. La autonomía empoderada es un acto de delegación de funciones, de respeto a las decisiones y no supeditación a otro tipo de poder, más que el del los ciudadanos, en el sentido de que es a ellos a quien se debe el fin último de sus acciones. El cumplimiento de sus funciones debe contribuir a que las acciones de este tipo de organizaciones, debe de tener peso suficiente para lograr legitimidad entre los grupos involucrados en su tema, de tal forma que sus resoluciones sean socialmente aceptadas, dentro de los objetivos y coherencia para la defensa del interés sobre el cual fueron creados. Digamos que la autonomía de un organismo, debe hablar por sí misma.

Una institución pro-activa debe su funcionamiento básicamente, a la persecución de sus objetivos, a través d la utilización de herramientas, que incluso podrían plantearse en un terreno informal. Por ejemplo, Maor (2004) aunque no habla explícitamente de acción pro-activas, narra casos de combate a la corrupción, donde la vinculación de los casos de funcionarios corruptos con los medios de comunicación fue esencial para su esclarecimiento y resolución. De esta forma, aunque la relación entre los medios de comunicación y la resolución de los casos de corrupción no es un requisito para resolverlos de manera positiva, los resultados de tales acciones fueron bien conducidos y estratégicos.

Por otro lado, el caso de las agencias con facultades de regulación es importante por que en muchos sentidos poseen capacidades para interpretar diversos ordenamientos legales. La interpretación legal, en los últimos años, ha traído una serie de debates sobre la validez de las normas y la racionalidad de las leyes en torno al cumplimiento de éstas y los mecanismos legítimos de decisión e interpretación adecuados (Salazar, 2006). EL IFE, por ejemplo, es uno de los órganos autónomos que ha pasado por diversas etapas de consolidación institucional. En algunos casos, la normatividad que planeta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) suscitó debates en torno a la forma en la que el IFE debía guiar su actuación y tener que canalizar las sanciones o señalamientos en torno a casos controvertidos, sobretudo en el manejo de recursos de los partidos políticos (Cárdenas, 2003) El IFAI es un ejemplo también de ello. La interpretación de las leyes queda, sobretudo a cargo de los comisionados, quienes, en teoría, deben respetar el principio de máxima publicidad, pero en el caso específico, ahondaremos en los siguientes capítulos.

El desarrollo político en este tipo de instituciones de acuerdo con Ackerman (2006), consiste en que la agencia muestre las capacidades necesarias para llevar a cabo sus funciones, incluso, yendo más allá de lo establecido legalmente, pero sin afectar el interés público.<sup>48</sup> El desarrollo político en una agencia autónoma, lo constituye su capacidad para

---

<sup>48</sup> “El concepto de Desarrollo Político (DP) se refiere a la consolidación de la fortaleza institucional con el pasar del tiempo. Los tres aspectos más importantes del DP se pueden formular como preguntas. Primero, ¿la agencia persigue su mandato vigorosamente, o decae hasta llegar hasta el equivalente burocrático de una “trampa de bajo equilibrio”? Segundo, ¿la agencia logra un elevado nivel de legitimidad política, o el público



perseguir vigorosamente sus objetivos, de tal forma que su actuación se consolide en el espacio público. Sobre este punto se basa la argumentación más importante y es que una institución autónoma, con un papel estratégico en la gestión pública, debe alcanzar su consolidación a través del desarrollo político, es decir, de un papel activo, que la haga subsistir y cobrar fuerza en el tiempo. Es decir, si este tipo de instituciones sufren reformas, las reformas deben de ir en el sentido de fortalecer sus acciones en pro del cumplimiento de sus objetivos. Es aquí donde las facultades pro-activas de una institución autónoma cobran sentido, pues éstas deben jugar un papel relevante en la arena de atención de los asuntos públicos, de tal forma que a través de su papel, logren extender sus facultades, permaneciendo en la legitimidad del público ciudadano y de la resolución de conflictos de interés.

En este sentido, podemos entender las facultades pro-activas de una institución como un conjunto de reglas formalmente establecidas e informalmente adquiridas, con el objeto de garantizar el cumplimiento de sus objetivos fundamentales para los cuales fue creada, manteniéndose siempre en un rango coherente de actuación, de tal forma que le permita su legitimidad en el sistema político. Una de las características fundamentales de la pro-actividad de una institución es la capacidad para convencer y legitimar el desarrollo político de la institución, sobre todo a través del convencimiento en el cumplimiento de sus objetivos, en primera instancia, a los profesionales que trabajan en la institución, así como a los reformadores de las instituciones, de tal forma que subsista a cualquier intento de retroceso político, que pretenda formular una coalición de intereses distinta a la que le dio vida en el poder.

Los organismos autónomos afectan las relaciones entre los distintos órganos de gobierno, dependencias, y niveles de éstos, así como la relación entre las relaciones de intercambio en

---

desconfía de sus intenciones y acciones? Tercero, ¿la agencia tiene la posibilidad de extender sus capacidades más allá de aquellas incluidas originalmente en la reforma de estatutos o constitución? La energía, la legitimidad y la expansión constituyen, en conjunto, los elementos esenciales de una agencia pública saludable.” (Ackerman, de próxima publicación; p. 8)

el mercado.<sup>49</sup> Una de las cualidades de los organismos autónomos es servir de contrapeso entre poderes y organismos, lo cual nos indica un incremento en el uso de razones públicas para conformar el debate en torno a las competencias, facultades y acciones de diversos organismos y poderes que tienen actividades en la arena pública. Las razones públicas son evidenciadas en los diversos ámbitos de acción pública, vinculando sus efectos a la construcción de un espacio común. Una de las virtudes que sustentan la creación de organismos pro rendición de cuentas y, en específico, al IFAI, es el acceso a la información y la posibilidad de ver a través de las organizaciones gubernamentales para evidenciar los actos que afectan el espacio público o que lo reivindican, a través de la conformación del debate argumentado, razonado y de acceso a todos.

La información es valorada, por tanto, en dos mercados fundamentales: el mercado económico y el mercado político. Podemos decir que la información posee un valor importante de intercambio. En un primer acercamiento, no dudaremos de reconocer que los analistas financieros utilizan información para decidir inversiones a diario, pero incluso en el mercado de lo político existe un valor de mercado de la información. Básicamente dos ideas: los políticos, como producto de mercado, son un bien post experiencial, en la medida en que se conozca mejor a un insumo político de este tipo, los electores podrán optar por una u otra opción. La información, como segunda idea, juega un papel fundamental en la arena política, pues los agentes políticos representan un juego estratégico, buscan posicionarse en las próximas elecciones o el establecimiento de políticas determinadas, por lo que harán uso de la información disponible para crear argumentos y persuadir a los electores de sus decisiones.

En este sentido, la información resulta fundamental por dos cuestiones: la racionalidad de los actores relevantes involucrados en algún asunto público (es decir, el manejo estratégico de la información del que hacen uso), y la capacidad de articular y diseñar el futuro a partir de la información disponible (es decir, un análisis de factibilidad). De esta forma, la

---

<sup>49</sup> “La creación de autoridades independientes puede afectar e la relación entre estado y mercado, a los derechos fundamentales, a la organización y separación de los poderes y al sistema de controles en los que se apoya el funcionamiento del estado democrático.” Salvador; Op. Cit p. 31.

posibilidad de acceder a la información que brindan las leyes de acceso en el mundo, es necesaria y estratégica en la vida postmoderna.

En los últimos años, la adecuación de las instituciones a la necesidad de los ciudadanos para acceder a la información, es notoria. Como lo señala Ackerman “Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno” (Ackerman, 2005). La mayoría de los países han aprobado su ley de acceso a la información en los últimos años, después de la primera mitad de la década de los noventa. Resulta indispensable, como todo indicador puede contemplar, partir del hecho de los requisitos mínimos de transparencia y acceso a la información de las leyes.

Mendel (2003) menciona algunos principios básicos de estas leyes, los cuales son: apertura máxima de acceso a la información, obligación de publicar periódicamente, promoción de un gobierno abierto a la sociedad, clara definición y alcance limitado de las excepciones, eficiencia en el acceso, costos de acceso mínimos, reuniones de las instituciones con carácter público, prioridad del principio de apertura en todo el sistema jurídico, y protección de informantes sobre conductas ilícitas. Todas las naciones del mundo, tarde o temprano, entraran en la lógica de la rendición de cuentas y la transparencia en la información como requisito indispensable de la vida en democracia, y en la medida que los gobiernos reconozcan que solo son expresiones políticas de la sociedad, a la cual deben servir de manera adecuada y sin excesos en el ejercicio del poder.

En México existía desde 1982 la secretaría de la Contraloría General de la Federación, que en 1994 cambia su nombre al de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Actualmente posee el nombre de Secretaría de la Función Pública. Dentro de sus principales funciones está la de controlar, vigilar y evaluar las actividades de las dependencias en cuanto al ejercicio del presupuesto, la regulación de las auditorías practicadas a dependencias o autoridades, recibir las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. A ella corresponde la fiscalización, en términos de su gestión administrativa en un microespacio de las gestión pública dentro de las dependencias, del

ejercicio presupuestal, sin embargo, su papel de rendición de cuentas se limita al ejercicio administrativo, funcionando como una especie de agencia de accountability horizontal y que en muchos sentidos, necesita una reorganización. La Fiscalización del presupuesto se ve renovada con la aparición de la Contaduría Mayor de Hacienda, ahora denominada Auditoría Superior de la Federación, cuyas función más trascendente es la de la revisión de la cuenta pública.

La SECODAM, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) son ejemplos de organismos encargados de la fiscalización gubernamental. La pregunta es: ¿Hacían falta más mecanismos para fiscalizar las actividades gubernamentales? Villanueva (2006) habla de que “el derecho a la información incluye tres elementos específicos: 1) el derecho a atraerse la información; 2) el derecho a informar y, 3) el derecho a ser informado.”<sup>50</sup> Recordemos que las actividades de fiscalización realizadas por este tipo de dependencias en muchas ocasiones, no era posible conocerlas públicamente. Además, en el sentido de la argumentación de Schedler y Villanueva de la rendición de cuentas, como un proceso entre partes que exigen su derecho a estar informado y responder a la obligación de informar, las actividades de fiscalización y publicidad en las democracias carecían de ingrediente de coherencia para hacer cumplir tales derechos y obligaciones.

Surge aquí otra pregunta: ¿Cuál es el problema que se presenta respecto a la vigilancia control y escrutinio de las actividades gubernamentales? La existencia de organismos públicos autónomos explica en parte la respuesta. Órganos como la ASF, el Instituto Federal Electoral (IFE), para asuntos relacionados con partidos políticos y elecciones o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para la vigilancia del cumplimiento de derechos y evitar los abusos de autoridad; que se han preocupado por hacer rendir cuentas a las dependencias gubernamentales y los agentes que las operan, en sus distintas dimensiones, han abierto la posibilidad de hacer más transparente la actividad gubernamental, imponiendo recomendaciones o castigos a los responsables. La evidencia pública de las actividades del gobierno, en sus distintas dimensiones (económica, política, social), facilita la evaluación constante a los ojos de todos.

---

<sup>50</sup> Citado en Ackerman (2005).

## **Conclusiones**

En este capítulo hemos vertido el argumento general sobre el cual se sustenta la importancia de la información en una democracia y la necesidad de crear instituciones encargadas de velar por la protección de los derechos ciudadanos, sociales y civiles en las sociedades contemporáneas. Por una parte, hemos argumentado que el accountability, a pesar de no poseer una traducción literal a nuestro idioma, expresa dos cuestiones fundamentales: la necesidad de contar con un sistema de pesos y contrapesos entre los diversos poderes públicos y la expresión de la rendición de cuentas en un sentido amplio, donde una de sus características en la sociedad, debe sustentarse en el libre acceso a la información de las dependencias gubernamentales.

Por otro lado, hemos establecido que las dependencias autónomas poseen no solo una importancia en términos de eficacia gubernamental para el cumplimiento de los objetivos, sino que cuando se trata de actividades relacionadas con la regulación y protección de derechos, la autonomía es fundamental. Dicha autonomía es base para garantizar una actuación imparcial y una mejor comunicación con diversos grupos de la sociedad, que en una democracia, son cada vez más plurales y exigentes.

La posibilidad de vincular a la sociedad en su conjunto en las tareas de acceso a la información y la posibilidad de funcionar como jugadores con capacidades de decisión y, de alguna forma, de veto, en torno a diversas instituciones o acciones gubernamentales, amplía el sentido público de la gobernanza, las instituciones y en conjunto, de la democracia. No debemos dejar de lado que la sociedad se vuelve, a través de la correcta organización de sus objetivos e intereses, un actor cada vez más importante en las decisiones públicas. Para ello, la información disponible es crucial

## Capítulo 2

### El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

#### Introducción

El objetivo de este capítulo es especificar algunas cuestiones relativas al derecho de la información en México y ver las reglas particulares del derecho de acceso a partir de creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LTAIPG) y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Observaremos que el funcionamiento del IFAI posee algunas características de avanzada a nivel mundial, sin embargo posee algunos puntos en su diseño que pueden constituir potenciales riesgos a la consolidación institucional del IFAI. Comenzaremos éste capítulo con algunos antecedentes.

El debate del acceso a la información pública gubernamental en México, no es reciente. Desde 1977 se comenzaba a hablar de la necesidad de establecer criterios legales que permitieran a los ciudadanos poder acceder a la información en manos de las instituciones gubernamentales. Para ser concretos en 1977 se da la reforma al artículo 6to. Constitucional, estableciendo la garantía constitucional del derecho a la información, la cual proveerá el estado. El sentido de esta garantía estaba circunscrito a las regulaciones de medios de comunicación, espacios de los partidos políticos dentro de estos, etc.<sup>51</sup>

Existieron algunos intentos por regular el acceso a la información por parte de la Presidencia de la República, en años anteriores a la transición, además de algunas

---

<sup>51</sup> “Este hecho no pasó, sin embargo, inadvertido para todos. Así, varios de los proyectos de leyes reglamentarias del artículo 6°. Constitucional que se prepararon durante las últimas dos décadas del siglo XX contenían disposiciones destinadas a regular el acceso a la información pública.”

“Así por ejemplo, el proyecto de ley reglamentaria del artículo 6°. Constitucional elaborado por la coordinación social de la Presidencia de la República, bajo la dirección de Luis Javier Solana en 1981 incluía ya un capítulo de acceso a la información pública. En este capítulo se afirmaba que la acción del gobierno era de carácter público e interés social y que por ello el estado debía garantizar su acceso libre y oportuno. Los funcionarios públicos estaban obligados a satisfacer las demandas de información de los ciudadanos, y se exceptuaba la información calificada como reservada por autoridad competente. La reserva podía establecerse por un período de entre dos y diez años.” Concha Cantú, Hugo; López Ayllón, Sergio; Tacher Epelstein, Lucy. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. UNAM, México p. 3

iniciativas de los partidos políticos entre las que se puede mencionar la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, presentada al Congreso de la Unión el 22 de abril de 1997. Esta iniciativa regulaba el derecho de cualquier persona a poder acceder a los archivos administrativos del gobierno, siempre y cuando no se encontraran clasificados como reservados o secretos. Dentro de esta iniciativa se definían los casos de reserva, los plazos, los procedimientos de acceso y recursos para desahogar controversias.

Lo anterior denotaba los comienzos sobre los cuales se hablaba de transparencia y acceso a la información en México, reflejo de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como del contexto mundial en la materia. Por otro lado, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1992), señalaba ya el procedimiento de acceso a la información para los particulares, a los registros y archivos en manos del gobierno, cuestión para la cual el artículo citado hacía también referencia a otras leyes en la materia. Tales leyes en la materia no existían o algunas mencionaban el acceso a la información de manera limitada (Ayllón, 2004).

El acceso a la información en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo poseía una serie de limitaciones, provocando una defensa limitada del derecho y del interés público:

- a) El acceso a la información en los términos de esta ley se limitaba al acceso a la información en la Administración Pública Centralizada, pero dejaba fuera a la administración pública descentralizada;
- b) El acceso a la información no procedía en materia de carácter fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia laboral, ni tampoco en materia de competencia económica o prácticas desleales;
- c) Era difícil acceder a cualquier asunto concerniente con la seguridad nacional, en materias de secreto comercial o industrial si no se demostraba ser titular;
- d) Aunque se dilucidaba un proceso para acceder a documentos no clasificados o reservados, lo cierto es que no se planteaban plazos previstos para el ejercicio de ese derecho, ni sanciones a servidores públicos que entorpezcan el acceso;
- e) No se establecía el contenido de excepciones de acceso a la información, ni la autoridad competente para dictar tal restricción;

- f) Con frecuencia el procedimiento ante esta ley requería agotar el tiempo razonable (tres meses) para interponer un recurso de revisión, a fin de hacer efectivo el derecho

El derecho de acceso en México redimensiona los alcances del acceso y establece algunas cuestiones normativas de obligatoriedad para facilitar tal derecho (art. 7 LFTAIPG). La transparencia, en este sentido es parte del derecho de acceso a la información, el cual contempla lo siguiente: “a) el acceso a información pública a petición de parte; b) la transparencia o acceso a información de oficio; c) el sistema legal de protección a datos personales; d) el sistema legal de archivos públicos.”<sup>52</sup>

En este sentido conviene señalar, en términos de Villanueva, lo siguiente: “si bien es cierto que la transparencia es una garantía para el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, también lo es que el concepto correlativo denominado rendición de cuentas o accountability no es ni un derecho fundamental ni una garantía instrumental del derecho de acceso a la información pública, sino más bien forma parte de los bienes jurídicos protegidos por el derecho de acceso a la información pública; es uno de los valores que protegen la existencia y eficacia de esta institución jurídica.”<sup>53</sup>

Los temas de transparencia y acceso a la información en México, hasta antes de la transición política, aunque se encontraban presentes en la legislación o en la discusión pública, lo estaban de manera débil y limitada, como hemos mencionado. Cuando tras el papel de las instituciones, se da la consolidación de la democracia electoral y cobra fuerza en el funcionamiento político del país, que el acceso a la información se vuelve un problema que atender.

No es sino hasta que se da la transición política en nuestro país, que el tema de la transparencia cobraba no solo importancia relevante en la agenda gubernamental, sino también una especie de coherencia en cuanto a su facticidad, puesto que, tras pasar la etapa

---

<sup>52</sup> Villanueva Ernesto (2006). *Derecho de la información*. Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara, México, p. 71.

<sup>53</sup> Villanueva, *Ibíd.* p. 71



esperada de la transición presidencial pacífica, comprobando la efectividad del sistema electoral en cuanto a su confiabilidad (transparencia), era necesario impulsar la transparencia en el ejercicio de la gestión pública. El problema de la transparencia en la gestión se presentó ante nuestros ojos como el nuevo reto para consolidar las instituciones de la democracia (Peschard, 2005).

Uno de los casos similares que respalda esta visión de la certidumbre electoral para alcanzar la confianza en la gestión de las instituciones gubernamentales, se puede observar en el caso estadounidense. Para ello, Peschard hace una excelente síntesis:

“Un ejemplo: en muchos países del mundo, las legislaciones electorales han acabado engendrando a las legislaciones de transparencia. Es el caso de los Estados Unidos: “solo después del escándalo de Watergate y de la Comisión Federal Electoral (FEC) en 1974, se empezaría a cumplir cabalmente las disposiciones sobre financiamiento de campañas y de divulgación de los recursos de los partidos”. Inmediatamente después - consecuencia del mismo escándalo político – “sería aprobada la Freedom of Information Act, es decir, la Ley de Acceso a la Información de los documentos públicos en los Estados Unidos”. Como si la exigencia de transparencia llegara a la contienda política y de ahí se derramara hacia toda la vida estatal.

Una secuencia parecida ocurrió en México: durante varios lustros, el tema central, el meollo de su transición democrática, consistió en edificar un cuadro competitivo de partidos políticos nacionales y garantizar unas elecciones confiables. Luego de dos décadas, el problema de cómo acceder y distribuir el poder quedó resuelto y de inmediato, ante nuestros ojos, se abrió un nuevo problema político: como controlar el poder democrático, como evaluar –más allá de la elecciones- el ejercicio de los gobiernos y la función pública. Tan pronto como las elecciones dejaron de ser la fuente de conflicto e impugnación política, se abrió paso muy rápidamente una nueva ley, la de transparencia y acceso a la información del gobierno, como derivación directa de las nuevas condiciones democráticas del país.”<sup>54</sup>

El equipo de transición del entonces presidente electo Vicente Fox Quesada, a través de su coordinación de asuntos jurídicos, visualizó la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en materia de acceso a la información. Se conformó, ya instalado el gobierno, una comisión intersecretarial, en la que se encontraban representadas la Secretaría de la Función Pública, la de Gobernación, así como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República. Con el tiempo, se sumaron a la inquietud del

---

<sup>54</sup> Peschard, Jacqueline (2005). Transparencia y partidos políticos. Cuadernos de Transparencia no.7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, p. 7.

ejecutivo por contar con una ley de acceso a la información, una propuesta de un diputado del Partido de la Revolución Democrática, así como de iniciativas de la sociedad civil.

Uno de los grupos más importantes y decisivos para la configuración de la ley de transparencia, fue el denominado *Grupo Oaxaca*.<sup>55</sup> Creado en 2001 por un grupo de académicos y periodistas, después de un seminario denominado Derecho a la Información y Reforma Democrática, que tuvo lugar en la ciudad de Oaxaca, México. Este grupo se constituyó como uno de los interlocutores fundamentales de la sociedad civil en la materia.<sup>56</sup>

Podemos de esto decir, que a nivel mundial el acceso a la información fue planteado en diversos ordenamientos que buscaban facilitar el acceso a las actas y resoluciones legales que emitía la administración pública. El acceso a la información es un derecho del ciudadano a estar informado de las acciones del agente gubernamental, a fin de establecer la posibilidad legal-institucional de una vigilancia en el desempeño de sus actividades. Potencialmente, el acceso a la información gubernamental puede provocar una dinámica distinta para relacionar a los ciudadanos y sociedad civil en general, en la lógica de la exigencia de cuentas a los gobiernos, y el ejercicio transparente en la utilización de

---

<sup>55</sup> “De acuerdo con Escobedo, el grupo Oaxaca no se constituyó como una organización formal, sino fue el producto de una asociación espontánea de personas reunidas alrededor del seminario [Derecho a la Información y Reforma Democrática] que se celebró en Oaxaca el 23 y 24 de mayo de 2001. Habría sido la periodista Ginger Thompson, corresponsal del New York Times, quien le dio la denominación de grupo Oaxaca, por el lugar donde se realizó la reunión académica.” Concha Cantú, Hugo; López Ayllón, Sergio; Tacher Epelstein, Lucy. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. UNAM, México p. 11.

<sup>56</sup> Existieron muchas controversias para alcanzar un acuerdo entre lo que se constituiría como la versión final de la ley de acceso a la información; algunas tuvieron que ver con escándalos en la prensa. Kate Doyle, resume una visión de ello: “... quedó claro que las presiones del grupo Oaxaca – además de discusiones con grupos internacionales, como el Archivo de Seguridad Nacional – han provocado un vuelco radical en la conceptualización y redacción de la ley en el gobierno. La primera versión fue aterradora: tenía excepciones amplias, rendijas enormes y le faltaba una calendarización clara. Los mexicanos reaccionaron fuerte y en forma negativa al borrador, denunciándolo en muchos de los periódicos nacionales, regionales y locales.” Ante ello, se le quita el control de las revisiones y modificaciones a la ley a la Secretaría de la Función Pública, quedando como encargada la Secretaría de Gobernación “esto a pesar de que el Secretario de Gobernación Santiago Creel, tiene deudas políticas con el PAN y por tanto procede con mucha precaución en cuestiones como el acceso público, el establecimiento de una comisión de la verdad y el nombramiento de un fiscal especial para los desaparecidos, que han cobrado fuerza en los últimos meses.” Al final resultó un borrador más parecido al enviado por el grupo Oaxaca. (Doyle, Kate, 2003: 34,35)

recursos, que pueden en algún momento contribuir a la mejora en el desempeño de la gestión pública.

La relación entre el acceso a la información por parte del ciudadano y la responsabilidad de las instituciones a otorgarlo, posee algunas características básicas. Pulido, resume las más generales:

“...Las características del acceso a la información están atravesadas por la interacción expresa entre el ciudadano y el órgano obligado y básicamente son las siguientes:

1. Es un derecho humano: se encuentra consagrado en las principales declaraciones, convenciones y pactos internacionales.
2. Puede ser ejercido por cualquier persona: no es de trascendencia la naturaleza o situación jurídica de las personas ni sus intenciones como solicitantes.
3. Con una contraparte que tiene la obligación de entregar la información: las instituciones que forman parte del aparato de estado deberán entregar cualquier documento que contenga información pública.
4. El sujeto obligado debe establecer procedimientos sencillos para solicitar y entregar la información: deben establecerse diferentes formas para acceder a la información y privilegiarse las formas de entrega que demande el solicitante.
5. Los costos deben ser mínimos.
6. Las excepciones a la norma deben de ser mínimas.
7. La entrega de información debe realizarse en forma oportuna: deben regularse los plazos razonables y las autoridades deberán cumplirlos.
8. Deben establecerse sanciones para los funcionarios que no cumplan con su responsabilidad de entregar información.”<sup>57</sup>

Para atender de la mejor manera los requerimientos de información por parte de los ciudadanos, algunos autores sugieren la existencia de elementos mínimos que provean de este bien:

---

<sup>57</sup> Pulido Jiménez, Miguel Ángel (2006). Una aproximación a la información pública en poder de la CNDH, en: Ruiz Euler, Alexander. *Transparencia y rendición de cuentas*. Fontamara, México, p. 112.

1. “Prever la existencia de un organismo autónomo para promover apertura y resolver controversias.
2. Congruencia jurídica: debe existir un marco legal regulatorio del acceso a la información que contemple la facultad de solicitar la información y la obligación de entregarla.
3. Los sujetos obligados por ese marco legal deben fomentar la promoción del conocimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información.
4. Debe existir una interpretación amplia sobre la información a la cual se tiene derecho a acceder: el principio rector debe ser el de la mayor apertura posible.
5. Las entidades públicas deben contar con funcionarios responsables de entregar y difundir información.
6. Debe existir una capacitación permanente de los funcionarios sobre estos temas.
7. Debe existir una política de conservación de la información pública.”<sup>58</sup>

Todo el contexto que rodeó a la necesidad de una ley de información, se puede observar no solo a nivel nacional, sino también a través de una mirada internacional. En muchas de las democracias y de los países más desarrollados, existen ya ordenamientos para regular el acceso a la información. En el siguiente cuadro de Ackerman (2005) se puede apreciar la evolución de las leyes de acceso a la información a nivel mundial.

**Cuadro 2.1 Países con leyes de acceso a la información en el mundo**

Año	País	Año	País	Año	País
1766	Suecia	1997	Tailandia		Rumania
1888	Colombia		Irlanda	2002	Panamá
1951	Finlandia	1998	Israel		Pakistán
1966	Estados Unidos		Letonia		México
1970	Dinamarca	1999	República Checa		Jamaica
	Noruega		Albania		Perú
1978	Francia		Georgia		Tayikistán
1982	Australia		Grecia		Uzbekistán
	Filipinas		Japón		Zimbabwe
1990	Italia		Liechtenstein		Angola
1991	Holanda		Trinidad y Tobago	2003	Croacia

<sup>58</sup> Pulido Jiménez, Miguel Ángel (2006). Una aproximación a la información pública en poder de la CNDH, en: Ruiz Euler, Alexander. *Transparencia y rendición de cuentas*. Fontamara, México, p. 112.

1992	Hungría	2000	Sudáfrica	y	India
	Ucrania		Inglaterra		Kosovo
	España		Bosnia y Herzegovina		Armenia
1993	Portugal		Bulgaria	2004	Eslovenia
1994	Belice		Lituania		Turquía
	Bélgica		Moldavia		República Dominicana
1996	Islandia	2001	Eslovenia		Serbia
	Lituania		Estonia		Suiza
	Corea del Sur		Polonia		Ecuador
1766-1996	20	1997-2001	21	2002-2004	20

Fuente: Ackerman, John; Sandoval, Irma (2005). *Leyes de Acceso a la información en el Mundo*. Cuadernos de Transparencia no.7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

En el cuadro anterior podemos observar que en el período de 1997 – 2001, cinco años, se aprobaron 21 leyes de acceso a la información en el mundo, la mayoría en Europa y algunas en Asia. Sin embargo, entre los años 2002-2004, un periodo de tres años, se aprobaron 20 leyes de acceso a la información pública gubernamental, lo cual nos indica la creciente importancia en la agenda pública de los gobiernos, por regular esta materia. Es también durante estos últimos años que el tema comienza a ser más importante para los países latinoamericanos, entre los cuales se encuentra México.<sup>59</sup>

## 2.1 Creación del IFAI y responsabilidades del instituto.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno, es considerada una de las más avanzadas en la materia a nivel mundial. Para su elaboración se llevó a cabo investigación de otras leyes de acceso en el mundo, así como de una amplia discusión en diferentes ámbitos y niveles del gobierno y la sociedad. En muchos aspectos, es superior a la Freedom of Information Act<sup>60</sup>, de los Estados Unidos.

<sup>59</sup> “El derecho a la intimidad y su garantía, aparecen en el texto constitucional español (artículo 18). Diversas constituciones iberoamericanas han incorporado también esos preceptos. En el caso de Argentina (artículo 43), Brasil (artículo 5-X), Colombia (artículo 24, reformado en 1996), Ecuador (artículo 2), Guatemala (artículo 31), Honduras (artículo 76), Nicaragua (artículo 26.4), Paraguay (artículo 33, 135), Perú (artículo 2.6 y 2.7) y Venezuela (artículos 60 y 143)” Valadés, Diego (2000). *Constitución y democracia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 48.

<sup>60</sup> “La FOIA no es una ley única, sino parte de una familia de leyes que permiten crear las condiciones adecuadas para hacer eficaz el derecho vigente de acceso a la información pública, normativa que, por cierto, es la que más se utiliza en el mundo con más de 2 millones de solicitudes anuales” La tendencia mundial es a diferencia de la FOIA de Estados Unidos es a concentrar en una sola ley a las entidades públicas en el más amplio sentido. Villanueva considera las siguientes razones:

La LFTAIPG, es la única en el mundo que tiene un ámbito de aplicación tan extenso. Esto ha traído consecuencias criticables en su diseño e implementación. Por un lado, tenemos que al incluir en su observancia a los tres poderes, organismos autónomos y demás entes de carácter federal, contempla la aplicación de la ley para un espectro de instituciones que son heterogéneas y que, a su vez, manejan información demasiado amplia y diversa en temas y formas de organización (salvo que son de naturaleza pública, sobretodo haciendo énfasis en la proveniencia de sus recursos).

Otra de sus ventajas, como ya se ha expuesto en forma general, es el considerar a la información como una garantía individual, de respaldo constitucional. A esto, Ayllón explica lo siguiente: “El derecho de acceso no es un derecho de participación política sino un derecho fundamental derivado del derecho a la información. Por ello, la administración no puede juzgar los fines del sujeto legitimado para ejercerlo. El posible mal uso de la información deberá, en su caso, estar sancionado en la legislación penal o civil aplicable, pero esta posibilidad no deberá constituir un obstáculo para permitir un acceso universal y pleno a la información en posesión de los órganos del estado.”<sup>61</sup>

Algunas de sus consideraciones más importantes son las siguientes:

- Establece un plazo de reserva de 12 años, para documentos con esa clasificación, después de su creación. Este resultado fue derivado de un debate entre las propuestas del gobierno federal, que consideraban dejar un plazo de reserva de 20

- 
- a. Permite establecer un sistema homogéneo de acceso a la información pública, de manera que se evite la posibilidad de que algunas leyes de acceso sea más avanzada que las otras o viceversa, circunstancia que inhibe precisamente el espíritu del acceso a la información, que reside en dotar a las personas de mayores herramientas posibles para escrutar el ejercicio del poder público y de aprovechar la información para mejorar su calidad de vida;
  - b. Facilita que las personas se familiaricen con un solo procedimiento siempre menos complicado, que cuando se trata de dos o tres procedimientos por más coincidencias que puedan tener. Esto, facilita los incentivos a la generación de una cultura de participación ciudadana;
  - c. En los países en desarrollo, es particularmente importante concentrar esfuerzos y evitar la dispersión que, en muchas ocasiones, pospone reformas legales por estar fuera de contexto o de la coyuntura política y social adecuada.” (Villanueva, 2006: 75)

<sup>61</sup> López Ayllón. Op cit. p. 27.

años y la del grupo Oaxaca, que quería uno de 10 años. En el caso estadounidense, se considera un plazo de 25 años de reserva.

- Todas las solicitudes de información de los particulares, así como las respuestas que el gobierno otorgue de ellas, serán consideradas de carácter público. El instituto tiene la tarea de ponerlas a los ojos de todos de una forma accesible. Esta disposición, representa otro de los avances en comparación con la legislación de Estados Unidos.
- Establece tiempos de respuesta, por lo que las entidades están obligadas a responder a la solicitud, dentro de 20 días hábiles y de proporcionar la información requerida a más tardar dentro de los 10 días hábiles siguientes, conformando un total de 30 días hábiles.
- Se garantiza su gratuidad en la mayor medida posible, estableciendo solo costos para la reproducción y, dependiendo del caso, entrega de la documentación, más no para el acceso a la información.
- Como otra de las aportaciones del grupo Oaxaca, se consideró la positiva ficta como interpretación de la falta de respuesta por parte de las dependencias de la administración pública, lo que quiere decir que ante el silencio administrativo, se favorecerá el derecho del ciudadano a acceder a la información, lo cual representa una agilización de los trámites en esta materia.
- Existe la posibilidad para repetir una solicitud de acceso a la información. Esto abre la posibilidad para que después de un año de la resolución emitida por el IFAI, respecto de un caso de solicitud de información en particular, el interesado puede reabrir la posibilidad para solicitarla de nuevo, en caso de que haya sido desfavorable.

En este contexto de cuestionamientos de la información pública, el acceso, la responsabilidad y la corresponsabilidad surge la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, en junio de 2002, dando paso a una nueva etapa en la gestión pública y el acceso a la información en el país. Una de sus principales virtudes ha sido la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). El instituto es el encargado de vigilar que la ley se cumpla dando prioridad al derecho ciudadano de acceder a la información y de que esta sea pública y accesible al menor costo. El establecimiento de las obligaciones de transparencia, aplicables a las dependencias del gobierno federal, abre la posibilidad de mantener conocimiento constante del estado de las actividades gubernamentales. Las atribuciones que posee el Instituto de acuerdo a la LFTAIPG, son las siguientes:

**Tabla 2.1. Atribuciones del IFAI en la LFTAIPG**

Fracción	Artículo 37. "El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
<b>I</b>	Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;
<b>II</b>	Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
<b>III</b>	Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
<b>IV</b>	Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
<b>V</b>	Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;
<b>VI</b>	Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
<b>VII</b>	Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;
<b>VIII</b>	Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
<b>IX</b>	Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
<b>X</b>	Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
<b>XI</b>	Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38;
<b>XII</b>	Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
<b>XIII</b>	Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
<b>XIV</b>	Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;
<b>XV</b>	Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;
<b>XVI</b>	Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;
<b>XVII</b>	Designar a los servidores públicos a su cargo;



<b>XVIII</b>	Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y
<b>XIX</b>	Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable. ” <sup>62</sup>

Una de las facultades más importantes del instituto es la primera del artículo antes citado, que se refiere a la posibilidad de interpretar en el orden administrativo la ley Federal de Transparencia. Como veremos más adelante, ésta es una de las facultades que es llevada más allá de nociones legales, debido a que muchas de las resoluciones del IFAI, se basan no solo en la interpretación administrativa de la ley, sino incluso en la interpretación de otras leyes, que llegan en algunos casos, a la interpretación constitucional.

Otra de las funciones fundamentales que en términos generales, consolidan el acceso a la información, es la facultad para organizar archivos de las dependencias, así como la catalogación y conservación de documentos. Además, relacionado con la interpretación de la ley, se encuentra la facultad para atender las controversias suscitadas por las solicitudes de información, que interponen un recurso de revisión para aclarar el estado en que debe o no proporcionarse la información.

Para entender el IFAI y el acceso a la información, se deben establecer algunos conceptos básicos, que operan en su funcionamiento. Los sujetos obligados, de acuerdo a la ley, son los poderes de la federación, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier órgano de carácter federal (Art. 3, frac. XIV), como ya se había comentado.

Expresamente, son los artículos 13 y 14 los que contienen los términos en los cuales se puede entender la clasificación de la información, en dos grandes dimensiones: la confidencialidad y la reservada. En el artículo 13 se establecen las categorías de reserva, las cuales son: seguridad nacional, relaciones internacionales, estabilidad económica, vida personal e investigaciones penales, mientras no hayan causado estado, es decir, mientras sigan en curso. En el mismo artículo, se hace una aclaración *ad hoc*, referente al daño. Esto quiere decir que determinada información, solo puede ser considerada como reservada, en

---

<sup>62</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en: [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

caso de que su difusión pueda potencialmente causar o implicar algún daño identificable. El artículo 14 señala algunas otras como: la información que expresamente sea considerada como reservada o confidencial, los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal, las averiguaciones previas, los expedientes judiciales y procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, las opiniones, recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta no constituir una decisión definitiva.

De forma sintética, son dos los conceptos para los cuales se puede entender como una negativa automática de acceso a la información, cuando ésta posee el carácter de confidencial o de reservada. “Una diferencia esencial entre la información reservada y la información confidencial es la duración de la clasificación: la clasificación por vía de la reserva es finita; la clasificación por la vía de confidencialidad no tiene un horizonte temporal en su clasificación.”<sup>63</sup> (Ruiz: 16)

Para cumplir con los objetivos que establece la ley y realizar sus actividades de gestión y despacho de asuntos que le puedan competir, el IFAI se encuentra organizado bajo la siguiente estructura:

1. Un pleno, como organización funcional del órgano colegiado en el que basa su funcionamiento;
2. Los comisionados que conforman el órgano colegiado y elaboran las sesiones del pleno;
3. Un comisionado presidente, que se encarga de presidir al órgano colegiado y de ser el representante legal del Instituto;
4. Una secretaría de acuerdos;
5. Una secretaría ejecutiva
6. Diversas direcciones generales, entre las que podemos encontrar la siguientes: Administración, Asuntos Jurídicos, Atención a la sociedad, Capacitación, Clasificación y Catalogación, Comunicación Social, Coordinación y Vigilancia,

---

<sup>63</sup> Ruiz Euler, Alexander (2006). *Transparencia y rendición de cuentas*. Fontamara, México, p. 16.

Estudios e Investigación, Informática y sistemas, Protección de Datos Personales, Vinculación con Estados y Municipios y Relaciones Institucionales.

7. El Órgano Interno de Control del Instituto;
8. Cualquier unidad adicional de carácter definitivo o temporal que autorice el pleno del instituto.

## **2.2 Autonomía y funciones del IFAI**

Una de las formas en las que los organismos independientes pueden actuar con gran autonomía consiste en dos características fundamentales: ejercer su presupuesto de manera autónoma, y el nombramiento de sus encargados a través de la intervención del poder legislativo, que garantice la imparcialidad en el otorgamiento del puesto. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se diseñó sobre la lógica de la imparcialidad, incluyendo al senado en la ratificación de sus comisionados, a propuesta del presidente y en la autonomía jurídica que respalda la legalidad de sus decisiones.

Analicemos la autonomía del IFAI, mencionando sus características. La LFTAIPG otorga autonomía presupuestaria, de operación y de decisión al instituto. A pesar de encontrarse como órgano descentralizado de la administración pública federal, el instituto elabora su presupuesto y lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a fin de que sea integrada al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En cuanto a la autonomía de decisiones y resoluciones, el presidente del IFAI es elegido por los propios comisionados, en un esquema de gobierno colegiado y con presidencia rotativa de elección periódica cada dos años.

El mecanismo de rendición de cuentas del propio instituto es, también, particular. El IFAI no tiene la responsabilidad de responder ante el ejecutivo por cuestiones sustantivas, es decir que para los efectos de las resoluciones tomadas por éste, no se encuentra sectorizado ni subordinado a ninguna instancia administrativa (Guerrero, 2004: 46). Rinde un informe de labores ante el Congreso de la Unión, relativo a las actividades realizadas en torno al acceso a la información en las distintas dependencias de su competencia. El IFAI es objeto

de la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, registra su gasto ante la SHCP y se sujeta a las auditorías de la Secretaría de la Función Pública, reduciendo las funciones de ésta última sobre el instituto, a las de vigilancia del funcionamiento administrativo, básicamente auditoría interna y quejas. “La autonomía del instituto se basa en el principio de la autoridad administrativa, a través del cual el IFAI funciona como un tribunal administrativo que no está subordinado a autoridad alguna y que adopta sus decisiones con plena independencia, además de contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.”<sup>64</sup>

El IFAI surge como una autoridad autónoma en la materia, lo cual pretende garantizar el cumplimiento de la ley, de la manera más objetiva posible. El contexto de las autoridades independientes en el país, como ya se ha comentado, comienza a cobrar importancia para el ejercicio de las funciones públicas. Sin embargo también dicha autonomía, ha traído algunos cuestionamientos importantes respecto de su naturaleza jurídica y de la capacidad y alcance de sus decisiones.

Una cuestión fundamental para la consolidación de instituciones como el IFAI, es el que refiere a sus capacidades y funciones para ejercer la tarea para la cual fueron diseñadas. Hay que recordar que los organismos pro rendición de cuentas en el país, surgen después de varios años de secrecía gubernamental y de uso indebido de atribuciones y un mal ejercicio del poder durante varios años, en los que el Partido Revolucionario Institucional gobernaba.

El IFAI, como organismo autónomo de más reciente creación está sufriendo un proceso de adaptación a la dinámica organizacional de la administración pública mexicana. Entre sus principales funciones podemos observar las siguientes, en el cuadro.

---

<sup>64</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo (2004). “El instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional” en: Concha Cantú, Hugo; López Ayllón, Sergio; Tacher Epelstein, Lucy. *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. UNAM, México p. 46.

**Cuadro 2.2. Principales funciones del IFAI**

Funciones resolutivas	Funciones reguladoras	Funciones de supervisión y vigilancia	Funciones de promoción	Funciones de operación y administración
Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información. Interpretar la ley en el sentido de la publicidad de la información.	Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. Lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales. Elaborar la guía de procedimientos de acceso a la información y formatos de acceso. Elaborar los criterios para la catalogación y conservación de documentos y archivos.	Vigilar a las dependencias y entidades. Denunciar ante el órgano de control interno.	Difundir el derecho de acceso a la información. Capacitar a los servidores públicos. Proporcionar apoyo técnico. Orientar a los particulares acerca del acceso a la información. Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia. Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados. Informar al Congreso sobre labores. Colaboración internacional.	Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos, seguridad. Ejecución del control interno.

‘La estructura del IFAI agrupa estas funciones en sustantivas, operativas y de vinculación. En términos de su estructura, estas atribuciones se dividen en diez direcciones generales coordinadas por dos secretarías (Ejecutiva y de Acuerdos). A grandes rasgos la secretaría de Acuerdos corresponde coordinar las tareas sustantivas del Instituto y a la Secretaría Ejecutiva, por su parte, corresponden tareas operativas y de vinculación hacia el exterior.’

Fuente: Atzimba, Baltasar; Guerrero Amparán, Juan Pablo (2004). El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: La construcción institucional. En: Concha Cantú (2004).

En el cuadro podemos observar que el instituto cumple las funciones de administración y cumplimiento a su normatividad, entre las cuales tenemos las de resolución de controversias por negativa a acceso a la información, las de regulación de la clasificación de información en los sujetos obligados de la ley, las de promoción de la cultura del derecho de acceso a la información en su dimensión social, administrativa y las de supervisión y vigilancia, que implican la observancia en el cumplimiento de sus resoluciones, así como del establecimiento de sanciones en materia administrativa a los funcionarios que se les imponga.

Esta última función, es uno de los criterios centrales para observar el problema de investigación que aquí se plantea. En términos estrictos el IFAI, no es ningún tribunal administrativo, aunque se le dan ciertas facultades, como el establecimiento de observaciones que pueden generar sanciones. Sin embargo, es preciso hacer una gran aclaración al respecto. La facultad para definir sanciones por parte del IFAI, es limitada. Tal limitación se circunscribe a denunciar ante el Órgano Interno de Control (OIC) de la dependencia de que se trate, más no puede emitir la sanción de manera directa. En general, en México, este es un problema de todos los tribunales administrativos, por lo que en la actualidad comienza apenas el debate de la nombrada la judicialización de los órganos jurisdiccionales.<sup>65</sup> Una de las facultades que puede limitar la efectividad de las resoluciones del IFAI, es precisamente sus capacidades de sanción.

**Cuadro 2.3 Principales dificultades reportadas\* por las dependencias y entidades de la administración pública federal.**  
**Cumplimiento de la ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

Normativos	Opiniones	Porcentaje	Operativos	Opiniones	Porcentaje
<b>Lagunas jurídicas o falta de claridad en la LFTAIPG</b> a) Artículos 18 fracción I y 19 de la LFTAIPG, falta precisar el criterio de confidencialidad de las personas morales. b) La Ley no limita la diferencia entre información generada y procesar información. c) La Ley no prevé, mecanismos de corrección ante el mal uso de la información obtenida, toda vez que no establece tampoco como puede verificarse la prueba del daño por el uso indebido de información. d) No está claramente definido el término de inexistencia de información	13	5,4%	<b>Falta de personal o recursos</b>	45	18,8%
			<b>Difusión de la Ley</b>	26	10,9%
			<b>Falta de capacitación</b>	13	5,4%
			<b>Limitaciones del SISI para capturar solicitudes o emitir respuestas</b>	12	5,0%
			<b>Emisión de reportes por el SISI</b>	4	1,7%
<b>Falta claridad en la definición de información confidencial o reservada de los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG</b>	10	4,2%	<b>Problemas técnicos del SISI</b>	3	1,3%
<b>Imprecisiones en el procedimiento de desahogo de los recursos</b> a) No hay un procedimiento específico para el desahogo de los recursos de revisión b) El IFAI resuelve "elaborar" versiones públicas de documentos reservados; lo cual, de conformidad con la ley, únicamente es potestativo a favor de la dependencia, c) En la resolución de recursos se resuelve responder solicitudes que en realidad son trámites d) Contradicciones en los criterios de resolución de los recursos e) La admisión de recursos de revisión por parte del IFAI va más allá de los artículos 49 y 50 de la LFTAIPG	10	4,2%			
<b>Contradicción de la LFTAIPG con otras leyes o disposiciones</b>	10	4,2%			

<sup>65</sup> Uno de los primeros en entrar a este debate, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

a) Secreto bancario					
b) Propiedad Industrial					
c) Secreto Fiscal					
d) Cláusulas de confidencialidad en contratos o convenios					
<b>Contradicciones en la LFTAIPG</b>					
a) Contradicción entre la obligación de entrega de información como lo permita el documento (Art. 42 ) y el recurso de revisión si no se entrega como lo pida el solicitante (Art. 50, fracción III Modalidad de entrega seleccionada por el solicitante).	4	1,7%			
b) Contradicción del Art. 50 de la LFTAIPG y la fracción III del Art. 57 de la Ley.					

\*Sólo se reportan aquellas opiniones cuya frecuencia de opinión es superior o igual a 3 casos.

Fuente: 2º. Informe de labores del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el cuadro anterior podemos observar algunos de los obstáculos que han expresado tener los funcionarios públicos de distintas dependencias ante la aplicación de la ley de acceso a la información. Dividido en dos dimensiones: dificultades operativas y normativas, llama la atención que uno de los principales problemas en la dimensión normativa sean: las lagunas jurídicas o falta de claridad de la ley, la falta de claridad en la definición de reserva o confidencialidad, las imprecisiones en el procedimiento de desahogo de los recursos, la contradicción con otras leyes así como las contradicciones con la misma ley.

Como era esperable, en el sentido de la teoría, la burocracia, como ente generador de datos e información, mostrará resistencias al cumplimiento de la ley, por un lado y por otro, denotará la incompreensión a ciertos cambios en la cultura organizacional, derivados de nuevas reglas en el funcionamiento de las instituciones. Las problemáticas iniciales son en el sentido de la interpretación, tanto de la ley, como de las resoluciones del instituto, como lo denota el cuadro. Sin embargo, en los últimos meses, se quería dar atribuciones al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para poder sancionar las resoluciones del IFAI. Entendamos esto, si por un lado las facultades de sanción son limitadas para hacer cumplir sus resoluciones y por otro lado, se le dieran facultades a un tribunal para vetar las resoluciones del IFAI, no tendría sentido en realidad la existencia de este instituto,<sup>66</sup> más

<sup>66</sup> Al momento de esta investigación, la reforma planteada por senadores de la República (Jorge Zermeño y Fauzi Hamdán) se encuentra detenida, sin embargo ha constituido uno de los intentos más serios por dañar la transparencia, declaración que respaldan los comisionados del IFAI, en su comunicado del 8 de marzo de 2006 (IFAI/010/06).

que el de formulador de recomendaciones en la materia, lo que sin duda, afectaría una de las reformas políticas más importantes del sexenio, (de hecho, la única).

### **2.3 Algunos artículos de la ley de transparencia**

Ya hemos mencionado algunos avances de la legislación de acceso a la información en México. En este apartado expondremos algunos artículos importantes para el análisis que elaboraremos. Si bien ya hemos hablado de la importancia de contar con organismos autónomos con capacidades que les permita velar eficazmente por la protección de derechos, también hemos considerado que los organismos deben buscar explotar eficazmente sus capacidades de decisión y gestión en la defensa de su autonomía, de tal forma que contribuya a un papel que beneficie la protección de los intereses sociales.

Una de las facultades en las que se sustenta la capacidad de interpretación que hacen los comisionados del Instituto al resolver sobre las controversias y que establecen la discrecionalidad con la que actúan es el artículo 52 que dice: “El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares”<sup>67</sup>. Esto se encuentra en el apartado del procedimiento ante el instituto. En un primer ejercicio de interpretación, esto nos indica que las deficiencias en materia legal que presenten los recursos de revisión de los solicitantes (recurrentes) de información, tendrá que ser remediada por el IFAI. Los comisionados, a través de las diversas direcciones a su disposición, realizan estudios para observar las posibles leyes que estén limitando el acceso a la información, investigar el sentido en el que pueden interpretarse para garantizar el principio de publicidad.

El artículo 56 de la LFTAIPG, dice que: “Las resoluciones del Instituto podrán:

- I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;
- II. Confirmar la decisión del Comité, o
- III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

---

<sup>67</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

El artículo anterior establece de manera general los sentidos en los que puede ser resuelta una resolución ya sea manteniendo las restricción de su publicidad, o modificando el sentido que se la haya otorgado por el comité de información de la dependencia. Además, establece la capacidad del Instituto para tener vigilancia de las acciones de los funcionarios públicos, en caso de que puedan ser sujetos de responsabilidades administrativas durante el proceso de resolución del caso de controversia de que se trate.

Los artículos siguientes expresan los sentidos de las resoluciones de manera específica, señalando los casos en los que se puede proceder para establecer tal interpretación:

#### **Artículo 57**

El recurso será desechado por improcedente cuando:

- I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;
- II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;
- III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o
- IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

#### **Artículo 58**

El recurso será sobreseído cuando:

- I. El recurrente se desista expresamente del recurso;
- II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;
- III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o
- IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

De los artículos anteriores podemos señalar dos cosas: Una causa para desecharlo es que el recurrente haya interpuesto el recurso después del tiempo. Debemos tomar en cuenta que el tiempo máximo de las dependencias para entregar la información es de 20 días hábiles con

extensión a un periodo igual de tiempo. Más adelante, en el análisis elaborado para nuestro estudio señalaremos algunos hallazgos de casos particulares, como la repetición de los actos de autoridad, interpretados en sentidos distintos.

Nos falta mencionar un artículo fundamental para el manejo del análisis que haremos en el siguiente capítulo. Estos artículos son: el 55, que dicen lo siguiente:

**Artículo 55**

Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

I. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;

II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;

III. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;

IV. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

V. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Este artículo es fundamental, pues define parte de las facultades de los comisionados para resolver los recursos de revisión y emitir sus resoluciones, por lo que contempla la posibilidad de llamar a audiencias entre las partes, por ejemplo, para indagar de mejor manera los alcances de la publicidad de la información en cuestión. Con ello observaremos que el ejercicio discrecional sobre la utilización de estas herramientas, puede estar afectando la publicidad de la información si no se usan.

## 2.4 Una visión de las capacidades interpretativas del IFAI

El derecho a la información, como ya hemos mencionado en varias ocasiones, es un derecho de doble vía. Puede definirse en dos vertientes que comienzan a cobrar cada vez más importancia en los debates de legislación de nuestro país “...lato *sensu* puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el estado, los medios y la sociedad. Y, en *stricto sensu*, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de las entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.”<sup>68</sup>

Si recordamos que la reforma del artículo 6º en 1977, y el acceso a la información de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no tomaba en cuenta el derecho de acceso en forma amplia, podemos ver que existe una importancia crucial en la interpretación y reinterpretación de las normas, que permiten una evolución del sistema de reglas compartido entre los habitantes de la sociedad, sus instituciones y sus organizaciones<sup>69</sup>. Para el caso del derecho de acceso, existe un procedimiento ante el IFAI, que plantea un recurso de revisión para atender casos de controversia suscitados por la definición de la publicidad de la información que solicitan los usuarios del sistema de acceso. En cada procedimiento de recurso de revisión se elabora un expediente, en el cual se agota la investigación de los alegatos ofrecidos por la dependencia para considerar correcta su respuesta en torno al acceso o no de los documentos así como los pliegos petitorios del recurrente y alegatos de éste, en caso de haberlos.

---

<sup>68</sup> Villanueva, Op cit p. 68.

<sup>69</sup> “Un caso que podría resultar paradigmático es el derecho a la información. Al establecerse la reforma constitucional en 1977, se consideró en la exposición de motivos el derecho a la información como una garantía de carácter social para los partidos políticos. En la actualidad nadie podría sostener una interpretación tan restrictiva del derecho de la información, menos desde una óptica democrática.” Nieto Castillo, Santiago (2003). *Interpretación y argumentación de los órganos electorales en México. Una propuesta antiformalista*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 312

El IFAI, al no formar parte del Poder judicial de la Federación y no ser propiamente un tribunal, parecería no competirle la interpretación de leyes y emisión de resoluciones de este tipo. Muchos abogados, que incluso laboran en las instalaciones del IFAI, se extrañan de las capacidades de un instituto, cuya naturaleza puede considerarse fuera de lo habitual, para el tradicional esquema legal que se maneja en México. Hemos mencionado anteriormente que un organismo verdaderamente autónomo, sobretudo creado para la protección de los derechos políticos de tercera o cuarta generación, debe caracterizarse por una actividad pro-activa en la defensa de estos derechos, que lo lleven a caracterizarse por su eficiencia en la obtención de resultados positivos.

La interpretación de normas que hace el IFAI, puede considerarse como una característica de tal pro-actividad. Los temas de interpretación del derecho tienen una familia basta, que podemos caracterizar por tres familias: la cognitiva, la escéptica y la intermedia:

- La teoría cognitiva de la interpretación, o formalista: sostiene que interpretar es una actividad de tipo cognoscitivo: interpretar implica verificar el significado objetivo de los textos normativos y/o la intención subjetiva de sus autores (legisladores). Esta teoría asume que las palabras incorporan un significado propio, intrínseco, dependiente una relación natural entre palabra y realidad. Esta teoría está actualmente muy desacreditada.
- La teoría escéptica de la interpretación: sostiene que la actividad de interpretar no es de conocimiento, sino de valoración y de decisión. Esta teoría sostiene la opinión de que no existe el significado propio de las palabras, sino el que le otorga el emisor o el receptor o lector de esta. En esta teoría reina la pluralidad, sobre el cual se asigna un significado a las palabras por encima de otro. Desde esta postura se entiende que las normas jurídicas no preexisten a la interpretación, sino que son su resultado, por lo que los jueces crean nuevo derecho, igual que los legisladores.
- La teoría intermedia: Sostiene que la interpretación es una actividad que va en algunas ocasiones al conocimiento y otras a la decisión discrecional. En este sentido

cuando se hace la interpretación de un texto jurídico, se puede distinguir un “núcleo esencial” luminoso y una “zona indefinida de penumbra”. Es decir, que cuando un texto cae en la zona de penumbra, su significado no puede ser verdadero o falso, sino resultado de una decisión discrecional.<sup>70</sup>

Para cada caso la interpretación tiene, desde luego, intérpretes. Dentro del espectro de intérpretes del derecho podemos citar los siguientes:

- a) Interpretación auténtica: la que hace, con independencia de la identidad del autor y la naturaleza del documento, el legislador mediante otra ley sucesiva llamada ley interpretativa;
- b) Interpretación oficial: interpretación realizada por un órgano de estado en ejercicio de sus funciones;
- c) Interpretación judicial, o jurisprudencial: interpretación realizada por algún órgano jurisdiccional
- d) Interpretación doctrinal: llevada a cabo por académicos en obras especializadas en la materia.<sup>71</sup>

Podemos ubicar el caso del IFAI y del acceso a la información en los siguientes términos: Por un lado, se elabora una interpretación de las zonas de incertidumbre y las leyes que puedan apoyar u objetar tales argumentos, siempre teniendo presente el principio de publicidad de la información, cuando se trata de las resoluciones que emite el pleno del IFAI. Muchos comités de información elaboran una interpretación del sistema legal que rodea a tal información para emitir su respuesta al recurrente y elaborar un primer sentido de ella. Lo importante de esto es reconocer que la gestión del IFAI en la interpretación legal, comienza a ser cada día más importante, pues actualiza la interpretación que se puedan otorgar a algunas leyes en asuntos particulares de defensa de derechos socio-políticos y por otro lado, evidencia las posibles obsolescencias del sistema jurídico en términos políticos administrativos, contribuyendo a la protección de garantías de acceso de manera general. La labor interpretativa del IFAI contribuye a la redefinición y

---

<sup>70</sup> Las definiciones anteriores están basadas en un artículo de Guastini, Ricardo (1998). “La interpretación: objetos, conceptos y teorías” en: Vázquez, Rodolfo, compilador (1998). *Interpretación jurídica y decisión judicial*. Fontamara, México.

<sup>71</sup> Vázquez, Op cit.

esclarecimiento de las berreras cada vez menos nítidas de lo público y lo privado, contribuyen en algunos casos a conformar un sentido meta público de las instituciones.

Esta actuación del IFAI, en términos jurídicos se puede denominar como una actuación heterocompositiva. “Para Ovalle Favela, un conflicto en el cual es un órgano jurisdiccional del estado, con facultades para emitir una resolución obligatoria para las partes y también para imponerla por sí mismo en forma coactiva es una solución heterocompositiva, que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio. Es heterocompositiva en razón de que un tercero imparcial resuelve las controversias.” (Nieto, 2003: 221) En el caso del IFAI podemos hablar que sus resoluciones mantienen esta característica, toda vez que el esquema planteado para la actuación del IFAI, es la de cumplir las funciones de órgano jurisdiccional en la materia, y resolver las controversias suscitadas por inconformidades o negativas de acceso a la información pública en la relación entre el recurrente y la dependencia, es decir, el IFAI se constituye en tercero imparcial para resolver la controversia. “En conclusión, el juez o el administrador público debe tener libertad para valorar el conflicto pero esa valoración debe estar limitada por los principios.”<sup>72</sup>

En la práctica jurídica formal se contempla que las leyes tienen dos características fundamentales: su carácter de general y de abstractas. “Bobbio señala que esto ya cambió. Ya no es solo concebible que la ley disponga prescripciones de carácter general y abstracto. De facto, la pluralidad normativa ha ampliado este concepto para contar con normas particulares y concretas”<sup>73</sup> Tales características también son observables en la actuación de otro organismo autónomo como lo es el Instituto Federal Electoral, aunque no profundizaremos en ello.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Nieto Castillo, Santiago (2003). *Interpretación y argumentación de los órganos electorales en México. Una propuesta antiformalista*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 236.

<sup>73</sup> Nieto, Op cit p. 303.

<sup>74</sup> “Se considera que el IFE, al momento de aplicar las normas electorales para la solución de conflictos en el ámbito de competencia, ejerce funciones materialmente jurisdiccionales y, por lo mismo, su labor se convierte en jurisdiccional. Para ello es necesario señalar los esquemas en los cuales el IFE ejerce funciones materialmente jurisdiccionales.

En un primer espacio tenemos el recurso de revisión que forma parte de los medios de impugnación en materia electoral. Por medio de la impugnación, la doctrina ha entendido los procedimientos a través de los cuales las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la legalidad de los actos procesales o

**Cuadro 2.4. Esquema del alcance de interpretación**

	<b>Destinatarios</b>	<b>Conducta</b>	<b>Ejemplo</b>
Ley	General	Abstracta	LFTAIPG
Ley	General	Abstracta	Ley de Concordia y Pacificación
Ley	Particular	Abstracta	Estatuto del Servicio Profesional Electoral
Sentencia	Particular	Concreta	Resoluciones

Fuente: Nieto, 2003: 303. Op. Cit. Adaptación al caso del IFAI.

Las resoluciones del IFAI, son concretas, sobre casos específicos, pero contribuyen a crear referentes para casos similares. Los comisionados son los encargados de desarrollar los asuntos particulares y cometerlos a su aprobación en el pleno. La idea fundamental es que, la resolución de casos específicos contribuya a garantizar el derecho de acceso y donde sin duda cada uno de los comisionados, en el ejercicio de sus funciones y sus actividades, procure el cumplimiento del principio de publicidad. “Los modelos de justificación y reproducción del orden existente que presentan las ideologías se reinterpretan por los operadores jurídicos, toda vez que estos no actúan acumulando conocimiento, sino por medio del debate y la confrontación de ideas, en los cuales se devela la ideología y se busca remover obstáculos sociales.”<sup>75</sup> En este sentido, las actividades del órgano colegiado del IFAI, para la resolución de controversias, debe mantener un debate constante y fructífero sobre las leyes que limitan el acceso a la información y cómo puede garantizarse éste pese a tales limitantes. “No hay crítica interna sin interpretación y paralelamente, la interpretación más importante es la que realiza el órgano resolutor de controversias”<sup>76</sup>

## **2.5 Actividad del IFAI**

El instituto Federal de acceso a la información realiza diversas actividades para el cumplimiento de sus objetivos. Año con año elabora un informe de labores que presenta ante la Cámara de Diputados. Realiza diversos estudios para sustentar los recursos de revisión, así como para ampliar los conocimientos en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. “El instituto elabora estudios para apoyar la resolución

---

las omisiones del órgano jurisdiccional y solicitan una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión” Nieto (2003), Op cit p. 218.

<sup>75</sup> Nieto (2003) Op cit. p. 244.

<sup>76</sup> Nieto (2003) Op. Cit. p. 281.

de recursos de revisión, los cuales pueden dividirse en dos tipos: los que versan sobre la clasificación de la información que realizan las dependencias y entidades y los que se elaboran de manera *ad-hoc* para sustentar asuntos particulares de cada recurso. Entre los primeros se privilegia el principio de publicidad y se recomienda que las dependencias y entidades aclaren el sentido del fundamento y motivación que vierten en sus negativas de acceso, incluyendo la prueba de daño en su caso. Entre los segundos se busca aportar el mayor número de elementos de corte económico, político, jurídico y administrativo, en su caso, para que el pleno cuente con información de utilidad al momento de resolver un recurso y privilegiar así el derecho de acceso a la información. En este sentido, de enero a diciembre de 2005 se elaboraron 553 estudios del primer tipo y 344 del segundo tipo.”<sup>77</sup>

Cuadro 2.5																		
Situación de los amparos interpuestos en contra de las resoluciones del IFAI durante 2005 y en el periodo*																		
Quejosos	Inter- puestos		Pendientes						Concluidos						Conclui- dos a favor del IFAI		Conclui- dos en contra del IFAI	
			Juzg. de Distrito		Coleg. de Circuito		Suprema Corte		Juzg. de Distrito		Coleg. de Circuito		Suprema Corte					
	05	Per	05	Per	05	Per	05	Per	05	Per	05	Per	05	Per	05	Per	05	Per
Particulares	13	47	4	8	0	2	0	1	7	15	2	21	0	0	7	19	2	17
Bancos	6	32	0	1	0	2	0	0	5	0	1	28	0	1	6	29	0	0
Empresas telefónicas	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	0	0
Servidores públicos del IPAB	1	7	0	0	0	0	0	0	0	2	1	5	0	0	1	7	0	0
Servidores públicos de la SHCP	4	4	0	0	0	0	0	0	1	0	3	4	0	0	4	4	0	0
Dependencias o entidades públicas**	4	10	0	0	1	1	0	0	1	4	2	5	0	0	3	9	0	0
Total	28	102	4	9	1	5	0	1	14	22	9	63	0	2	21	70	2	17

\* Se refiere a todo el periodo de vigencia de la Ley, desde junio de 2003 al cierre de 2005. En el cuadro estas cifras aparecen en las columnas marcadas como "Per", mientras que las cifras correspondientes a 2005 están en las columnas marcadas "05".

\*\* Se refieren a los amparos interpuestos por SENER, Bancomext, SRE, SAE, Luz y Fuerza del Centro, IPAB, Pemex (2), Pemex Petroquímica, y Exportadora de Sal, S.A. de C.V., durante todo el periodo (2003-2005).

Fuente: Informe de labores 2005, IFAI.

Como se observa en el cuadro anterior “durante 2005 se interpusieron 28 amparos en contra del IFAI, mientras que en todo el periodo (del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2005) la cifra se eleva a 102; diez de los cuales han sido interpuestos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (véase el cuadro 2.5): la Secretaría de

<sup>77</sup> Informe de labores 2005, IFAI, p. 19.



Energía (SENER), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro se ampararon en contra de la admisión del recurso de revisión; el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)<sup>78</sup>, el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), dos de Petróleos Mexicanos (PEMEX); PEMEX Petroquímica, y Exportadora de Sal, S.A. de C.V., se ampararon en contra de una resolución del Pleno del Instituto, y el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (Bancomext), en contra de una consulta realizada al IFAI.”<sup>79</sup> Esto da cuenta de la importancia del papel activo del IFAI, ante las diversas instancias de impartición de justicia.

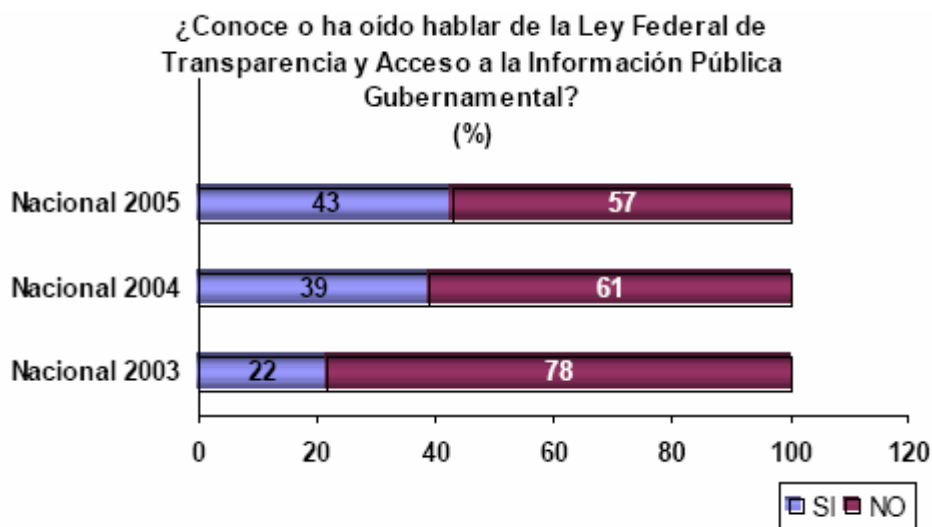
En los medios de comunicación, el IFAI ha realizado una campaña para darse a conocer y promover el derecho de acceso a la información, que aún es poco conocido, como lo muestran las gráficas. A nivel nacional existe aún un gran desconocimiento de la ley de transparencia y del IFAI. Contrasta en ser más conocido éste último por algunos puntos porcentuales, lo cual es normal, ya que la institución debe dar a conocer sus funciones y en esa medida podrá establecer el conocimiento de la ley de acceso y la instauración de una cultura de transparencia. Se observa también que en poco tiempo ha aumentado considerablemente el conocimiento al respecto de la ley y el Instituto.

---

<sup>78</sup> “Es importante comentar que el Cuarto tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa ha creado ya un criterio jurisprudencial, durante septiembre de 2005, en el sentido de que la resolución del IFAI que obliga al IPAB a proporcionar información a un gobernado, previa eliminación de datos reservados, confidenciales o clasificados, no afecta el interés jurídico del titular de la información.” Informa de labores IFAI 2005, p. 22.

<sup>79</sup> Informe de labores 2005, IFAI, p. 19.

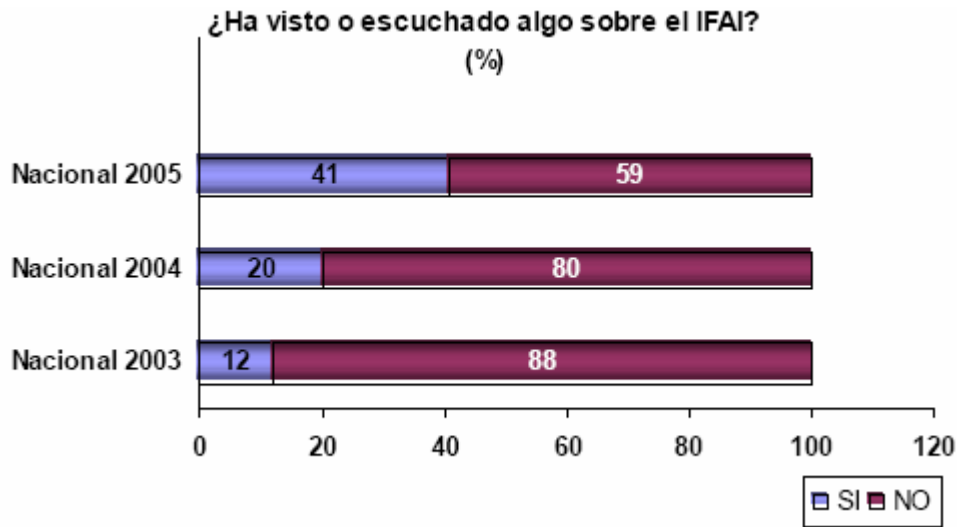
**Figura 2.5.1 Conocimiento de la LFTAIPG**



Fuente: Informe de labores 2005, IFAI

“Para medir cualitativamente el impacto de esta campaña (campaña en medio de comunicación masivos sobre el IFAI), conocer la percepción de la sociedad en torno a la imagen que proyecta el IFAI y establecer en qué medida dicha campaña ha contribuido a divulgar la cultura de transparencia y el conocimiento de la propia institución entre la población en general, se diseñaron y aplicaron dos encuestas: una con mil entrevistas vía telefónica y la otra con 2270 entrevistas cara a cara, en hogares de México. La penetración y recordación se midieron en sesiones de evaluación cualitativa con 20 grupos de enfoque mixtos en cuatro ciudades capitales (Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Villahermosa).” Si tomamos en cuenta que el desconocimiento del IFAI es mayor al 50%, y si el sondeo fue realizado en capitales con gran número de pobladores, podemos pensar que aún falta mucho para la consolidación de la institución ante los ojos ciudadanos. [Informe de labores IFAI 2005 p. 86] En general se puede observar que se incrementa cada año, la percepción de conocimiento de la ley y el Instituto.

**Figura 2.5.2 Conocimiento del IFAI**



Fuente: Informe de labores 2005, IFAI

Al respecto de las inconformidades por deficiencias en el cumplimiento después de que el IFAI emitió su resolución, el IFAI informa que “en el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005, se presentaron 108 inconformidades por deficiencias o incumplimientos de resolución, motivo por el cual se han llevado a cabo diversas acciones de acuerdo con la complejidad y naturaleza de la inconformidad. Estas acciones, cuyo propósito principal es que las dependencias y entidades cumplan con las resoluciones emitidas por el pleno del IFAI, incluyen: la comunicación telefónica y por correo electrónico; rendición de informes de cumplimiento; verificación y análisis de documentación solicitada y entregada; verificación de cumplimiento de medios de reproducción y envío de la información; y celebración de reuniones. En algunos casos también se ha acompañado a los recurrentes cuando acuden ante las dependencias y entidades.”<sup>80</sup>

Se puede observar que el número de inconformidades es pequeño, pero no necesariamente es indicativo de que se cumplen las resoluciones del IFAI. Hay que recordar que no existen criterios legales para ejercer coacción específica y directa en contra de quienes no cumplen las resoluciones. “El marco normativo en materia de acceso a la información no prevé un

<sup>80</sup> Informa de labores IFAI 2005, p. 32.

instrumento legal que pueda ejercer el recurrente ante el instituto por considerar que han existido deficiencias o incumplimiento en la ejecución de resoluciones. No obstante, el IFAI instrumentó como mecanismo para atender este tipo de situaciones, la dirección electrónica [vigilancia@ifai.org.mx](mailto:vigilancia@ifai.org.mx) y el teléfono sin costo 01800 TELIFAI, por medio de los cuales los solicitante pueden formular sus manifestaciones de inconformidad, para que el instituto verifique la ejecución de las resoluciones.”<sup>81</sup>

## Conclusiones

En este capítulo hemos abordado algunas características fundamentales del acceso a la información en México y hemos analizado el caso del diseño del IFAI bajo los parámetros que marca la LFTAIPG. Hemos mencionados algunos artículos que son fundamentales, sobre todo para que los comisionados resuelvan de mejor manera las cuestiones de acceso a la información. Aunque el derecho de la información data de la década de los setenta, las cuestiones de derecho de acceso a la información son muy recientes. Debe aclararse que estas cuestiones de derecho de acceso a la información son las que nos interesan. No es casualidad, como hemos señalad, que en los últimos años esté existiendo un “boom” de legislaciones que regulan la información en diversos países, pues cada día más se convierte en un mecanismo social para el combate a la corrupción, la formación de ciudadanos corresponsables, así como un criterio de actuación de funcionarios y dependencias públicas.

Es menester señalar que existen diversas modalidades del diseño institucional en diversos países para tratar el tema de acceso a la información. Existen ombudsman de información, tribunales o instituciones autónomas. Cabe destacar que el diseño del IFAI plantea un diseño autónomo en sus decisiones y no vinculatorio directamente a las sanciones. El diseño del IFAI ha sido reconocido como unos de los mejores en todo el mundo, sin embargo, este trabajo señala que existen ciertas debilidades, que potencialmente pueden

---

<sup>81</sup> “En los casos de incumplimiento de la resolución se ha informado a los recurrentes que, al mismo tiempo que el instituto realiza las acciones conducentes, pueden acudir al Poder Judicial de la Federación para solicitar el amparo y protección de la justicia federal en contra de los actos u omisiones de las dependencias y entidades que violen su derecho de acceso a la información. Se orienta al recurrente para que ofrezca como documento base de la acción constitucional precisamente, la resolución del instituto y para que reclame, como acto de molestia, la falta de atención a la misma o la deficiencia presentada en el cumplimiento.” Informa de labores IFAI 2005, p. 32.

obstruir el desarrollo institucional del IFAI o que puede provocar que éste pudiera llegar a ser presa de los poderes fácticos en una configuración de poderes e intereses distinta a la que lo creó.

## **Capítulo 3**

### **La adaptación al sistema de rendición de cuentas. Análisis de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

#### **Introducción**

La calidad de las decisiones del Instituto es una de las cuestiones más relevantes para observar el desempeño del IFAI. En ellas podemos observar cómo actuaron los comisionados para poder dar acceso a la información que las dependencias consideraron no podían otorgar por alguna razón estipulada en algún ordenamiento legal, por imposibilidad jurídica o material o por alguna causa adicional, de inconformidad y debatida por los recurrentes. Lo anterior quiere decir que las resoluciones se derivan de la invocación de un recurso de revisión ante la respuesta otorgada por la dependencia, en correspondencia con la solicitud de información.

De manera más específica, es en el capítulo IV, artículos 49 y 50 de la LFTAIPG donde se establece las razones por las cuales puede proceder un recurso de revisión. Recordemos que el IFAI es una instancia arbitral entre las partes, que sirve de tribunal administrativo en materia de acceso a la información y resolverá los casos en que el recurrente se inconforme de las respuestas otorgadas por las dependencias, definiendo como cuestión sustancial la publicidad de la información solicitada.

El presente capítulo tiene la finalidad de analizar las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, dilucidando la forma en la que se puede considerar que el instituto mantiene acciones pro-activas en sus resoluciones, para garantizar el acceso a la información. Para ello se ha escogido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por varias razones. En primer lugar, la Secretaría de Hacienda es una de las dependencias que más solicitudes reciben al año. Por las facultades de la Secretaría, los temas que presentan las solicitudes de información son de un rango más amplio, que nos permite analizar los temas donde la ciudadanía se interesa, dónde la dependencia se niega a

entregar información y dónde el IFAI puede tener más controversia para resolver el caso. Debido al manejo de recursos y a la centralidad de las funciones de la secretaría para el gobierno de este país, ha sido sujeta de algunos temas controvertidos, de los cuales en algunos casos han sido cuestionados y seguidos por los medios de comunicación.

Nuestro interés principal es analizar algunos elementos que nos lleven a comprobar que este organismo pro-rendición de cuentas puede tener un desempeño pro-activo que potencialmente puede irse consolidando, pero que aún carece de elementos sustanciales para definir su desarrollo institucional en el sistema político mexicano. En este capítulo, se observan algunas evidencias encontradas en el caso de las resoluciones de la Secretaría de Hacienda durante los años 2004 y 2005, centradas en tres respuestas de la dependencia: 1. no competencia de la unidad de enlace; 2. inexistencia de la información solicitada y, 3. información clasificada como confidencial o reservada.

### **3.1 Consideraciones generales sobre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

La Secretaría de Hacienda recibió 1460 solicitudes en el año 2003, fecha en que inició en funciones el Sistema de Solicitudes de Información<sup>82</sup>. Para el año 2004, se presentaron 2000 solicitudes de información en total, por lo que se dio un aumento de 540 solicitudes información respecto del año próximo pasado.<sup>83</sup> Para el año 2005 se recibieron en total 2247 solicitudes de información, lo cual da un total acumulado de 5707, dato que contrasta con las 5885 finales contempladas en el último informe. En el cuadro se observa la comparación con otras secretarías que de igual forma reciben un número elevado de solicitudes, pero aún así la diferencia es considerable.

---

<sup>82</sup> El 12 de junio de 2003 inicia el funcionamiento de Solicitudes de información.

<sup>83</sup> De acuerdo con datos del último informe presentado a la Cámara de Diputados por el IFAI, se elaboró una depuración de la base de datos, por lo que algunos de ellos no corresponden a los de informes anteriores. Para el momento en que se realizó el análisis no había aparecido dicho informe, sin embargo la diferencia no se considera significativa para la SHCP, debido a que no se menciona la modificación en el número de recursos de revisión, por lo que dicha cantidad no se altera. Informe de labores 2005 p. 12.

**Tabla 3.1. Número de solicitudes de información recibidas en la SHCP**

Dependencia / Entidad	2003	2004	2005								Total acumulado
			Entrega de información en medio electrónico	Inexistencia de la información solicitada	La información está disponible públicamente	La solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Negativa por ser reservada o confidencial	No es de competencia de la unidad de enlace	No se dará trámite a la solicitud	Total	
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	936	1.135	991	71	87	119	10	172	14	1.582	3.653
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	597	893	565	104	97	65	34	223	15	1.171	2.661
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	1.460	2.000	754	145	118	6	33	899	5	2.010	5.470

Fuente: Anexo estadístico del segundo informe de labores del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI, ante el Congreso de la Unión. Datos a tomados a noviembre de 2005.

La Secretaría de Hacienda es, básicamente, la encargada de administrar la hacienda pública del país. Posee, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las siguientes atribuciones:

**Tabla 3.2. Facultades y responsabilidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Fracción	Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
<b>I.</b>	Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
<b>II.</b>	Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;
<b>III.</b>	Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
<b>IV.</b>	(Se deroga).
<b>V.</b>	Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
<b>VI.</b>	Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
<b>VII.</b>	Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
<b>VIII.</b>	Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
<b>IX.</b>	Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo competa a otra Secretaría;
<b>X.</b>	Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan;
<b>XI.</b>	Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
<b>XII.</b>	Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;
<b>XIII.</b>	Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;



<b>XIV.</b>	Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
<b>XV.</b>	Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
<b>XVI.</b>	Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
<b>XVII.</b>	Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
<b>XVIII.</b>	Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
<b>XIX.</b>	Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;
<b>XX.</b>	Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
<b>XXI.</b>	Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;
<b>XXII.</b>	(Se deroga).
<b>XXIII.</b>	Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
<b>XXIV.</b>	Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y
<b>XXV.</b>	Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. <sup>84</sup>

Los temas que trata la Secretaría de Hacienda se relacionan con el manejo y planeación de recursos; elaborar programas de la administración pública, coordinar el sistema bancario, elaborar la cuenta pública entre otras, por lo que se relaciona con dos factores que potencialmente pueden ser de interés general: el manejo del dinero público y la coordinación de programas entre entidades bancarias privadas del país, de tal forma que puede saber de los asuntos que generan controversia entre las solicitudes de información como el secreto bancario e industrial. De esta forma, la protección al secreto bancario e industrial puede ser recurrido como alegato por parte de la secretaría para negar cierta información de interés de los recurrentes.

Los temas de la Secretaría de Hacienda se mueven entre la delgada línea que define lo público y lo privado: por una parte encontramos la creación de fideicomisos que contienen la utilización de recursos públicos, pero que a su vez, son manejados por agentes privados y utilizados, en algunos casos, a discrecionalidad. Las controversias generadas por varios fideicomisos de la hacienda pública ha quedado resuelto en un estudio una resolución del

<sup>84</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).

IFAI y verificable en el último informe de labores, para que el sentido de la interpretación de las resoluciones del IFAI en asuntos referentes a fideicomisos, sea a favor de la transparencia, cuando el fideicomitente mayoritario sea una entidad del gobierno federal.

Como hemos venido observando, el Instituto posee facultades para actuar como órgano jurisdiccional, pues cumple las funciones relativas a un órgano de justicia administrativa (Amparán, 2004). Esto, cuando el valor primordial para la interpretación de la ley es garantizar el sentido de publicidad, posee una fortaleza, que, para el caso del IFAI, es necesaria en su actuación. Los nuevos modelos de gestión de lo público a través de diversos organismos autónomos, poseen ventajas pues se pretende garantizar objetividad en la actuación y flexibilidad en las capacidades de gestión y decisión.

### **3.2 Consideraciones sobre análisis de recursos de revisión**

Debemos tomar en cuenta que durante 2004, solo se presentaron 87 recursos de revisión<sup>85</sup> en contra de las respuestas otorgadas por la Secretaría de Hacienda, lo cual representa el 4.35% del total de solicitudes que recibió la dependencia ese año. La dependencia durante 2005 tuvo 109 recursos de revisión por sus respuestas, presentados ante el IFAI, de las 2119<sup>86</sup> solicitudes totales presentadas ese año, lo que representa el 5.14% de dicho total. El incremento entre el año 2004 y 2005 en el número de solicitudes, varía según los datos del informe; tomando en consideración la última actualización el número de diferencia presenta 179 solicitudes más presentadas en el 2005 respecto del año próximo pasado.<sup>87</sup> De estas solicitudes se consideraron como entregadas en formato electrónico 795 solicitudes de información, que representan alrededor del 35% de solicitudes que recibe la dependencia. Aunque el universo de la muestra puede parecer pequeño, se deben de tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

---

<sup>85</sup> Datos disponibles en [www.sisi.gob.mx](http://www.sisi.gob.mx). Estos recursos de revisión contemplan el total de ese año y abarcan cualquier tipo de respuesta, sea negativa por confidencial, inexistencia, entregada en medio electrónico, no competencia de la dependencia.

<sup>86</sup> De acuerdo a cifras del último informe presentado ante el Congreso, la cifra se eleva a 2247.

<sup>87</sup> Debido a que la aparición del informe fue reciente al momento en que se escribía este capítulo se tomo como datos los presentados en el penúltimo informe. La diferencia muestra para éste un incremento de 179 solicitudes para el año 2005 respecto del anterior.

1. Del total de respuestas en 2004, que de acuerdo a los informes corresponde a un número situado entre 2000 y 2068. 756 solicitudes consideran ser una respuesta entregada a través de medio electrónico, sin embargo muchas de ellas pueden haber presentado un recurso de revisión por no haber quedado satisfechos con la respuesta. En nuestro análisis nos hemos concentrado en la revisión de resoluciones de recursos de revisión en respuestas declaradas como información confidencial, reservada e inexistencia de la información. También se elaboró una revisión de recursos de revisión de las respuestas declaradas como no competencia de la dependencia; los casos de no competencia de la unidad de enlace de la dependencia podrían hablarnos de que, ante un requerimiento de información, el usuario desconoce las facultades de cada dependencia y la pertenencia del tema específico a alguna de ellas, así como también podría ser indicativo de que a la hora de presentar recursos de revisión, el recurrente ignorara alegatos para rebatir tal respuesta. Sobre este tipo de respuesta se profundizará más adelante. Como veremos con posterioridad, existen también elementos para decir que los usuarios apenas se habitúan a usar los procedimientos de acceso a la información y por otro lado los tiempos que maneja la SHCP y el IFAI parecen, en algunos momentos, desincentivar la continuación del trámite por ser extensos.
2. Podemos aquí hacer a continuación una condensación en términos analíticos de las respuestas. Podemos agrupar las respuestas posteriores en dos sentidos: uno negativo en el que se sigue reservando el derecho de acceso a la información y uno positivo que transforma la interpretación hecha por la dependencia y la convierte en pública total o parcialmente. En esta tónica, podemos agrupar los sentidos de las resoluciones de la siguiente forma: confirmar la respuesta de la dependencia, desechar, sobreseer y tener por no presentado como una resolución negativa, es decir, que sigue limitando (por alguna u otra razón) el acceso a la información, y la de revocación y modificación como una resolución positiva que garantiza el acceso y protege el derecho.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Se hace esta división para tener poder ver con más claridad los efectos de las resoluciones. Es fácil considerar como una modificación del status quo del acceso a la información contemplando la revocación o modificación del sentido original de las dependencias; para el caso de confirmación de estas, resulta claro observar su sentido negativo de acceso, independientemente de las razones. Sin embargo en el análisis de

Elaboraremos a continuación el análisis correspondiente a las respuestas otorgadas por la unidad de enlace de la dependencia y su respectiva resolución en el IFAI. En los casos de información confidencial o reservada e inexistencia se profundizará un poco más.

En los cuadros específicos de cada respuesta, se evidencia los temas y el tiempo que transcurre desde la solicitud de información hasta la respuesta de resolución final dictada por el IFAI, comentando algunos elementos particulares de los casos. Los cuadros condensan información de los recursos de revisión específicamente en materia de información clasificada, confidencial o reservada, de inexistencia de los documentos y de no competencia de la unidad de enlace de la dependencia. Cada cuadro presenta en la primera celda, junto con el número de expediente y el número de solicitud, la fecha en que fue registrada por el SISI. En algunos casos se contemplan dos fechas debido a que los comités de información de la dependencia, en algunas ocasiones pueden pedir elementos adicionales para dar una resolución respecto del asunto. Para el caso de la respuesta de la dependencia, se pueden presentar en algunos casos dos fechas: una por lo anteriormente comentado, es decir, para solicitar información adicional y otra para verificar y/o continuar con la búsqueda de los documentos solicitados. La casilla contigua a la respuesta de la secretaría corresponde a la fecha en que el recurrente del recurso presenta alegatos para argumentar a su favor y poder tener acceso a la información; en caso de no haber presentado alegatos a su favor, se entiende por no presentó alegatos. Se considera también el tema, la problemática planteada en términos más particulares; los argumentos presentados por la dependencia y el Instituto en su calidad de tercero imparcial para dar su

---

varios recursos de revisión, hemos hallado que cuando la dependencia desiste y entrega una versión pública de la información, o que modifica el sentido de la resolución (a inexistencia, por ejemplo), en estricto sentido se debería considerar como sobreseído cuando en algunas ocasiones se deja el sentido de modificado. En otros casos, la discrecionalidad del comisionado que trate el recurso, puede plantear la aclaración de los puntos petitorios y en caso de no ser presentados, decidir, desecharlo o tenerlo por no presentado. A discrecionalidad algunos comisionados deciden sobreseerlo o seguir con el procedimiento, subsanando las deficiencias, conforme al artículo 52 de la LFTAIPG. El Informe de Labores 2005 del IFAI señala una división en recursos de forma y de fondo. En los recursos de fondo considera las respuestas: confirma, revoca y modifica; estas dos últimas son contradictoria con las que confirman, para términos de análisis de la investigación. Por los hallazgos encontrados en la revisión de los casos, se ha preferido la agrupación en acceso o no acceso, con independencia de las razones.

resolución final y el tiempo transcurrido desde la presentación de la solicitud hasta el día en que el IFAI resolvió en definitiva el recurso.

### 3.3 Recursos de revisión 2004-2005 sobre respuestas de no competencia de la unidad de enlace.

752 solicitudes corresponden a una respuesta de no competencia de la dependencia para el año 2004, equivalente al 37.6% de las respuestas, número muy cercano al número de respuestas otorgadas vía electrónica. Del total de estas 752 respuestas de no competencia, solo existieron 23 recursos de revisión, que representa el 3.05% de las respuestas en el rubro y 26.43% del número de recursos de revisión presentados contra la dependencia ese año.

**Tabla 3.3. Respuestas de unidad de enlace y resolución del IFAI 2004-2005;**  
**No competencia de la Dependencia**

Año	Respuesta Unidad de Enlace	Sentido de Resolución IFAI	Cantidad
2004	No Competencia de la Unidad de Enlace	Confirma	1
		Desecha	8
		Sobresee	2
		No Presentado	1
		Revoca	9
		Modifica	2
2005	No Competencia de la Unidad de Enlace	Confirma	7
		Desecha	5
		Sobresee	12
		No Presentado	4
		Revoca	2
		Modifica	4

Fuente: Elaboración Propia<sup>89</sup>

<sup>89</sup> El cuadro presentado es de elaboración propia. Los datos requeridos para ellos, fueron producto de la lectura de las resoluciones del Instituto, disponibles a través del Sistema de Solicitudes de Información, SISI en: [www.sisi.org.mx](http://www.sisi.org.mx)

De la tabla 3.3, para los casos de no competencia de la unidad de enlace de la dependencia, podemos observar que se desecharon 8 recursos de acuerdo con las razones establecidas en la LFTAIPG y se revocaron nueve. En la tabla también podemos observar que las resoluciones que mantienen un sentido negativo son 12 en comparación con 11 transformaron la resolución a un sentido positivo, es decir, de garantía de acceso.

·875 corresponden a no competencia de la dependencia para el año 2005, equivalente al 41.29% de las respuestas. Del total de estas respuestas de no competencia, solo existieron 33 recursos de revisión, que representa el 3.77% de las respuestas en el rubro y 30.27% del número de recursos de revisión presentados contra la dependencia ese año. De lo anterior podemos observar que las solicitudes cuya respuesta declaran como no competencia se incrementó en 123 este año respecto del 2004. El número de recursos de revisión aumentó en 10 más que un año anterior. El sentido de las resoluciones más dictado este año por los comisionados fue el de sobreseimiento con 11 casos. En el sentido analítico en que hemos venido manejando el análisis de las anteriores observamos que 27 resoluciones mantuvieron una ponderación negativa, mientras que solo 6 modificaron a favor del recurrente la resolución.

Para los casos de no competencia en ambos años, los tiempos de espera para la resolución final del IFAI, fueron los más cortos (entre 2 y tres meses). Esto en gran medida por que de acuerdo con la ley, la declaración de no competencia debe ocurrir en los cinco días hábiles posteriores a la solicitud de información, lo cual, reduce los tiempos. Se observó también que en diversos casos de no competencia, durante el transcurso del procedimiento seguido para la revisión del caso, la dependencia modificaba su respuesta, por lo que se debía originar un nuevo recurso de revisión por el cambio de la litis del proceso, o bien se daba acceso, pero la versión pública del recurso no da elementos para saber si ésta información, resuelve la duda del recurrente. Los temas para ambos años son variados, en la mayoría de casos, referentes a cuestiones fiscales en las que se duda de la competencia entre la Secretaría de Hacienda y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Se puede observar que para resolver recursos derivados de esta respuesta, se pueden presentar algunas de estas situaciones: en el año 2004 existe un elevado número de recursos que se desechan, derivado de que los comisionados alegan en algunos casos que la dependencia indicó la competencia de la unidad de enlace encargada. Esto contrasta debido a que en algunas solicitudes, el recurrente explicita que ya ha presentado esa petición en otra unidad de enlace, con la misma respuesta de negación. Del aumento de sobreseimientos, existen elementos para pensar que, al cambiar la dependencia la respuesta, el comisionado no investiga si tal cambio se encuentra sustentado y beneficia el acceso a la información. Si tomamos en cuenta que los tiempos de espera son largos y los recurrentes pueden inhibir sus incentivos a obtener la información después de cierto tiempo, iniciar un nuevo recurso de revisión por la información, es menor la probabilidad de que se presente.

**Tabla 3.3.1 Recursos de Revisión SHCP 2004; Declarada no competencia de la Dependencia**

<b>Fecha Solicitud</b>	<b>Respuesta</b>	<b>Presentar alegatos</b>	<b>Resp. RR. IFAI final</b>	<b>Problemática</b>	<b>Problema SHCP (argumento)</b>	<b>Argumento IFAI</b>	<b>Tiempo desde petición inicial hasta resolución</b>
17 – 000204 – 8 enero	8 enero	NE	27 enero 2004	Tabla para cálculo de tarifas de impuestos y crédito al salario	Competencia del SAT	Desecha- por improcedente . Dirigir petición a dependencia adecuada	19 días
61 – 007904 – 23 enero	27 enero 2004	5 marzo	30 marzo	Monto de sanciones recuperado por SHCP a funcionarios corruptos	Competencia de SFP	Sobresee- El IFAI había resuelto en definitiva en recursos anteriores el asunto	2 meses 7 días
111 – 009704 – 28 enero	3 febrero	NP	13 abril	Destino de recursos derivados del programa de austeridad y ahorro	Competencia de Presidencia de la República	Revoca- Información de competencia de SHCP y no clasificada	2 meses 16 días
255 – 042604 – 23 marzo	25 marzo	1 junio	13 julio	Catálogos de puestos de la SEP 1997	Competencia de la SEP	Revoca- si es de competencia de acuerdo a Reg. Interno	3 meses 20 días

						y Ley orgánica	
328 – 044704 – 26 marzo	30 marzo	NE	18 mayo	Copia de resoluciones favorables a contribuyentes 2000-2004	Competencia del SAT	Desecha- Improcedente por estar fuera de tiempo	1 mes 22 días
384 – 054904 – 13 abril	23 abril	NP	20 julio	Ley general de títulos y operaciones de crédito 1993	No competencia a. Buscar en Cámara de Diputados	Revoca- SHCP si es competente para proporcionar la información	3 meses 7 días
411 – 044304 – 26 marzo	30 marzo	NE	8 junio	Cambio de RFC de empresa	Competencia de SAT	Desecha- Improcedente por presentado fuera de tiempo	2 meses 13 días
412 – 044404 – 26 marzo	30 marzo	NE	27 julio	Cambio de RFC de empresa	Competencia de SAT	Desecha- Presentado extemporáneo	4 meses 1 día
427 – 076104 – 13 mayo	14 mayo	NE	8 junio	Techo presupuestal para licitación del ISSSTE	Competencia del ISSSTE	Desecha- SHCP orientó en tiempo al recurrente sobre dependencia encargada	25 días
439 – 080504 – 21 mayo	24 mayo	NE	22 junio	Vacantes para policía fiscal	Competencia de SAT	Desecha- No procedente por haber orientado en tiempo y forma	1 mes 1 día
481 – 077604 – 14 mayo	24 mayo	NP	3 agosto	Profesiograma de puestos de Jefe de Departamento a Dir. Gral.	Competencia de SFP	Modifica- información parcialmente modificada y de acceso previo pago	2 meses 20 días
504 – 085904 – 1 junio	9 junio	NP	10 agosto	Catálogo de puestos de la Secretaría de Educación Pública 2000 y 2001	Competencia de Secretaría de Economía	Revoca- Para los años establecidos la encargada era la SHCP.	2 meses 9 días
556- 098504 – 22 junio	23 junio	NP	24 agosto	Plantas industriales cerradas en el año	Competencia de Secretaría de Economía	Confirma- Competencia de SE.	2 meses 2 días
558-	23 junio	ND	27 julio	Copia de	Competencia	Desecha- Por	1 mes 5



097804 – 22 junio				documento Comité de precios de petróleo	a de PEMEX	artículo 69 de LFTAIPG no puede considerarse solicitud de acceso	días
666- 106104- 9 julio	15 julio	NP	14 septiemb e	Fideicomiso Lotenal	Compete a Lotenal	Sobresee- Modificación de la respuesta de la SHCP.	2 meses 5 días
720 – 120704 – 28 julio	29 julio	NP	28 septiemb e	Dinero efectivo o en especie a Asociaciones	Competenci a de Presidencia de la República	Revoca- Partidas presupuestale s establecen competencia de SHCP	2 meses
1184 – 167404 – 15 octubre	18 octubre	NP	2 febrero 2005	Póliza de seguro del IPN	Competenci a del IPN	Revoca- SHCP admite la competencia y cambia la litis a Inf. Clasificada que ya no aplica a la fecha del fallo.	3 meses 18 días
1241 – 170004 – 20 octubre	26 octubre	NP	9 febrero 2005	Copia certificada de recursos AFORE al Gob. Fed.	Responsabl e de esos asuntos: CONSAR	Revoca- Competente para conocer transferencia y administració n de recursos AFORE	3 meses 20 días
1275 – 149204 – 27 septiemb e	28 septiemb e	ND	19 enero 2005	Monto de decomisos por mercancía ilegal	Unidad responsable : SAT	Desecha- Artículo 57 LFTAIPG fuera de tiempo	3 meses 22 días
1289 – 189904 – 15 noviemb e	16 noviemb e	NP	28 enero 2005	Naturaleza de la Miscelánea fiscal. Conceptos e historia	Modifica respuesta	Sobresee y Revoca- Modificación de respuesta en dos puntos y revoca en dos más sobre historia de Miscelánea Fiscal	2 meses 12 días
1319 – 189604 – 15 noviemb e	23 noviemb e	NP	16 febrero 2005	Manual de operaciones transaccionale s	Competenci a de CONSAR	Revoca- Si es de competencia de la	3 meses 1 día

e						dependencia o que declare inexistencia en caso de no encontrarlo	
1327 – 192104 – 17 noviembre – 24 de noviembre	18 noviembre – 24 noviembre	NP	6 abril 2005	Información sobre pagos de predio de un documento	Competencia del SAT y la entidad donde se ubique el predio	No Presentado – art. 86 frac. 3 LFTAIPG no esclareció puntos petitorios	4 meses 19 días
1417 – 204504 – 10 diciembre	13 diciembre	NP	2 marzo 2005	Información sobre gastos de equipo de Transición de Presidente Vicente Fox	Competencia de la Presidencia de la República	Modifica- No se comprueba la entrega de información al recurrente.	2 meses 22 días

Fuente: Elaboración Propia.

NE= No especifica; NP= No presentó aud= audiencia; ND= No disponible

En los cuadros se observa que lo comentado anteriormente y es que, en muchos casos, es confuso saber exactamente donde se puede encontrar la información pues la competencia puede competir a una dependencia en términos de utilización de recursos como es el caso de la SHCP o bien, estar en la dependencia de la que se piden recursos. Es por ello que aunque se mencionan los casos de no competencia pero se prefiere tomarlos con más reservas que los casos de confidencialidad e inexistencia. Cabe aclarar que se observó un comportamiento similar en las respuestas del comité de información de la Secretaría de Hacienda y es que, en muchos casos, se establecía la no competencia de la unidad de enlace para tratar el asunto en un primer momento, y después se modificaba la respuesta arguyendo que esa información era inexistente o bien se otorgaba parcialmente, cambiando la litis (asunto), por lo que jurídicamente el asunto tenía que ser sobreseído e iniciar uno nuevo pues, conforma al cambio de la respuesta, el recurso de revisión no procedía jurídicamente. Esto podría darnos una pista de que la Secretaría de Hacienda ha encontrado una estrategia para evadir hasta cierto momento la información que se le pide.

**Tabla 3.3.2 Recursos de revisión SHCP 2005; No competencia de la unidad de enlace.**

Fecha Solicitud	Respuesta	Presentar alegatos	Respuesta RR. IFAI final	Problemática	Problema SHCP (argumento)	Argumento IFAI	Tiempo desde petición inicial hasta resolución

264 – 022605 – 23 febrero	24 febrero	NP	8 junio	Bonos a funcionarios por programas de INEGI	Competenci a de SFP	Revoca- Dir. Gral. de Recursos Humanos de SHCP responsable de conocer bonos	3 meses 16 días
269 – 021005 – 21 febrero 2005	22 febrero	NP	4 mayo	Algoritmo para calcular homoclave de RFC	Competenci a de SAT	Confirma- Competencia del SAT	2 meses 13 días
439 – 032405 – 14 marzo	17 marzo	13 abril	16 junio	Documento “tiendas Diconsa y política social”	Competenci a de SEDESOL	No presentado- no presentó información adicional el recurrente	3 meses 2 días
508 – 038505 – 28 marzo	5 abril	NP	1 junio	Razón social de empresa o personas contratadas para equipos de control volumétrico de PEMEX	Competenci a del SAT	Modifica- proporcionar datos de empresas	2 meses 4 días
583 – 051405 – 18 abril	19 abril	NP	30 junio	Actas de la dependencia para contratación de equipo	Competenci a de PEMEX	Modifica- modificó SHCP su respuesta, ofreció oficios disponibles previo pago; declaro inexistentes actas	2 meses 12 días
673 – 057805 – 27 abril	28 abril	NP	13 julio	Información sobre tenencias: estados, marca, CP.	Competenci a de GDF y entidades federativas	Modifica- es competencia de SHCP pero se clasifica como reservada	2 meses 16 días
706 – 063205 – 9 mayo	10 mayo	NP	20 julio	Módulos de atención a contribuyentes	Competenci a de SAT	No presentado- no esclareció puntos petitorios el recurrente	2 meses 11 días
882 – 039605 – 077005 – 2 junio	3 junio	4 julio	10 agosto	Presupuesto ejercido por IPN para plazas	Compete a SEP	Sobreesee- Recurrente desistió del recurso	2 meses 8 días
1010 – 085105 – 15 de	16 junio	NP	24 de agosto	Informe sobre la situación de los derechos	Competenci a de la SRE	Modifica- modificó la respuesta la	2 meses 9 días

junio				humanos y los indígenas		SHCP, cambiando la litis, declaró después inexistencia.	
1069 – 091405 – 28 junio	29 junio	NE	10 agosto	Sueldo de la administrador a local de recaudación en Coahuila	Competencia del SAT	Desecha- no puede considerarse solicitud; se considera improcedente	1 mes 13 días
1197 – 100005 – 12 julio	13 julio	NE	17 agosto	Declaración anual fiscal de empresas	Competencia del SAT	Desecha- improcedente por que el RR fue presentado fuera de tiempo	1 mes 5 días
1284 – 112205 – 1 de agosto	2 agosto	NP	12 agosto	Documentos sobre fideicomisos en materia aduanera	Competencia del SAT	Sobresee- modificó la respuesta la SHCP, cambió la litis	11 días
1285 – 114105 – 3 de agosto	5 agosto	NE	7 septiembre	Copia de documento de afiliación de trabajadores de municipio	Competencia del estado de Chihuahua	Desecha- improcedente, no tiene carácter de solicitud	1 mes 4 días
1354 – 128605 – 11 de agosto	12 agosto	NP	12 octubre	Información de personal de extinta dirección general de estadística y censos	Competencia del INEGI	Sobresee- declaró inexistencia; se modificó la respuesta de la SHCP	2 meses 1 día
1389 – 109405 – 26 de julio	27 julio	NE	7 septiembre	Tablas de conversión y procedimiento para aplicar impuesto a trabajadores en SEDENA	Competencia de SEDENA	Desecha- improcedente por no competencia de la dependencia	1 mes 12 días
1812 – 156205 – 12 de septiembre	14 septiembre	NP	9 noviembre	Información sobre tren suburbano	Competencia del Gobierno del DF.	No presentado- el recurrente no ofreció argumentos ni puntos petitorios	1 mes 27 días
1836 – 157805 – 13 septiembre	21 septiembre	NP (NP aud)	7 diciembre	Fideicomiso de fondo nacional de becas	Competencia de la SEP	Confirma- no competencia de la SHCP	2 meses 24 días
1870 – 159405 – 19	21 septiembre	NP	23 noviembre	Trabajadores dados de alta ante SHCP	Competencia de SRE	Confirma- no competencia. Debe indicar	2 meses 4 días

septiembre				que trabajan en embajadas		claramente la dependencia correspondiente al inicio y no hasta el proceso	
1936 – 172105 – 5 de octubre	7 octubre	NP	25 enero 2006	Fideicomiso para construcción de mercado en Poza Rica, Ver.	Competencia de gobierno de Veracruz	Confirma- no es competencia de la SHCP	3 meses 20 días
2190 – 196505 – 8 de noviembre	9 noviembre	5 diciembre	11 enero 2006	Base de datos de trabajadores asalariados diversos años	Competencia del SAT	Confirma- competencia del SAT	2 meses 3 días
2213 – 196605 – 8 de noviembre	11 noviembre	NE	18 enero 2006	Recaudación de ISR a personas morales	Competencia del SAT	No presentado- no se presentaron puntos petitorios del recurrente	2 meses 10 días
2312 – 192305 – 1 de noviembre	3 noviembre	NP	1 de febrero 2006	Información de personas con devolución de impuestos por arriba de 50 millones (monto)	Competencia del SAT	Revoca – la SHCP si es competente para dar la información	3 meses
2314 – 192405 – 1 de noviembre	8 noviembre	NP	15 febrero 2006	Contratos de servicios contables para reestructuración de la deuda	Gobiernos de los estados	Confirma- es competencia de las entidades federativas	3 meses 14 días
2430 – 196805 – 8 de noviembre	9 noviembre	NP	22 marzo de 2006	Donaciones de la reserva federal de E.U. para desastres en México	No competencia de SHCP	Confirma – no es competente para resolver en la materia	4 meses 14 días

Fuente: Elaboración Propia.

NE= No especifica; NP= No presentó aud= audiencia; ND= No disponible

Para mencionar algunos casos controversiales en esta materia se puede señalar lo siguiente. En el cuadro anterior podemos mencionar los casos siguientes. En el folio 439, solicitud 032405 se observa la petición de un documento de trabajo de la Secretaría de Hacienda; aunque la persona omitió su nombre para darle validez al acto jurídico, la petición de un documento de trabajo es legítima, sobre todo tratándose de un documento de investigación

citado en un libro público<sup>90</sup>. Legalmente los comisionados procedieron de manera correcta, sin embargo, casos de este tipo evidencian la necesidad de completar el marco jurídico con las leyes de clasificación d archivos, o de datos personales. Una clasificación adecuada de los archivos de la secretaría de Hacienda, facilitaría el acceso a los mismos, sin mayor problema. Cabe señalar que en algunos casos los comisionados establecen las respuestas como *modifica* cuando cambia la litis del recurso por la modificación de la respuesta de la dependencia y no marcan el sobreseimiento, pues en realidad lo que cambia es la litis del recurso de revisión. El folio 1284 es un ejemplo de ello. Es importante aquí mencionar que en algunos casos es utilizado el artículo 82 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para que los comisionados argumenten que corresponde a los recurrentes demostrar por que consideran que la información se encuentra en una dependencia, por lo que la prueba de esto recae en el recurrente, haciendo que el IFAI no vaya más allá en la investigación de algunos recursos.

Esto se señala por que, si bien la autonomía del IFAI puede considerarse como limitada al seguir dependiendo de la designación del Ejecutivo Federal, con una ratificación política del Senado de la República, la autonomía podría llegar a ser limitada si la configuración de intereses y los objetivos del gobierno cambian y obstruyen la transparencia y fomentan la secrecía gubernamental, las herramientas legales para actuar discrecionalmente sobre la investigación de recursos de revisión o establecer impedimentos legales para el correcto desahogo de los recursos, está dada, por lo que el derecho de acceso podría estar en peligro en un determinado momento.

### **3.4 Recursos de revisión 2004-2005 sobre respuestas de información confidencial o reservada.**

·51 respuestas fueron respondidas por la unidad de enlace como información confidencial o clasificada, que representa el 2.55% del total de respuestas ese año. De este tipo de respuestas se presentaron 9 recursos de revisión, que representan el 17.64% del total de

---

<sup>90</sup> Por cuestiones de espacio no se puede adjuntar el recurso de revisión en el presente trabajo de investigación, sin embargo, los recursos de revisión son públicos, por lo que pueden ser revisados en la página de Internet del IFAI, con el número de folio del recurso, en este caso: 439 de la SHCP año 2005.

respuestas en este rubro y 10.34% del total de recursos de revisión presentados contra la dependencia ese año. Los sentidos de las resoluciones fueron los siguientes:

**Tabla 3.4.1. Sentidos de las resoluciones del IFAI para información declarada como reservada o confidencial**

Año	Respuesta Unidad de Enlace	Sentido de Resolución IFAI	Cantidad
2004	Información Confidencial o Reservada	Confirma	1
		Desecha	0
		Sobresee	1
		No Presentado	0
		Revoca	5
		Modifica	2
2005	Información Confidencial o Reservada	Confirma	2
		Desecha	0
		Sobresee	1
		No Presentado	0
		Revoca	4
		Modifica	2

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 3.4.1 se pudo observar de igual forma, que se modificaron a un sentido positivo 7 de los 9 recursos de revisión que potencialmente podrían considerarse clasificados o reservados, mientras solo 2 mantuvieron un sentido de negación de acceso en su respuesta. Las facultades que contempla el IFAI para los comisionados en la resolución de casos contempla la lectura de los documentos considerados como reservados, en sesiones de audiencia,<sup>91</sup> a fin de analizar su potencial uso en el ámbito público y considerar si puede ser sujeto de tal exposición. El análisis e interpretación flexible de este organismo, a pesar de no ser propiamente un tribunal administrativo, elabora las funciones de este, puede

<sup>91</sup> La disponibilidad de los documentos clasificados como reservados o confidenciales para los comisionados, excluye su exposición en las versiones públicas de las resoluciones del instituto, como lo previene la LFTAIPG.

hablarnos de una actuación a favor de la protección del derecho de acceso a la información pública.

·33 respuestas fueron respondidas por la unidad de enlace como información confidencial o clasificada para 2005, como se ilustra en la tabla anterior. Éstos representan el 1.55% del total de respuestas ese año. De este tipo de respuestas se presentaron 9 recursos de revisión, que representan el 27.27% del total de respuestas en este rubro y 8.25% del total de recursos de revisión presentados contra la dependencia ese año.

En el año 2004 la mayoría de las respuestas declaradas como información confidencial o reservada, fueron resueltas en sentido positivo de tal forma que el recurrente de la información podía tener acceso a la misma o a una versión pública. Para el año 2005 el número de declaratorias de confidencialidad y reserva disminuyó en 18 solicitudes. De las 33, nueve presentaron recurso de revisión por inconformidad en la respuesta, preponderando el sentido positivo de las resoluciones del IFAI en esta materia con 6 solicitudes y solo 3 en las cuales se mantenía la reserva o confidencialidad de la misma.

Podemos observar que a pesar del decremento de declaración de reserva y confidencialidad de la información, el número de recursos de revisión se mantuvo constante. La información que se es reservada o confidencial levanta más sospechas respecto de las razones para mantener su secrecía y reservar su publicidad. Incluso se puede observar lo anterior en que ningún recurso fue resuelto como no presentado o desechado, por lo que se puede deducir el interés por su publicidad de parte de los recurrentes y de la actuación conforma a derecho de la dependencia, en la revisión que elabora el IFAI.



**Tabla 3.4.2. Recursos de revisión SHCP 2004; información clasificada y confidencial**

<b>Fecha Solicitu d</b>	<b>Respue sta (1ª. Y 2ª.) SHCP</b>	<b>Present a alegatos recurre nte</b>	<b>Resp. RR. IFAI final</b>	<b>Tema<sup>92</sup></b>	<b>Problemá tica</b>	<b>Problema SHCP (argument o)</b>	<b>Argumen to IFAI</b>	<b>Tiempo desde petición inicial hasta resolució n<sup>93</sup></b>
332- 029404 1 de marzo	29 marzo – 29 abril	25 mayo	21 septiem bre	Fideicomis os	Informaci ón contable sobre fideicomis o	Clasificada como reservada 15 enero 2004	Revoca- interpretac ión jurídica de propiedad de los fideicomis os; reserva por daño económic o	6 meses 20 días
273- 035904 12 de marzo	5 abril	11 mayo	22 junio	Corrupción	Nombres de personas involucrad as en delitos discales	Clasificada como reservada por Código fiscal	Confirma- perjuicio para actividade s de cumplmie nto de leyes	3 meses 10 días
301- 035504 12 de marzo	6 abril	NP	8 junio	Currículo vital de servidor público	Informaci ón de datos personales de servidor público	Informació n confidencia l	Revoca- elaboració n de versión pública de currículu m	2 meses 27 días
841 – 083904 27 mayo	7 agosto	23 septiem bre	19 octubre	Copia de documento específico	Expedient e judicial Procuradu ría Fiscal Federal	Clasificada como reservada art. 13 LFTAIPG	Modifica- Expedient es judiciales no hayan causado estado solo pueden ser invocados	4 meses 22 días

<sup>92</sup> El clasificador con temas propuestos y definidos fue tomado de un estudio elaborado por la Dirección General de Estudios e Investigación en el cual el autor de la presente investigación colaboró para su realización. A cada tema corresponde un número de código, el cual no es mencionado por no ser relevante para la presente.

<sup>93</sup> Si bien es cierto que los periodos se miden en días hábiles, los ciudadanos recurrentes deben tomar en cuenta el número transcurrido de días naturales, para contemplar su recurso de revisión en otras ocasiones o para sugerirle a alguien que lo haga con tiempo.

							por la autoridad que dirima el proceso, no por las partes	
868 – 099704 25 junio	23 julio – 11 agosto	NE	26 enero 2005	Documentos e informes sobre política económica	Bases de datos utilizadas para la elaboración de escenarios de prospectiva económica	Información potencialmente peligrosa para su publicación	Revoca-Bases de datos caducas que no pueden causar daño a la economía nacional.	7 meses
1354- * 126104 10 agosto	7 septiembre	12 enero 2005	16 febrero 2005	Documentos e informes sobre política económica	Documentos en los que se basó la decisión de fusión de Nafin-Bancomex	Información que puede dañar la estabilidad económica	Revoca-No existen elementos para determinar el daño a la economía nacional	6 meses 6 días
1008- * 128904 7 agosto	13 septiembre	NP	14 diciembre	Documentos e informes sobre política económica	Documentos en los que se basó la decisión de fusión de Nafin-Bancomex	Información que puede dañar la estabilidad económica	Sobresee-Modificación de la respuesta de la dependencia, como nuevo acto de autoridad	4 meses 7 días
1142- 145604 15 septiembre	15 octubre	NP	2 febrero 2005	Documentos e informes sobre política económica	Presentación de Power point utilizada en el proceso deliberativo para aprobación de presupuesto	Reservada y confidencial por evento y por ser parte de proceso deliberativo	Revoca-Proceso deliberativo concluido al momento de la decisión del RR.	4 meses 18 días
1296- 160904 12 octubre	10 noviembre	18 de febrero 2005 (aud)	9 marzo de 2005	Promocionales en radio y TV / Contrato	Contratos de las dependencias para	Clasificada de acuerdo a Ley de Propiedad	Revoca-No existe fundamento para la	4 meses 25 días

				o factura específica	publicidad en radio y TV.	Industrial. Confidenci a entre las partes que suscriben el contrato	clasificaci ón y reserva de la informaci ón solicitada	
--	--	--	--	-------------------------	---------------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia.

NE= No especifica; NP= No presentó aud= audiencia; ND= No disponible

Para el año 2004, solo se presentaron nueve recursos de revisión sobre respuestas que consideraron la clasificación por reserva o confidencialidad. De estos recursos, es importante resaltar que solo presentó un caso ante recurso de revisión con el tema de fideicomisos. La mayoría de los casos para información clasificada tuvo una respuesta que modifica la dada por la dependencia, garantizando el acceso a la información a favor del recurrente. Los temas de duda en este sentido se podrían sintetizar en el de datos personales, expedientes de investigación e información económica. Para el caso de los expedientes sobre delitos llama la atención que si bien el acceso a la información plantea la fiscalización de las posibles desviaciones en la actuación de los funcionarios, se considere en muchos casos no poder seguir la averiguación de un caso de corrupción, por ejemplo.

En los folios 1008 y 1354, de la tabla 3.4.2, marcados ambos con un asterisco, se puede observar un detalle. En fechas distintas pero muy cercanas se presentó el mismo requerimiento de información, por recurrentes distintos, cada uno de los cuales fue turnado a diferentes comisionados, sobre la base de las mismas facultades para conocer del asunto. Las conclusiones, como podemos observar fueron distintas: un comisionado revoca la respuesta de la dependencia y el otro sobresee el recurso; los periodos para declarar la resolución final del recurso también variaron. Esto puede dar algunas pistas en dos sentidos: la discrecionalidad de los comisionados sobre la interpretación de leyes y el uso de facultades, puede en algunos casos ser efectiva para garantizar el acceso y en algunos casos limitarse y con ello limitar tal acceso a la información.

En los respectivos casos anteriores se observa como dos comisionados procedieron de distinta forma en la resolución de un mismo asunto y los argumentos utilizados por cada uno. Este es un ejemplo claro de que la actitud pro-activa de un comisionado en utilizar sus

facultades de investigación y los argumentos de estudios realizados o citas a audiencias pueden cambiar el sentido de las resoluciones, afectando las resoluciones finales que inciden sobre la transparencia y el acceso a la información. Como comentario adicional, éste es un ejemplo de cómo la argumentación y la utilización de evidencias no solo en los procesos deliberativos del derecho sino, en general de la formulación e implementación de las políticas públicas es fundamental para la acción pública y la obtención de resultados eficaces en las políticas.

La pro-actividad del Instituto, en estos términos, está correlacionada con las capacidades que utilicen los comisionados para resolver los casos de controversia. El instituto se verá beneficiado si el comisionado va más allá de la aceptación de las respuestas y alegatos de las dependencias, más aún cuando cambian las respuestas, pues tales cambios pueden constituir, potencialmente, una estrategia con el objeto de negar de manera sagaz el acceso a la información y mantener la secrecía. Por otro lado, el hecho de dar publicidad a las resoluciones, en el largo plazo debe beneficiar al instituto, por que de esta forma, se da acceso a elementos para mejorar las respuestas y observar los cumplimientos de las normas y los casos en que la pro-actividad, en este caso de los comisionados reunidos en un órgano colegiado, puede beneficiar la garantía del derecho de acceso a la información.

**Tabla 3.4.3 Recursos de revisión SHCP 2005; información clasificada y confidencial**

<b>Fecha Solicitu d</b>	<b>Respues ta</b>	<b>Present ar alegato s</b>	<b>Resp. RR. IFAI final</b>	<b>Tema</b>	<b>Problemáti ca</b>	<b>Problema SHCP (argumen to)</b>	<b>Argumen to IFAI</b>	<b>Tiempo desde petición inicial hasta resoluci ón</b>
186 – 207205- 3 de enero	31 enero	NP	27 abril	Programas o proyectos	Proyecto de ley del ISSSTE	Discusión en proceso; no se ha tomado decisión definitiva	Confirma- no ha causado estado el proceso deliberativ o	3 meses 24 días
415- 016105- 11 de febrero	11 de marzo	NP	1 junio 2005	Presupuest o por dimensión administrat iva	Monto de emisión de deuda en Bolsa de Valores, Veracruz	Informaci ón reservada por ser riesgosa a la economía	Sobresee- Modificac ión de respuesta, informaci ón parcialme	3 meses 21 días

							nte otorgada	
670 – 016805- 14 de febrero	14 marzo – 14 abril	NP	30 de junio	Contrato o factura específica	Contrato de seguro de separación individualiz ado	Contrato aún en proceso deliberativ o	Revoca- Forma parte de un proceso deliberativ o pero que ya concluyó	4 meses 16 días
568 – 039105- 29 de marzo	18 abril	NP	20 julio	Corrupción	Operaciones de lavado de dinero	Reservada por evento	Modifica- Informaci ón parcialme nte pública, no atenta seguridad	3 meses 21 días
1361– 093805- 1 de julio	29 julio – 15 de agosto	NP	25 enero 2006	Presupuest o por dimensión administrat iva	Desglose de presupuesto ejercido en periodo específico	Deliberaci ón en proceso	Revoca- término de deliberaci ón y controvers ia	6 meses 24 días
1555– 109105 – 26 de julio	23 de agosto	NP	26 de octubre	Registro Público del sector	Registro de propiedad de un vehículo	Protegida por el código fiscal y reserva de inf. LFTAIPG	Confirma- informaci ón reservada	3 meses
1766– 113605 – 3 de agosto	16 agosto – 19 de septiem bre	NP	23 de noviem bre	Expediente de un delito	Expediente de investigació n que no ha causado estado	No ha causado estado la resolución	Revoca- Monto pagado por multa ya causó estado y no lesiona datos personales	3 meses 20 días
1852- 145205 – 2 septiem bre	27 septiem bre	NP	1 febrero 2006	Expediente de un delito	No ha causado estado	Expedient e que no ha causado estado	Modifica- Expedient e que ha causado estado; entregar versión pública	5 meses
2108- 180405 – 17 de octubre	28 de octubre	NP	1 de marzo 2006	Expediente de un delito	Funcionario s públicos bajo investigació n financiera	Dañar investigac ión en curso	Revoca y confirma; revoca inf. Arts. 18 y 19; confirma	4 meses 12 días

							arts. 13 y 14.	
--	--	--	--	--	--	--	-------------------	--

Fuente: Elaboración Propia.

NE= No especifica; NP= No presentó aud= audiencia; ND= No disponible

En el cuadro anterior observamos los recursos de revisión para información reservada y confidencial durante 2005. En esta ocasión los temas sobre expedientes por delitos de carácter fiscal son los temas que más se repiten, junto con los documentos sobre presupuesto. Se observa también que no se presentó ningún caso sobre fideicomisos, que si se presentó ese año, pero en un caso en que la respuesta fue inexistente, como se mostrará más adelante. En el caso del expediente 2108 (último de la tabla 3.4.3) se observa que, existen dos tipos de resolución una que revoca y otra que confirma; en los cuadros incluidos en los anexos, se contempla que el instituto solo colocó la respuesta revoca; esta postura es salvable toda vez que se entregó información parcial sobre el asunto. Este tipo de resoluciones, punto por punto de los pliegos petitorios de los recurrentes, son significativos de las resoluciones; es decir, por un lado puede servir de precedente para atender en el futuro casos similares; por otra parte, en algunos casos se pretende realzar la actuación del IFAI. Pensemos lo siguiente, si solo revisamos los sentidos de las resoluciones en las listas generales, las acciones del instituto quedarían posicionadas en distinta forma y no se podría profundizar en las zonas de penumbra para las decisiones posteriores de acceso a la información. En este año, para todos los casos anteriormente comprendidos, no se presentaron alegatos por parte del recurrente.

### **3.5 Recursos de revisión 2004-2005 sobre respuestas de información inexistente**

·115 respuestas corresponden a declaratorias de inexistencia de la información, es decir 5.75% del total de respuestas emitidas por parte de la unidad de enlace de la dependencia ese año. De estas solo 13 fueron sujetas a recurso de revisión, que representan el 11.3% del total de respuestas en este rubro y 14.94% del total de recursos de revisión.

De la tabla 3.5.1 (posterior), podemos observar que ningún recurso fue revocado y ninguno fue desechado para el año 2004. Para este mismo año, existe una mayor preponderancia de recursos de revisión (9) que se pueden considerar resueltos en sentido negativo de acuerdo

a nuestras definiciones. Solo cuatro modificaron el sentido de la inexistencia. El IFAI puede considerar facultades de investigación y acceso a documentos que puedan considerarse reservados, sin embargo ante la declaración de inexistencia y sin una ley que regule los archivos<sup>94</sup> y la sistematización de información que producen las dependencias de las administración pública, la zona de incertidumbre para dar acceso a la información se expande y limita los alcances de la gestión de las resoluciones, aún cuando la flexibilidad en la interpretación de normas pueda estar presente.

**Tabla 3.5.1 Sentidos de las resoluciones del IFAI para información declarada inexistente**

Año	Respuesta Unidad de Enlace	Sentido de Resolución IFAI	Cantidad
2004	Declaración de Inexistencia de Información	Confirma	7
		Desecha	0
		Sobresee	1
		No Presentado	1
		Revoca	0
		Modifica	4
2005	Declaración de Inexistencia de Información	Confirma	9
		Desecha	1
		Sobresee	1
		No Presentado	0
		Revoca	5
		Modifica	1

Fuente: Elaboración propia.

·159 respuestas corresponden a declaratorias de inexistencia de la información para 2005, es decir 7.5% del total de respuestas por parte de la Unidad de Enlace de la dependencia. De estas solo 17 fueron sujetas a recurso de revisión, que representan el 10.7% del total de

<sup>94</sup> Es pertinente recordar que el IFAI elaboró los lineamientos para la organización de archivos en las dependencias de la administración pública federal, sin embargo, no tienen el alcance que una ley puede tener, además de que una ley será más amplia en los términos en que se deben hacer cumplir sus lineamientos.

respuestas en este rubro y 15.6% del total de recursos de revisión. Respecto del año 2004, se registra un incremento de declaración de inexistencia de 44 solicitudes para el 2005. El sentido de la resolución en un sentido negativo preponderó con 11 solicitudes, de las cuales 9 fueron resueltas como confirmación de la respuesta emitida por el comité de información de la dependencia. Solo 6 se resolvieron en sentido positivo.

Se observa un incremento de las declaraciones de inexistencia, por lo que es fundamental resaltar que, por lo menos en una dependencia que trata asuntos importantes para la ciudadanía, como el manejo de la hacienda pública, puede estar aprendiendo a evadir la transparencia y el acceso a la información. Si el IFAI quiere seguir garantizando dicho acceso, puede comenzar a poner énfasis en ello.

**Tabla 3.5.2 Recursos de revisión SHCP 2004; Inexistencia de la información solicitada**

<b>Exp. Solicitu d Fecha</b>	<b>Respuest a depende ncia</b>	<b>Present a Alegato s recurre nte</b>	<b>Resp. RR. IFAI final</b>	<b>Tema</b>	<b>Problemáti ca</b>	<b>Problema SHCP (argument o)</b>	<b>Argument o IFAI</b>	<b>Tiempo desde petició n inicial hasta resoluc ión</b>
197- 022504 19 febrero	17 marzo	27 abril	18 mayo	Normativi dad específica del sector	[oficios del secretario de hacienda para manejo de divisas]	Búsqueda en unidades responsabl es/ problema de archivo	Modifica - Fundament o en Ley Gral. De Org. y Activ. Aux. para existencia de archivos	3 meses
333 – 028004 27 febrero	26 marzo – 26 abril	NP	8 junio	Gastos en seguros médicos, servicios y renta de inmuebles			No presentado	3 meses 19 días
252- 033704 9 marzo	2 abril	NP	1 junio	Pagos de impuestos	Recibos de pago por concepto de impuestos sobre nóminas	No existen tales recibos; cada dependenc ia es responsabl e o el SAT	Modifica- Los pagos por concepto de nómina si pueden ser públicos y existen	2 meses 8 días



							para el caso de la SHCP.	
298-034504 10 de marzo	5 abril	NP	22 junio	Declaración patrimonial de servidor público	Declaración patrimonial de servidor público	No existe la información en la dependencia	Confirma-Inexistencia de información en la dependencia y correcta canalización a dependencia responsable	3 meses 12 días
402-044804 26 marzo	27 abril-14 de mayo	NP	20 julio	Corrupción	Querellas para proceder penalmente por delitos de defraudación fiscal	Inexistencia e imposibilidad jurídica formal y material de la información	Modificación para entrega de cifras estadísticas sobre defraudación fiscal.	3 meses 24 días
449-046004 29 marzo	28 abril-27 mayo	25 agosto (aud.)	19 octubre	Denuncias de hechos presentados ante la Procuraduría fiscal	Denuncia de hechos	Imposibilidad jurídica y material para acceder a averiguaciones previas	Confirma-Inexistencia, salvo explicación de dilación en tiempo para presentar querellas. Elaboración de versión pública	6 meses 20 días
457 - 052404 6 abril	28 mayo	25 junio	10 agosto	Presupuesto por dimensión administrativa	Desglose analítico de presupuesto de egresos de la federación	Información inexistente por cambio de formato	Confirma-Inexistencia de información por cambio de formato que cumple requerimientos legales	4 meses 6 días
442-063304 23 abril	21 mayo	7 junio	27 julio 2004	Presupuesto por dimensión	Desglose de presupuesto por	Información inexistente	Modificación de información existente	3 meses 4 días

				económica	periodo, tema y entidad federativa	en las unidades de la SHCP.	de acuerdo a normatividad del sector	
515-067604 28 abril	27 mayo-9 junio	30 julio	14 septiembre	Contrato o factura específica	Contrato específico entre Nafin y SHCP marzo 1974	Inexistencia de contrato	Sobreseído debido a que ya se conocía y se había resuelto en definitiva en otro RR.	4 meses 17 días
745 – 096604 18 junio	16 julio-30 julio	NP	5 octubre	Informes trimestrales a ASF y montos entregados a tesorería		Inexistencia de la información por que no han procedido las causas para tales.	Confirmación de la inexistencia de la elaboración de la información	3 meses 17 días
1080-133204 24 agosto	21 septiembre	NP	11 enero	Copia de documento específico	Sentencia dictada en juicio específico	No obsta en expedientes	Confirmación de la inexistencia de información en archivos de la SHCP	4 meses 24 días
1162 – 136704 26 agosto	24 septiembre- 25 octubre	NP	19 enero 2005	Pagos de impuestos	Impuesto sobre nóminas, Pagos ISR, convenios de reconocimiento de créditos y deudas	Inexistencia de información por no estar en archivos.	Confirmación de la inexistencia de archivos debido a que ley autoriza resguardo por solo cinco años.	4 meses 24 días
1205 – 121704 29 julio	14 octubre	3 febrero 2005	9 marzo 2005	Copia de documento específico	Copias sobre comunicaciones en casos de competencia económica	Información reservada pero sujeta de acceso público si comprueba identidad y la demás inexistente	Confirmación – Inexistencia de archivos	7 meses 8 días
1427 – 184504 5 de noviembre	16 noviembre – 15 diciembre	NP	2 de marzo de 2005	Trámites	Formato para interponer recurso administrativo	Inexistencia de la información	Confirmación de la inexistencia del formato requerido;	3 meses 25 días

					vo		solicitud ambigua.	
--	--	--	--	--	----	--	--------------------	--

Fuente: Elaboración Propia.

NE= No especifica; NP= No presentó aud= audiencia; ND= No disponible

Como se puede observar para los casos de inexistencia de información, predomina un sentido de confirmación de las respuestas otorgadas en un primer momento por el comité de información de la unidad de enlace de la dependencia. Los temas de los recursos de revisión presentados varían y suelen ser más específicos, como copias de documentos o algunos expedientes de delitos, o información económica de mayor detalle. Esto es importante de notar: la información pública no tiene la necesidad de estar en términos generales; por los asuntos públicos que nos rodean es fundamental la especialización de los temas, y en este sentido, de la información. El agente gobierno no tiene por qué definir lo que pueden saber los ciudadanos y lo que no; en este sentido la definición de los requerimientos de la información, por específica y detallada que ésta sea, debe mantener su naturaleza pública y beneficiar el acceso a la sociedad. Lo anterior sobretudo por que dentro de muchos temas declarados inexistentes, se encuentran documentos específicos sobre potenciales casos de corrupción, como los contratos de servicios o expedientes de delitos fiscales, para el caso de la Secretaría de Hacienda.

**Tabla 3.5.3 Recursos de revisión SHCP 2005; inexistencia de la información**

<b>Fecha Solicitu d</b>	<b>Respues ta</b>	<b>Present a alegato s</b>	<b>Resp. RR. IFAI final</b>	<b>Tema</b>	<b>Problemát ica</b>	<b>Problema SHCP (argumen to)</b>	<b>Argument o IFAI</b>	<b>Tiempo desde petición inicial hasta resoluci ón</b>
634-036205 – 17 marzo 2005	20 abril	NP	30 junio	Agenda de trabajo de un servidor público	Día laboral para secretario de estado	Inexistencia material de un documento de agenda de trabajo	Revoca-Debe existir agenda de trabajo de Secretario de Hacienda	3 meses 13 días
747-053105 – 19 abril	29 abril	ND	ND	Donaciones a beneficencia privada	Donaciones del gobierno a organizaciones de la sociedad civil	No existen documentos que especifiquen donaciones	Desecha-No hay argumentos para establecer el recurso de revisión	1 mes

						s		
1291-077105-2 de junio	30 junio – 18 de julio	NP	19 de octubre	Liquidación de empresas paraestatales	Empresa desaparecida	Cambio de agencia responsable de esa información	Confirma-Inexistencia en archivos de la SHCP	4 meses 17 días
1299-107005-22 de julio	5 de agosto	NP	26 de octubre	Corrupción	Recursos de procedencia ilícita	Modificó su respuesta; entregó versión pública	Sobresee-SHCP modificó su respuesta	3 meses 4 días
1596-112405-1 de agosto	26 de agosto	NP	7 de diciembre	Rescate Bancario	Documentos con información de rescate bancario (comentarios de servidores públicos)	Archivos de la SHCP, sino del IPAB	Confirma-Inexistencia en archivos	4 meses 6 días
1614-113505-3 agosto	31 agosto	4 de octubre	9 de noviembre	Estudios realizados	Estudio sobre desarrollo social	Inexistencia de información en los archivos	Revoca-Realizar nueva búsqueda a cargo del IFAI o declarar inexistencia	3 meses 6 días
1943-113705-3 de agosto	31 agosto-22 de septiembre	31 octubre	30 de noviembre	Copia de documento específico	Copia certificada de documento de fideicomiso	IPAB encargado de esa información; información pública	Confirma-Información de otra dependencia de acceso público	3 meses 27 días
1945*-117605-4 de agosto	1 de septiembre-22 de septiembre	24 octubre	30 noviembre	Copia de documento específico	Copia certificada de compra-venta de acciones CNBV	Inexistencia en archivos	Confirma-inexistencia material y jurídica para tener el archivo solicitado	3 meses 26 días
1944*-117705-4 de agosto	1 de septiembre-22 de septiembre	21 noviembre	18 enero de 2006	Copia de documento específico	Copia certificada de compra-venta de acciones CNBV	Inexistencia en archivos	Confirma-inexistencia material y jurídica para tener el archivo solicitado	5 meses 14 días
1947-117805-4 de	1 de septiembre-22 de	24 octubre	13 diciembre	Copia de documento	Copia certificada de	Inexistencia del documento	Confirma-Facultades de hacienda	4 meses 9 días

agosto	septiembre			específico	autorización de condiciones preferentes a grupo financiero	o en archivos	no contemplan que pueda existir el documento	
1593-119205-4 agosto	1 septiembre	NP	16 noviembre	Convenios o asociaciones	Firma de convenios entre SH y estados para finiquitos por adeudos de salarios	Entregada la información. Inexistencia de montos	Confirmación-Inexistencia, recurrente no entregó pruebas de existencia	3 meses 12 días
1718-123405-8 agosto	5 septiembre- 14 septiembre	NP	22 febrero 2006	Fideicomisos	Documentos para creación de fideicomisos	Inexistencia de documentos	Modificación-Fideicomisos donde SHCP actúa como fideicomitente.	6 meses 14 días
1719-123505-8 agosto	5 septiembre- 13 septiembre	NP	23 noviembre	Copia de documento o específico	Documentos para transferencia de archivos de la SHCP al IPAB	Inexistencia de tales documentos	Confirmación-Recurrente no presentó elementos que demuestren lo contrario	3 meses 15 días
1858*-123605-8 agosto-18 agosto	12 agosto-19 septiembre- 4 octubre	NP	22 febrero de 2006	Agenda de trabajo de un servidor público	Agenda del Procurador fiscal federal	Inexistencia de la agenda	Revocación-entregar documentos del procurador a SHCP y agenda de trabajo	6 meses 14 días
1662-123905-8 agosto-	5 septiembre	3 noviembre	16 noviembre	Compensación económica a funcionarios públicos	Compensación económica por separación del cargo	Inexistencia del concepto en presupuesto	Revocación-interpretación incorrecta de la SHCP	3 meses 8 días
1977-166205-27 septiembre	18 octubre	NP	13 diciembre	Copia de documento o específico	Oficio SHCP y SFP para cobro de sanción económica	Inexistencia en SHCP	Confirmación-No es competencia de SH sino de SAT	2 meses 16 días

Fuente: Elaboración Propia.

NE= No especifica; NP= No presentó aud= audiencia; ND= No disponible

En este último cuadro podemos observar un predominio de los sentidos de resolución que confirman la negativa de acceso, por parte del análisis del IFAI. El tema de solicitud más recurrido vuelven a ser las copias sobre documentos específicos, que se relacionan con manejo de recursos públicos, cuestiones sobre corrupción o competencia desleal, delitos fiscales y aparece un recurso sobre el tema de fideicomisos. De todos los cuadros presentados cabe destacar que el tiempo en promedio es de alrededor de cuatro meses para la adopción de la resolución final.

En los folios número 1944 y 1945 marcados con un asterisco, cabe señalar que se repite la solicitud de información, con el mismo requerimiento. Aunque en esta ocasión la resolución fue la misma, los tiempos de espera variaron; el comisionado que terminó después el recurso, debió haber declarado sobreseimiento, sin embargo no lo hizo. Esto comienza a dar pistas, para pensar un poco respecto del manejo discrecional y la revisión de temas, a fin de que no se repitan estos eventos que puedan vulnerar la discrecionalidad de los comisionados. Aunque es difícil medir el impacto real de llegar a una resolución distinta o de negar cierta información o no hacerlo, es un poco más fácil contemplar que esto puede comenzar a ser perjudicial para el funcionamiento del instituto, pues en algún caso renombrado podría incrementar la incertidumbre respecto de su actuación en el cumplimiento de sus funciones.

### **3.6 Visión de pro-actividad de los comisionados del IFAI**

Para entender la relación que guarda la discrecionalidad de los comisionados para interpretar el principio de publicidad de la información, podemos hacer aquí un breve análisis de las resoluciones vertidas anteriormente. Para no tener que escribir cada asunto específico y llenar de este espacio de una lectura pesada, hemos decidido hacer una condensación de tales elementos de la pro-actividad y discrecionalidad de los comisionados. En primer lugar, debemos señalar que la pro-actividad en el caso del IFAI, tiene un sustento axiológico en el cumplimiento del meta-principio de la garantía de publicidad de la información, el cual, a través de la lectura de los recursos, se puede asociar con dos cosas: las capacidades formales de los comisionados para utilizar todas las

herramientas de la ley establecidas en el artículo 52 y el artículo 55 de la ley, cuyas ideas fundamentales son: subsanar las deficiencias de los recursos y utilizar la ampliación de plazos, allegar información de expedientes en manos de los sujetos obligados aún cuando sean considerados clasificados, así como la elaboración de estudios, investigaciones y citación a audiencias, que hemos sintetizado en uno solo.

### 3.6.1 Tabla comparativa de resoluciones y su sentido por comisionado para 2004 y 2005 SHCP

Tabla comparativa de resoluciones y su sentido por comisionado para 2004 y 2005 SHCP									
Comisionado	Sentido De la resolución	2004			2005			Sentido	Subtotal
		Inex	Confid	No comp	Inex	Confid	No comp		
JPGA	Confirma	4		1	1		3	- 14	25
	Desecha			1					
	Sobresee			1		1	2		
	No presentó							+11	
	Revoca			2	1	1			
	Modifica	2	2	2			1		
MML	Confirma				1	1		- 7	14
	Desecha			2			1		
	Sobresee						1		
	No presentó						1	+7	
	Revoca		4	1	1				
	Modifica				1				
HAAA	Confirma	1			4	1		- 16	23
	Desecha			2	1		1		
	Sobresee		1				2		
	No presentó	1		1			1	+7	
	Revoca			5		1	1		
	Modifica								
AGRV	Confirma				1		2	- 9	18
	Desecha						1		
	Sobresee	1		1			2		
	No presentó						1	+9	
	Revoca		1	1	2	1	1		
	Modifica					1	2		
JOLP	Confirma	3	1					- 7	9
	Desecha			3					
	Sobresee								
	No presentó								

	Revoca							+2	
	Modifica	2							
ALI	Confirma				2		2	− 12	16
	Desecha						1		
	Sobresee				1		5		
	No presentó						1		
	Revoca				1	1		+4	
	Modifica					1	1		
Subtotal		14	9	23	17	9	33	Total	105

Elaboración propia.

Inex= declarada inexistente

Confid= declarada confidencial o reservada

No comp= declarada no competencia de la dependencia

En el cuadro anterior se observa una síntesis del desempeño de los comisionados a través del sentido de las resoluciones que trataron. Aunque el número es pequeño, complementa la visión de los sentidos de las resoluciones mostrados en los cuadros de las respuestas a recursos de revisión anteriores. Debemos recordar, en primera instancia, que en el sentido en que hemos venido analizando las resoluciones en sentido positivo (de apertura) y negativo (donde permanece la secrecía), se han presentado más casos negativos. En la relación de éste tipo de respuestas para cada comisionado, se mantiene esta relación que, para algunos de ellos, es más marcada.

Observemos que en el caso de María Marván Laborde (MML), y de Alonso Gómez Robledo (AGRV), presentan el mismo número de recursos resueltos en un sentido positivo y negativo. Para el caso de José Octavio López Presa (JOLP) y de Alonso Lujambio Irrazabal (ALI) es más difícil hacer un análisis debido a que para el caso que analizamos, ambos apenas completan un año de labores en el IFAI El número de resoluciones en sentido negativo para el Comisionado Lujambio es más alto. El caso de Horacio Aguilar Álvarez de Alba (HAAA) y de Juan Pablo Guerrero Amparán (JPGA), el número de recursos que atienden es similar, sin embargo, el sentido de la resolución a la que llegan contrasta, pues en HAAA se observa una mayor diferencia entre recursos con un sentido negativo que uno positivo. Juan Pablo Guerrero resuelve once recursos en sentido positivo y solo 14 en negativo. Cabe destacar que en particular éstos dos casos son lo que más apoyan nuestra argumentación en el sentido en que JPGA utiliza un mayor número de veces todas las facultades que posee de investigación y citación a audiencias, así como la



sustanciación de la deficiencia de los recursos y solicitudes, para incrementar la probabilidad de publicitar la información. En el caso de HAAA este tipo de facultades casi no es utilizado y como consecuencia de ello, puede observarse una mayor concentración de recursos resueltos con un sentido negativo, en la definición que hemos utilizado.

A continuación expresamos lo anteriormente dicho para cada uno de los casos revisados durante 2004 y 2005, ordenados por comisionado. Debe hacerse mención que el total de los siguientes cuadros corresponde a 95 recursos de revisión debido a que se presentaron algunos problemas con los archivos adjuntos, sin embargo, no cambia el significativamente el resultado que se ha observado en los recursos de revisión. Cabe destacar que la ponderación de la pro-actividad en estos términos es medida por diversas capacidades no solo legalmente establecidas como la elaboración de audiencias, estudios y demás actividades para ir al fondo de los recursos, además de algunas que pueden considerarse informales en términos jurídicos, como la interpretación de diversas leyes para la resolución de recursos. Esta interpretación elaborada por los comisionados, fundamentalmente, es a la que nos referimos cuando hablamos de ir más allá de las capacidades formales, para interpretar en el sentido de máxima publicidad. La interpretación, en términos de diversos teóricos del derecho, puede privilegiar las garantías ciudadanas, sociales o civiles (Ferrajoli, 1999), para poder configurar un estado de derecho más acorde a la defensa de los intereses de la gente. Veamos los casos de los comisionados.

### 3.6.2 Sección de tablas utilización de facultades de investigación y audiencia; art.55 LFTAIPG de los Comisionados del IFAI

Tabla de utilización de facultades de investigación y audiencia; art.55 LFTAIPG				
Comisionado	Año	Número Folio Y solicitud	Utilización de Facultades	Total
María Marván Laborde	2004	332-029404	Si	<b>Total=14</b> <b>Si= 4</b> <b>No= 10</b>
		868-099704	Si	
		1142-145604	No	
		1296-160904	Si	
		17-000204	No	
		328-044704	No	
		558-097804	No	
		1241-170004	No	
	2005	1555-109105	No	

		1943-113705	No	
		1718-123405	Si	
		1858-123605	No	
		706-063205	No	
		1285-114105	No	

Elaboración propia

En el cuadro anterior se observa que María Marván, para los casos que analizamos utiliza las facultades del artículo 55 cuatro veces de catorce recursos de revisión disponibles. Los resultados generales indican que 7 recursos los resolvió con apertura de información y 7 en sentido negativo.

Tabla de utilización de facultades de investigación y audiencia; art.55 LFTAIPG				
Comisionado	Año	Número Folio Y solicitud	Utilización de Facultades	Total
Juan Pablo Guerrero Amparán	2004	841-083904	Si	<b>Total = 23</b> <b>Si= 12</b> <b>No= 11</b>
		1354-126104	Si	
		197-022504	No	
		252-033704	No	
		745-096604	Si	
		1080-133204	Si	
		1162-136704	No	
		1427-187504	No	
		411-044304	No	
		481-077604	No	
		556-098504	No	
		666-106104	Si	
		1289-189904	No	
		1319-189604	No	
		1417-204504	Si	
	2005	415-016105	Si	
		1766-113605	Si	
		634-036205	No	
		1593-119205	Si	
		508-038505	Si	
		1836-157805	Si	
		1936-172105	Si	
		2314-192405	No	

Elaboración propia

El caso del Comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán es uno de los que más fortalecen el análisis. La utilización de todas las facultades para investigar a fondo el asunto, fue la mayor parte de las veces; en el cuadro se indican 12 ocasiones durante el período 2004 y 2005. Esto cobra coherencia cuando vemos los resultados del primer cuadro que concentra las calificaciones generales de los comisionados, donde JPGA el más alto número de resoluciones resueltas en sentido positivo para el acceso a la información.

Tabla de utilización de facultades de investigación y audiencia; art.55 LFTAIPG				
Comisionado	Año	Número Folio Y solicitud	Utilización de Facultades	Total
Horacio Aguilar Álvarez de Alba	2004	1008-128904	Si	<b>Total= 21</b> <b>Si= 4</b> <b>No= 17</b>
		333-028004	No	
		449-046004	Si	
		255-042604	No	
		384-054904	No	
		439-080504	No	
		504-085904	No	
		720-120704	No	
		1184-167404	No	
		1327-192104	No	
	2005	186-207205	No	
		1361-093805	No	
		747-053105	No	
		1291-077105	Si	
		1596-112405	Si	
		1944-117705	No	
		1719-123505	No	
		439-032405	No	
		882-039605	No	
		1069-091405	No	
		2312-192305	No	

Elaboración Propia

El cuadro anterior correspondiente al comisionado Horacio Aguilar Álvarez de Alba confirma el sentido de nuestra argumentación. Durante dos años, para el caso de la SHCP, solo recurre a la utilización de todas las facultades en cuatro ocasiones. Para sintetizar, en los recursos de revisión se observa una aplicación más estricta del derecho, lo cual puede en determinados momentos convertirse en un obstáculo para el acceso a la información. Cabe destacar que, en los casos de Juan Pablo Guerrero y de Horacio Aguilar coincide la

percepción de que son el comisionado con mejor desempeño y el más deficiente, respectivamente. Para el caso de los demás comisionados dado el tamaño de la muestra que se ha elegido, no es posible determinar con certeza si poseen un alto desempeño (pro-activo) en la medida en que garantizan de mejor manera el acceso a la información, a través de la interpretación y la utilización de las facultades para ir a fondo en los recursos. Cabe destacar que en los recursos 1354 y 1008 ambos comisionados, con apoyo del pleno, llegaron a resoluciones distintas y que Juan Pablo Guerrero, aún cuando la dependencia cambió su respuesta, fue al fondo del asunto para revocar y no sobreseer el recurso como lo hiciera su compañero comisionado.

<b>Tabla de utilización de facultades de investigación y audiencia; art.55 LFTAIPG</b>				
<b>Comisionado</b>	<b>Año</b>	<b>Número Folio Y solicitud</b>	<b>Utilización de Facultades</b>	<b>Total</b>
Alonso Gómez- Robledo Verduzco	2004	301-035504	No	<b>Total= 15</b> <b>Si= 1</b> <b>No= 14</b>
		515-067604	No	
		61-007904	No	
		111-009704	No	
	2005	568-039105	No	
		2108-180405	Si	
		1945-117605	No	
		1662-123905	No	
		264-022605	No	
		269-021005	No	
		583-051405	No	
		673-057805	No	
		1197-100005	No	
		1870-159405	No	
		2213-196605	No	

Elaboración propia

En el caso de Alonso Gómez Robledo Verduzco se puede observar también que casi no utiliza las facultades para ir a fondo en los recursos que resuelve. Aunque también podemos observar que su desempeño para el caso analizado se mantuvo con 9 resoluciones positivas y 9 negativas.

Tabla de utilización de facultades de investigación y audiencia; art.55 LFTAIPG				
Comisionado	Año	Número Folio Y solicitud	Utilización de Facultades	Total
Alonso Lujambio Irrazabal	2005	670-016805	Si	<b>Total= 13</b> <b>Si= 3</b> <b>No= 10</b>
		1852-148205	Si	
		1299-107005	No	
		1614-113505	No	
		1947-117805	No	
		1977-166205	No	
		1010-085105	No	
		1284-112205	No	
		1354-128605	No	
		1389-109405	No	
		1812-156205	No	
		2190-196505	No	
		2430-196805	Si	

Elaboración propia

Los casos de Alonso Lujambio y Octavio López Presa, a pesar de que solo se puede analizar un año de su desempeño como comisionados del IFAI, por nuevo ingreso por dimisión en el cargo respectivamente, señalan datos interesantes. El actual comisionado presidente del IFAI solo ha recurrido a 3 ocasiones a sustentar los alegatos para los recursos a través de audiencias, investigaciones, etc. en solo 3 ocasiones de 13. Si recordamos el cuadro de evaluación general, tiene más recursos de revisión resueltos en sentido negativo que en sentido positivo.

Tabla de utilización de facultades de investigación y audiencia; art.55 LFTAIPG				
Comisionado	Año	Número Folio Y solicitud	Utilización de Facultades	Total
José Octavio López Presa	2004	273-035904	No	<b>Total= 9</b> <b>Si= 0</b> <b>No= 9</b>
		298-034504	No	
		402-044804	No	
		457-052404	No	
		442-063304	No	
		1205-121704	No	
		412-044404	No	
		427-076104	No	
		1275-149204	No	

Elaboración propia

El caso de Octavio López Presa, podemos señalar que no se desempeñaba de la mejor forma. De nueve recursos, 7 fueron resueltos en sentido negativo. En ninguno de los casos el comisionado utilizó las facultades a que tiene derecho para ir a fondo en los recursos. En la interpretación legal se observa menor flexibilidad para dar cause a las solicitudes e interpretaciones de otros ordenamientos. Cabe señalar que, esta evaluación, para el caso concreto de éste comisionado, coincide con la realizada por LIMAC, en el año 2004.

### **3.7 Conclusiones del capítulo**

De los datos analizados se puede observar lo siguiente:

1. Existe un número muy bajo de presentación de recursos de revisión. Si bien la mayoría de las solicitudes puede quedar solventada con la respuesta otorgada por el comité de información de la dependencia, también debemos tomar en cuenta que si se solicitó la información y cae en una negación de ésta por diversos argumentos, cabría la posibilidad de presentar una revisión cuando el número de negativas por diversas razones corresponde a más de la mitad de solicitudes de información de la entidad.
2. Si bien más de la mitad de respuestas a solicitudes puede potencialmente causar una revisión, para agotar los recursos disponibles de tener acceso a la información planteada, solo el 7% aproximadamente de las solicitudes genera un recurso de revisión ante respuestas como confidenciales o inexistencia.
3. Del análisis de los recursos de revisión analizados podemos desprender lo siguiente:
  1. El total de recursos de revisión resueltos en sentido negativo para ambos años fue de 65, en comparación con 40 resueltos a favor del recurrente o sentido positivo, dentro del análisis llevado a cabo por respuestas de no competencia de la entidad, inexistencia o confidencial-reservada
  2. El número de resoluciones en sentido positivo y negativo fue muy “parejo” para el año 2004, sin embargo, en el año 2005 se nota un incremento de la resolución en sentido de preservar la negativa de acceso. Se nota también un incremento en las respuestas del comité de información de la secretaría en resoluciones de no competencia e inexistencia de la misma, que

resultan más difíciles de cuestionar. Dicha información puede quedar sintetizada en el siguiente cuadro:

**Tabla 3.7. Sentido analítico de resoluciones del IFAI 2004-2005**

<b>Año</b>	<b>Sentido analítico</b>	<b>Resultado de la Resolución IFAI</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Total de sección</b>
2004	Positivo	No competencia	11	22
		Inexistencia	4	
		Confidencial-Reservada	7	
	Negativo	No competencia	12	23
		Inexistencia	9	
		Confidencial-Reservada	2	
2005	Positivo	No competencia	6	18
		Inexistencia	6	
		Confidencial-Reservada	6	
	Negativo	No competencia	28	42
		Inexistencia	11	
		Confidencial-Reservada	3	
04-05	<b>Total</b>			105

Fuente: Elaboración propia.

- En el universo *total de recursos de revisión* total para cada uno de los años contemplados, podemos observar un patrón similar, donde existe un incremento en el número de solicitudes de sentido negativo, en la agrupación que elaboramos. Podemos darnos cuenta de que mientras en el año 2004, las respuestas resueltas a favor del recurrente, es decir, en sentido positivo, fueron 43 y las negativas o que conservaban la no publicidad de la información fueron de igual forma 43,

encontramos que en el año 2005, las respuestas resueltas a favor del recurrente fueron 39, en comparación con 70 que conservaron la negación de la información.<sup>95</sup>

Los comisionados que trataron cada caso se pueden revisar en la lista de los recursos de revisión correspondiente a cada año, en los anexos al final. Hemos notado que el comisionado Horacio Aguilar Álvarez de Alba actúa en muchas ocasiones sin recurrir a la suplencia de queja planteada y usada de manera supletoria a la ley de transparencia, que señala la ley de procedimiento administrativo, limitando el cumplimiento de la LFTAIPG. En el caso concreto de cada comisionado hemos visto que existen abogados con una interpretación más rígida del derecho, que en ocasiones limita el acceso a la información (HAAA y AGRV) y que en otros casos en que el comisionado no es abogado, como Juan Pablo Guerrero, se accede a la información, por lo que la interpretación de las leyes es fundamental y sobretodo, garantizar el principio de publicidad, que es el que debe regir en el caso específico de los comisionados y en el caso del desempeño en general del IFAI.

En consecuencia, pide alegatos o puntos petitorios específicos a los recurrentes para continuar con el recurso, que la mayoría no presenta y que son desechados. Esto coincide con la evaluación hecha por Ernesto Villanueva y la organización Libertad de Información México A.C., donde califican la actuación de los comisionados y él recibe la ponderación más baja. Podemos hacer referencia de nuevo a que la pro-actividad del instituto depende en gran medida de las facultades y elementos que sustentan los comisionados, para defender el derecho de los usuarios a acceder a la información pública gubernamental

---

<sup>95</sup> Para el análisis que se comenta en este apartado se tomó el total de recursos de revisión presentados y el sentido de las resoluciones para cada año, se pueden comprobar los datos en el anexo, tabla de recursos de revisión



## **Conclusiones Finales**

Uno de los objetivos fundamentales a explicar en la investigación ha sido que los organismos autónomos, en especial los que poseen facultades para hacer rendir cuentas, se caracterizan por una pro-actividad en el cumplimiento de sus tareas y objetivos. A través de las resoluciones del Instituto, en temas controvertidos y de definición de la publicidad y privacidad de la información como los que plantea la Secretaría de Hacienda, se observa que la pro-actividad depende de las facultades que ejercen de manera discrecional y legal los comisionados, pues ellos se encargan de resolver, con la votación del pleno del órgano colegiado, sobre las controversias y resoluciones de acceso a la información.

Los comisionados tienen dos criterios fundamentales para definir su actuación en la resolución de los asuntos: 1. mantener como prioritario el principio de publicidad de la información, como un derecho civil establecido constitucionalmente; y 2. cumplir, en el sentido más amplio posible, el artículo 52 de la LFTAIPG para subsanar las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares. La misma ley establece las capacidades para acceder a información confidencial o reservada y analizar su posible publicidad, llamar a audiencia a las partes; elaborar estudios e investigaciones en torno a casos particulares. Esto facultades dependen de que el comisionado considere necesario hacerlo, en medida de que el caso lo amerite. Por otro lado, si no se plantea la investigación a fondo de los temas que son controvertidos y si no se profundiza en criterios que permitan aumentar la claridad de acceso a la información por parte de las dependencias, se estaría limitando la rendición de cuentas gubernamental.

La pro-actividad del instituto consiste, sin duda, en llegar a fondo en las resoluciones y no solo plantear si se cumplen ciertos formalismos legales. ¿A qué me refiero con lo anterior? A lo siguiente: en muchos de los casos que se tuvieron por no presentados, se planteó al recurrente que planteara sus puntos petitorios, cuando se podía plantear la aplicación del artículo 52. En los casos de recursos sobreseídos, la dependencia modificaba sus respuestas, que, en varias situaciones, no eran precisamente para dar acceso a la información o si la daban, no garantizaba que se tratara de la información completa o que era entregada. Los

comisionados deben de ir más allá con el objetivo de garantizar el acceso, de otra forma, como lo vemos en la Secretaría de Hacienda, se puede incrementar el número respuestas en sentido negativo (de no acceso) y limitar la consolidación del instituto. La racionalidad de los sujetos obligados por ley a rendir cuentas (dependencias gubernamentales), será de mantener en secreto la información, como uno de los poderes que manera organizacional poseen.

Si los sujetos obligados están aprendiendo a evadir la responsabilidad de rendir cuentas, es necesario que los comisionados sean concientes de tal situación y comiencen a observar patrones de comportamiento en las dependencias, para sancionar a quienes sistemáticamente utilizan estrategias para evadir la ley. No puede ser sino a través de las facultades pro-activas, para ir más a fondo en el desahogo de los recursos, que el IFAI puede lograr el cumplimiento del objetivo primordial, que constituye la publicidad de la información que por su naturaleza, ya es pública. Esto nos da la idea clara de que ante una pro-actividad en el cumplimiento del objetivo de publicidad, podría potencialmente ir reduciendo la secrecía y opacidad gubernamentales. Lo anterior debe ser tomando muy en cuenta, debido a que gran parte de ésta pro-actividad, en el caso de las resoluciones del IFAI, está correlacionada con la actuación de los comisionados. Es decir, el ejercicio discrecional de los comisionados, en la medida en que actúan en defensa del principio de publicidad, aumenta las probabilidades del acceso a la información.

La forma en la que son elegidos los funcionarios y el esquema legal que rodea al IFAI y a las dependencias federales, limita en varios aspectos el acceso a la información y la rendición de cuentas. Pensemos en lo siguiente: si el esquema de las resoluciones depende en gran medida del papel del funcionario y el funcionario es propuesto por el Ejecutivo, con ratificación solo política del Senado, se está ejerciendo esquema de concentración de poder que en algún momento podría afectar las decisiones del instituto.

Por otro lado, si no existe esa motivación pro-activa de las personas, se verá afectado el trabajo institucional del IFAI. Las instituciones importan, pero sobretodo, cuando existen reglas claras o actividad pro-activa a favor del cumplimiento de los objetivos

institucionales. La discrecionalidad de las personas que laboran las instituciones importa, pero los objetivos institucionales rebasan la idea de personificación, por lo que un esquema en el que se depende en gran medida de las personas y que mantiene una autonomía rara y limitada, puede dar de que hablar en futuras actuaciones. Un caso evidente de lo que digo, es el Instituto Federal Electoral, que tras haber conseguido logros fundamentales como institución, hoy se encuentra en cuestionamientos constantes que podrían ponerlo en crisis.

Se puede observar que la pro-actividad del IFAI en los recursos de información confidencial y reservada ha tenido éxito, pues se han concentrado en resolver los casos controvertidos. Sin embargo este interés no debe solo permanecer en este tipo de respuestas, sino en todas las que potencialmente resulten de un gran interés público. El aprendizaje que pueden tener los funcionarios y las dependencias en términos generales para evadir la responsabilidad de informar, debe ser observado minuciosamente, con el objeto de revertir la cultura de secrecía en las instituciones gubernamentales y en los funcionarios mismos.

Al igual que debe haber un aprendizaje de los usuarios de los sistemas de acceso a la información, es claro que ha habido un aprendizaje de los sujetos obligados para evadir la transparencia y el acceso a la información pública, por lo menos para la Secretaría en cuestión, que ha sido una de las más controvertidas en lo que va la vigencia del funcionamiento del IFAI, y cuyas características reúnen un análisis significativo. Los datos muestran algunas evidencias al respecto. De 86 recursos de revisión presentados durante 2004, solo 43 (exactamente la mitad) lograron un resultado que puede considerarse en sentido positivo, es decir, se modificó o revocó la respuesta otorgada por la dependencia. En 2005, de los 109 recursos de revisión presentados ante la SHCP, solo 39 fueron resueltos en sentido positivo en contraste con 70 que fueron resueltas en sentido negativo, es decir, se confirma la respuesta, se desecha o se sobresee el recurso. Un dato que contribuye a esclarecer el análisis del aprendizaje de la evasión de la ley es que durante 2004 los comités de información declararon 51 respuestas negativas por ser confidencial o reservada en contraste. En 2005 se manifestaron solo 33 respuestas en este sentido. Esto viene a relevancia por que las respuestas de inexistencia de información son más difíciles

de cuestionar para el instituto que las de información confidencial, según la declaración citada de la Comisionada presidenta Maria Marván en noviembre de 2005.

Del análisis específico de la Secretaría de Hacienda se puede observar que cumple de manera parcial en el acceso a la información en la mayoría de los casos. Esto también en parte, debido a toda la serie de ordenamientos legales que buscan adecuarse cada vez más a las reglas de acceso a la información. Es cierto que existe un antecedente de secrecía y una costumbre hacia la defensa del interés por parte de las burocracias y resistencia a la publicidad, sin embargo, también la actuación de los agentes, en este caso dependencias y burocracia en general, se adecuan a las nuevas reglas del status quo en torno a la cultura de publicidad y acceso. La labor que hace el IFAI en este sentido resulta fundamental para poder garantizar el acceso a través de una interpretación flexible, llevando más allá de las prácticas jurídicas formales la interpretación de la norma. La pro-actividad en este sentido mostrada por la actuación del IFAI puede llevarlo a ir consolidando su actuación en la materia, sin embargo, la reforma que fortalezca su autonomía en los términos anteriormente descritos es fundamental, debido a que el manejo de la discrecionalidad de los comisionados y el staff encargado de investigar temas para interpretar puede ser también manejado de acuerdo a intereses, sobretodo cuando esta llamada autonomía depende aún del Ejecutivo.

En términos de Ackerman, existen elementos para vislumbrar síntomas de pro-actividad en la actuación del IFAI. Sus capacidades de interpretación, aún cuando pueden ser cuestionadas, existen resultados a nivel macro que reflejan una gran labor de reordenación del acceso a la información y flexibilidad para el logro de objetivos. De acuerdo con el último informe de labores del IFAI, ha ganado las controversias llevadas a otros juzgados a favor de la publicidad de la información, como se mostró en el cuadro 2.5 del capítulo 2. Sin embargo, uno de los aspectos más cuestionados es que sus capacidades de sanción son limitadas. No posee una capacidad directa para emitir sanciones y el cumplimiento de las resoluciones no tiene un seguimiento más que a través del órgano interno de control de las dependencias, por lo que la existencia de intereses al interior de la dependencia entre los

OIC y los funcionarios públicos, puede limitar la autonomía y sobretodo las capacidades para ejercer un control efectivo en sus resoluciones.

Con lo anterior podemos vislumbrar dos cuestiones fundamentales: Si la capacidad de decisión discrecional de los comisionados para resolver los asuntos es alta, en la medida en que eligen utilizar o no facultades para ir a fondo en los recursos y en que ellos sustentan la defensa e interpretación de los argumentos y alegatos, incluso llegando a la interpretación legal, ¿Qué elementos pueden garantizar la imparcialidad de éstos para tratar los asuntos? Aunque el diseño del IFAI plantea sesiones públicas, un número no en los comisionados y decisiones tomadas por el pleno, existe una limitante clara para garantizar la autonomía y mejorar los esquemas de actuación imparcial de éstos y es la designación de los mismos. Mientras el Presidente de la República designe a los comisionados y la ratificación del senado sea ambigua en la LFTAIPG (por ejemplo, no dice que pasa si el Senado veta una o dos veces las propuestas), el presidente puede llegar a tener cierta injerencia en el comportamiento de los comisionados del IFAI. Es decir, si la configuración de intereses en el poder cambia, podrían afectar el desempeño de las funciones reguladoras de información del IFAI.

Comentemos ahora algunas cuestiones generales. El tema de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en México comienza a fluir y tener viabilidad en nuestro país. El derecho de la información, como un derecho eminentemente político, se sustenta en las capacidades de los emisores y receptores de la información a tener un dominio sobre la información y los datos, de tal forma que su utilización pueda maximizar su interés y en algunos casos contribuir al beneficio colectivo. El tema del derecho de la información comienza apenas a redimensionarse y descubrir toda una potencial gama de estudios que pueden ir poco a poco complementando a la rama del derecho que lo analiza.

Está probablemente de más decir que la importancia de la información para el funcionamiento de la democracia, es crucial. Sin embargo, debe existir un debate constante sobre la definición de los alcances del ejercicio del derecho de la información en todas sus dimensiones. Si bien podemos pensar que la información puede constituir un bien público,

las legislaciones de medios de comunicación y de acceso a la información y protección de derechos políticos como el de expresión, deben estar atentas a la calidad de la información que se emite y comenzar a pensar en esquemas de incentivos y aprendizaje, respecto de la calidad de la información que se pide, por ejemplo, a través del sistema de solicitudes de información. Con un programa de educación sobre la forma en la que se puede ejercer un derecho tan importante, se pueden mejorar los resultados sociales que implica su correcto ejercicio.

La información de calidad potencialmente puede incrementar los beneficios a la sociedad y convertir el acceso y la emisión de la información en una actividad que sirva de instrumento para la correcta vigilancia y para un debate más sano entre los diversos grupos de interés de la sociedad. No debemos olvidar que una sociedad está compuesta, más que por ciudadanos en unidades dispersas, por grupos de interés que son los actores fundamentales y protagonistas de los cambios en un sistema político. La definición de los asuntos públicos a través de diversos mecanismos de incorporación a la agenda, la elaboran quienes se organizan en torno a un interés en particular, pero cada día más la elaboran los grupos que convencen o participan por diversos medios para la defensa de sus intereses colectivos.

El acceso a la información puede canalizar que la actividad política se elabore con más información o potencialmente sea la misma para los actores en conflicto. La utilización de esta información dentro de la arena pública dependerá de las estrategias que utilicen los actores para conseguir sus intereses por encima del de los otros jugadores. El acceso a la información puede contribuir a un debate entre actores políticos más informados y al riesgo también de que el intercambio de información produzca efectos negativos como lo hemos venido observando en algunas campañas electorales, donde la utilización de las asimetrías de información ha sido utilizada en un intercambio improductivo de acusaciones, derrochando el dinero público que financia esas campañas y acordando intereses para aumentar el financiamiento de los spots comunicativos. Es cierto que estamos en la era de la información, pero tras ver la posible utilización de la información de algunos actores en el ejercicio del poder vale la pena pensar en su calidad.

Las dimensiones del derecho de la información y la necesidad de contar con gobiernos transparentes, abiertos a la crítica, la fiscalización y el debate, nos permiten hablar de las condiciones en que puede caer el ejercicio del derecho informativo que estamos definiendo. Hemos mencionado que el problema de la asimetría de información fue sujeto del estudio de la economía en un análisis de agente-principal, donde uno de los mayores problemas era el sistema de información para que el principal estuviera pendiente de las actuaciones del agente. Sin embargo, tras el análisis de datos del caso de estudio respecto de la actuación del IFAI, podemos pensar que el principal también tendría problemas para la utilización de los sistemas de información a su alcance, a fin de fiscalizar al agente. La definición de objetivos para utilizar el acceso a la información departe de los usuarios, es aún un terreno de aprendizaje que poco a poco irá cobrando su verdadero sentido.

Si bien, las leyes son producto de los factores reales de poder, la argumentación para la creación de la ley de Transparencia y el Instituto encargado de su ejecución parece provenir de dos situaciones relevantes: 1. incrementar los niveles de legitimidad en la sociedad para aumentar el número de herramientas a su alcance, establecer una interacción distinta con el gobierno y con ello poner al alcance de todos una herramienta para conocer los resultados; 2. servir de instrumento para la fiscalización y acceso a la información, a fin de observar aciertos y errores en la gestión, llevando a favor del interés de ciertos grupos la utilización de tal información.

Los resultados brindados por la gestión del IFAI en este corto lapso de vigencia de la LFTAIPG se pueden considerar como satisfactorios. El diseño institucional sobre el cual está modelado, si bien tiene algunas deficiencias o puntos que pueden presentar problemas en algún otro momento donde las circunstancias políticas y las coaliciones de intereses en el poder cambien, también se tiene un sistema de flexibilidad, que en los términos de nuestra argumentación refieren a señales de pro-actividad en el manejo de sus resoluciones. Tales debilidades se reflejan en una autonomía limitada por dos variables: la argumentación del artículo 33 de la LFTAIPG donde se señala al IFAI como organismo autónomo de la

administración pública federal, lo cual en términos estrictos, puede constituir una contradicción jurídica.

Desde nuestro punto de vista esta figura así planteada respondió a establecer un posible control de parte del poder Ejecutivo, centrando su actuación en las dependencias correspondientes, reforzadas por la capacidad del presidente para establecer la terna, con tan solo la objeción en términos políticos de parte del Senado de la República, por lo que es preciso un cambio en la materia. La concentración de las actividades del IFAI en la actuación de las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal, podría dar una “medalla” de logros al ejecutivo en materia política, que sin duda será utilizada para resaltar la gestión de éste gobierno; materia que fuera de esta creación institucional del sexenio, se mantuvo en términos bastante pobres y muy cuestionables.

Por otro lado, el intento por restar capacidad autónoma de decisión al IFAI, por parte de la iniciativa de los senadores Fauzi Hamdán y Sergio Zermeno, puso en duda el régimen jurídico del IFAI, como una potencial desvirtuación de los logros hasta ahora llevados podrían cambiar como resultado de una coalición de intereses distinta y opuesta a la transparencia en algún momento. El cambio en esta materia requiere fortalecer su autonomía a un grado de norma constitucional, de tal forma que la transparencia quede mayormente asegurada en las actividades del sistema político mexicano. Deben comenzar a considerarse cambios en su esquema para poder mejorar aún más su gestión y dar paso a un organismo autónomo que se consolide por sus resultados en el tiempo venidero.

Por otra parte, otro punto importante para incrementar la satisfacción de los usuarios del IFAI es la mejora en los tiempos para el tratamiento de asuntos de controversia. El tiempo promedio que tarda un recurso de revisión es de 4 meses, aproximadamente. Sin embargo, en algunos casos llega a alcanzar los 8 meses. Si la información es un elemento para la toma de decisiones, la espera por la información podría contribuir a elegir de manera inadecuada, por lo que el instituto debe de ir proyectando una solución al respecto. La investigación por incrementar las obligaciones de transparencia y el esclarecimiento continuo de una legislación alrededor de la actuación del IFAI como remanentes de la



cultura de secrecía del sistema político, podrá ir mejorando la disposición pública de la información, disminuyendo las zonas de incertidumbre y el exceso de recursos.

En este sentido ya se encuentra en puerta la discusión de la ley de archivos que contribuirá de mejor manera al papel del IFAI y del Archivo General de la Nación a la sistematización de la información administrativa e histórica respectivamente. Por otro lado otra de las zonas de incertidumbre compete al sistema de datos personales en posesión de las dependencias. Por un lado, existen ya algunas iniciativas por crear la ley de datos personales que puede contribuir al manejo de datos personales, pero sobretodo en instituciones de crédito. El manejo de esos datos podría quedar en custodia del IFAI como lo plantean algunas propuestas expuestas en el congreso; lo importante sin duda es que: 1. se regule el manejo, protección y uso de datos personales y, 2. se garantice un acceso público a datos personales que no representan ningún riesgo para la integridad de las personas, sobretodo cuando se investigan casos de corrupción.

En otro punto de estas conclusiones, debemos hablar de lo que constituye el seguimiento de los medios de comunicación sobre casos que causan controversia del acceso a la información y que, en términos amplios bien podría también entenderse como “juicio paralelo”. Los medios de comunicación también juegan un papel fundamental para publicitar los errores en la gestión de los gobiernos. Muchos reporteros realizan actividades de investigación en torno a temas que pueden resultar controversiales. Uno de los casos más controvertidos en los medios de comunicación es el relativo a los fideicomisos. En esta investigación encontramos para sorpresa solo dos recursos de revisión presentados con el tema explícito de los fideicomisos. Aunque hay que recordar que se revisaron recursos de revisión correspondientes a los años 2004-2005 en las respuestas de confidencialidad de la información, inexistencia y no competencia de la dependencia, también pudieron existir recursos de revisión de las respuestas otorgadas por medios electrónicos con el tema. Además, algunos de los fideicomisos de interés de los medios, correspondía a otras dependencias por lo que el recurso de revisión en ese tema pudo haber sido canalizado directamente en esa entidad de la administración pública.

Sin duda esta investigación ha querido resaltar que la consolidación de un organismo pro-rendición de cuentas, se debe generar a partir de un papel pro-activo y flexible, que tenga como fundamento un funcionamiento que rebase las costumbres generadas por los ordenamientos institucionales y la interpretación formalista, al grado de buscar los medios para garantizar la defensa de los objetivos que distinguen su actuación y origen. Aunque es difícil establecer un análisis de su evolución institucional debido al corto tiempo que tiene de funcionamiento, es posible vislumbrar algunos elementos que pueden limitar tal evolución y su posterior consolidación y legitimación en el sistema político democrático de México. Tales consisten en: la debilidad potencial de su autonomía, a la que debe corresponder su cambio jurídico en los términos antes comentados, y su cambio en las facultades para sancionar, debido a un incremento de los posibles recursos para evadir la ley de parte de los sujetos obligados por ley a dar acceso a la información, correspondiente a la evidencia del incremento de inexistencias y al decremento de resoluciones resueltas en sentido positivo para garantizar el acceso, que en el caso analizado, corresponden a una posible realidad en términos generales.

## Bibliografía

- Acuña, Francisco Javier (2005). *El ombudsman contemporáneo, entre la fidelidad al origen y el experimentalismo institucional*. Serie conocer para decidir, Cámara de Diputados, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ackerman, Bruce (1998). *La política del diálogo liberal*. Editorial Gedisa, España.
- Ackerman, John (2005). Social accountability in the public sector, a conceptual discussion. *Social development papers*, # 82, The World Bank, march 2005.
- Ackerman, John; Sandoval, Irma (2005). *Leyes de Acceso a la información en el Mundo*. Cuadernos de Transparencia no.7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.
- Ackerman, John (2005). *Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México*. [De próxima publicación].
- Ackerman, John (2006). *Empowered autonomy: the politics of delegation and accountability in Mexico*. Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Sociology, University of California, Santa Cruz.
- Arellano Gault, David. “Política Pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad, Hacia una perspectiva diferente” en: Revista de *Gestión y Política Pública*, Vol. 5 num. 2 Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Armenta López, Leonel (2003). *La controversia constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Atienza, Manuel (2003). *Las razones del derecho. Teoría de la argumentación jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Atienza, Manuel; Ferrajoli, Luigi (2005). *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Blanton, Thomas (2003). “La experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información: activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática” en: *Derecho Comparado de la Información*, no.2 julio-diciembre, México.

- Blanton, Thomas; Doyle, Kate; Villanueva Ernesto, coordinadores (2003). *Derecho de Acceso a la información pública en América*. Universidad de Occidente, México.
- Bobbio, Norberto (1985). *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica, México 2004.
- Caballero; Gregorio; Popkin; Villanueva editores (2005). *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2004). *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1994). *Transición política y reforma constitucional en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2005). *La argumentación como derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, Jorge (2003). *Derechos humanos y ombudsman*. Editorial Porrúa, México.
- Chávez López, Alfonso (2005). *Los derechos humanos, el ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos: una visión global*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Chávez Presa, Jorge A. (2002). *Para recobrar la confianza en el gobierno*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Concha Cantú Hugo (2004). *Transparentar al estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- *Demos ante el espejo. Análisis de la cultura política y las prácticas ciudadanas en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Gobernación. Varios autores, México, 2005.
- Doyle, Kate (2003). “Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental” en: *Derecho Comparado de la Información*, no.2 julio-diciembre, México.
- Elster, Jon (1999). *Juicios Salomónicos*. Editorial Gedisa, España.

- Escalante Gonzalbo, Fernando (1992). *Ciudadanos imaginarios*. El Colegio de México, México.
- Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías*. La ley del más débil. Editorial Trotta, España.
- Gill, Juliet; Hughes, Sallie (2005). Bureaucratic compliance with Mexico's new access to information law. *Critical studies in media communication*. Vol. 22, n. 2, June 2005.
- Goodin, Robert (1996). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa, España.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Consideraciones sobre transparencia en el gasto público en México*.
- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 2002. en: [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)
- *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, en: [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)
- López Islas, Jorge coordinador (2004). *La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Luna, Issa; Nava Salvador; Villanueva, Ernesto (2006). *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*. Libertad de Información México A.C., Instituto Iberoamericano para el fortalecimiento del Poder Legislativo, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Mainero, Carlos (2000). *La administración pública mexicana*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Mainwaring, S; Welna, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University, USA.
- Maor, Moshe (2004). "Feeling the heat? Anticorruption mechanisms in comparative perspective". *An international journal of policy, administration and institutions*. Vol. 17, N° 1. Enero de 2004.
- Maravall, José Maria (1999). *Accountability and manipulation*. En: Przeworski, Adam; Manin, Bernanrd; Stokes, Susan (1999). *Democracy, Accountability and Representation*.
- Mary Graham (2002). *Democracy by Disclosure, the rise of technopopulism*. USA.

- Nieto Castillo, Santiago (2003). *Interpretación y argumentación de los órganos electorales en México. Una propuesta antiformalista*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.
- O'Donnell, Guillermo (2004). *The Quality of Democracy*. University of Notre Dame.
- Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina (2005). *Controlando la política, ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editorial Temas, Argentina.
- Peschard, Jacqueline (2005). *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de Transparencia no.7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, p. 7.
- Przeworski, Adam; Manin, Bernard; Stokes, Susan (1999) *Democracy, accountability and representation*. Cambridge University Press, USA.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ruiz Euler, Alexander coordinador (2006). *Transparencia y rendición de cuentas*. Fontamara, México.
- Salazar Ugarte, Pedro (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Salvador Martínez, Maria. *Autoridades Independientes*. Ariel, España.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia no. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI, México.
- Theoharis, Athan (1998). *A culture of secrecy, the government versus the people's right to know*.
- *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública* (2005). Colección editorial del Gobierno del Cambio. Secretaría de la Función Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

- Uvalle Berrones Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida Estatal*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, México.
- Valadés, Diego (2002). *Constitución y democracia*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Vázquez, Rodolfo, compilador (1998). *Interpretación jurídica y decisión judicial*. Fontamara, México.
- Villanueva, Ernesto (2004). *Derecho de Acceso a la información en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Villanueva, Ernesto (2004). *Temas selectos de derecho de la información*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Villanueva Ernesto (2006). *Derecho de la información*. Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara, México.
- Zamora Etcharren, Rodrigo (2003). *Acceso a la información pública gubernamental federal*. Editorial Porrúa, México.

#### **Sitios Web visitados:**

[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

[www.limac.org.mx](http://www.limac.org.mx)

[www.observatoriotransparencia.org.mx](http://www.observatoriotransparencia.org.mx)

[www.sisi.org.mx](http://www.sisi.org.mx)

[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

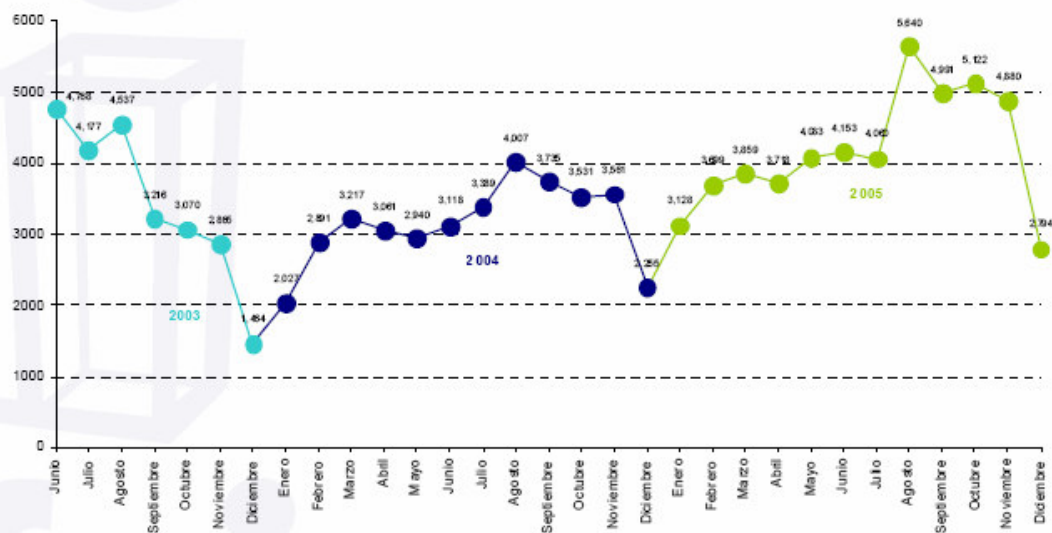
[www.reforma.com](http://www.reforma.com)

[www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

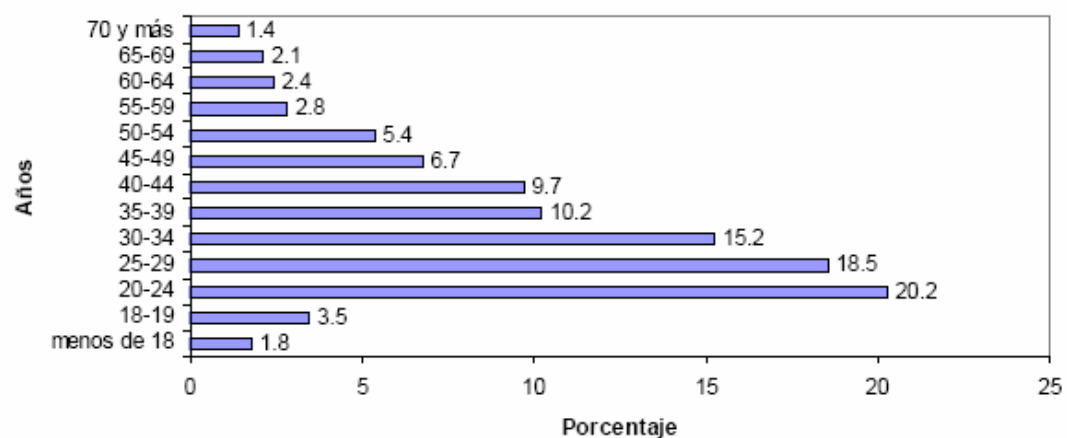
[www.elfinanciero.com.mx](http://www.elfinanciero.com.mx)

## Anexos

**Figura 1.1**  
Número de solicitudes de información por mes

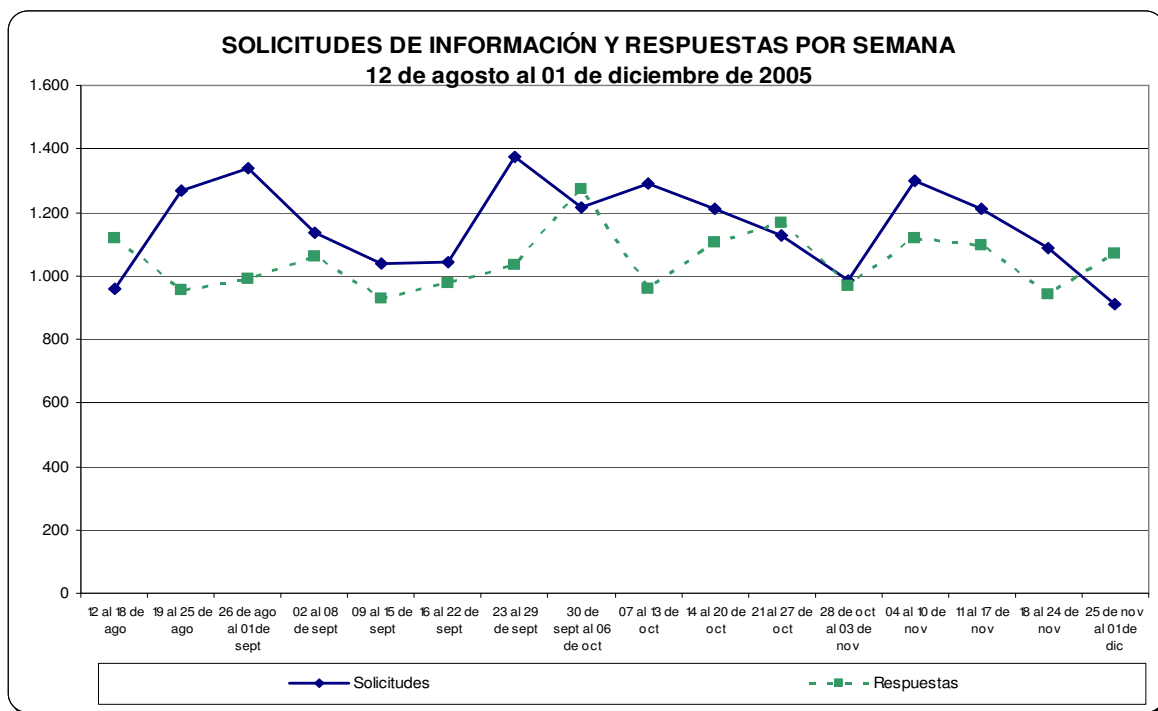


**Figura 1.2**  
Porcentaje de solicitudes por grupo de edad, 2005



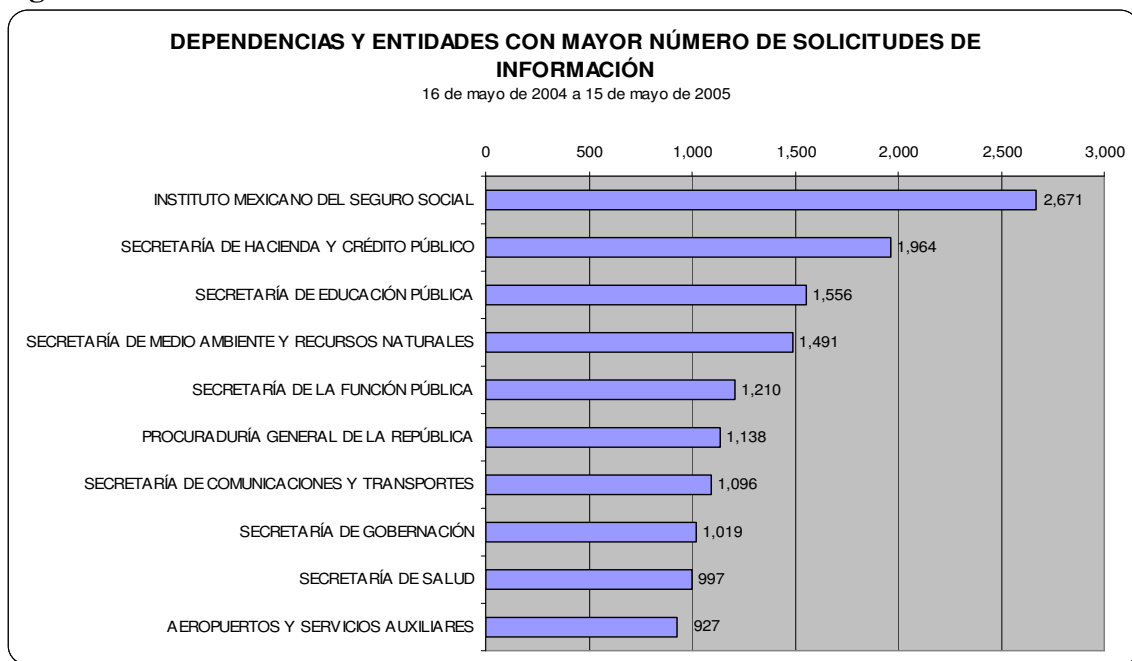


**Figura 1.3**



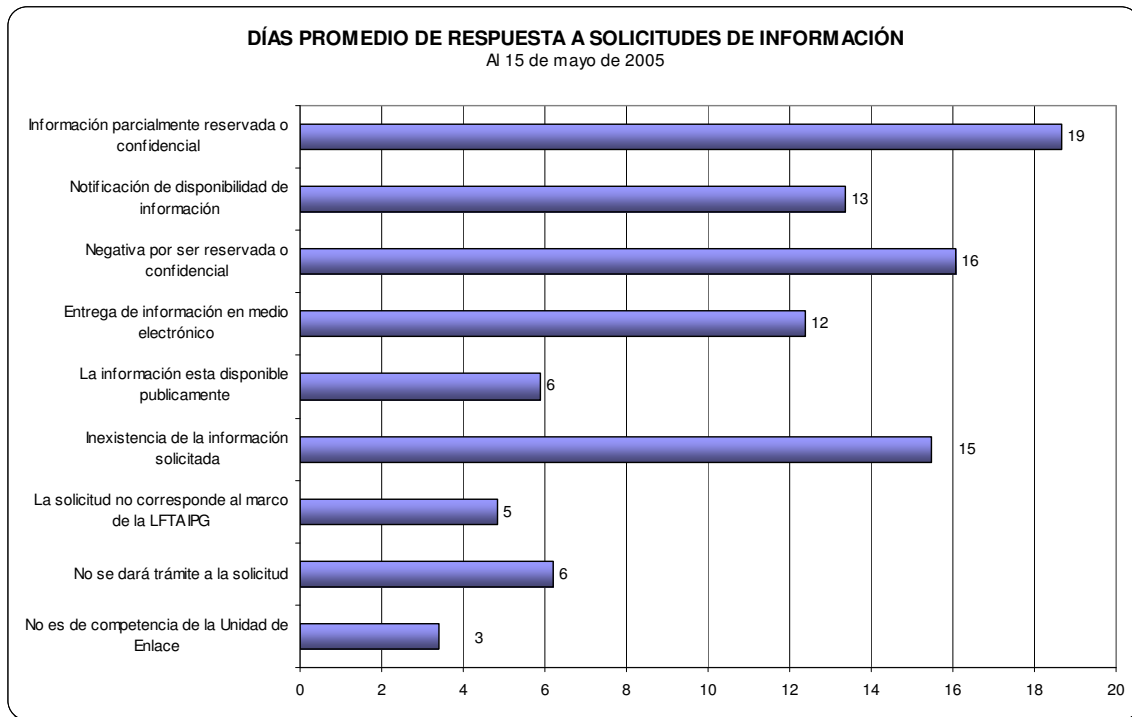
Fuente: [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

**Figura 1.4**



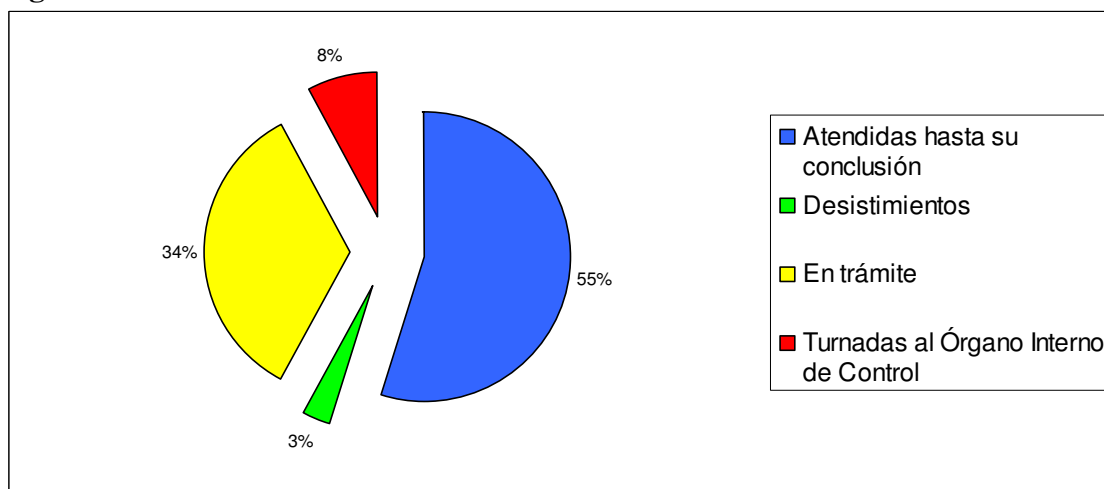
Fuente: Segundo Informe de labores del Instituto federal de Acceso a la Información, IFAI.

**Figura 1.5**



Fuente: Segundo Informe de labores del Instituto federal de Acceso a la Información, IFAI.

**Figura 1.6**



Fuente: Segundo Informe de labores del Instituto federal de Acceso a la Información, IFAI.

<b>Cuadro 2.4</b> <b>Sentido de las resoluciones del IFAI</b> <b>y proporción frente al total de recursos resueltos durante 2005</b>			
Tipo de resolución	Número	% con respecto a recursos de fondo	% con respecto a total de recursos
Recursos de fondo	1,344	100.0	57.8
Confirma	346	25.8	14.9
Modifica	475	35.3	20.4
Revoca	523	38.9	22.5
Recursos de forma	975		41.9
Positiva Ficta	6		0.3
<b>Total</b>	<b>2,325</b>		<b>100.0</b>

Fuente: Informe de labores IFAI, 2005

<b>Tabla 1.1 Expediente, números de solicitud y sentido de resolución de Recursos de Revisión ante SHCP durante 2004</b>			
Expediente - Solicitud	Sentido de la resolución	Comisionado	RRR de 86
1427 Solicitud 184504	Confirma	JP	s
1417 Solicitud 204504	Modifica	JP	s
1407 Solicitud 186204	Modifica	JP	n
1363 Solicitud 051704	Modifica	JP	n
1354 Solicitud 126104	Modifica	JP	s
1327 Solicitud 192104	No Presentó	HA	s
1319 Solicitud 189604	Revoca	JP	s
1304 Solicitud 182104	Confirma	JP	n
1296 Solicitud 160904	Revoca	MM	s
1289 Solicitud 189904	Revoca	JP	s
1283 Solicitud 143404	No Presentó	AG	n
1275 Solicitud 149204	Desecha	JL	s
1248 Solicitud 152804	Sobresee	AG	n
1241 Solicitud 170004	Revoca	MM	s
1205 Solicitud 121704	Confirma	JL	n
1190 Solicitud 145904	Modifica	JP	n
1184 Solicitud 167404	Revoca	HA	s
1162 Solicitud 136704	Confirma	JP	s
1142 Solicitud 145604	Revoca	MM	s
1124 Solicitud 144704	Revoca	AG	n
1113 Solicitud 152704	Revoca	HA	n

1100 Solicitud 143304	Confirma	JP	n
1080 Solicitud 133204	Confirma	JP	s
1008 Solicitud 128904	Sobresee	HA	s
995 Solicitud 129104	Sobresee	JP	n
985 Solicitud 126104	Sobresee	JP	n
966 Solicitud 136804	Modifica	JP	n
868 Solicitud 099704	Revoca	MM	s
841 Solicitud 083904	Modifica	JP	s
838 Solicitud 143803	Desecha	MM	n
793 Solicitud 124304	Modifica	JL	n
754 Solicitud 105204	Sobresee	HA	n
745 Solicitud 096604	Confirma	JP	s
739 Solicitud 000000	Prueba de monitoreo (NR)	MM	n
728 Solicitud 096804	Revoca	HA	n
720 Solicitud 120704	Revoca	AG	s
693 Solicitud 103104	No Presentó	MM	n
692 Solicitud 103804	Modifica	JL	n
666 Solicitud 106104	Sobresee	JP	s
607 Solicitud 130503	Desecha	JL	n
594 Solicitud 081204	No Presentó	HA	n
592 Solicitud 100404	Desecha	JL	n
559 Solicitud 097904	Desecha	HA	n
558 Solicitud 097804	Desecha	MM	s
557 Solicitud 097704	Modifica	JL	n
556 Solicitud 098504	Confirma	JP	s
537 Solicitud 081504	Modifica	JL	n
515 Solicitud 067604	Sobresee	AG	s
508 Solicitud 067304	Revoca	MM	n
504 Solicitud 085904	Revoca	HA	s
481 Solicitud 077604	Modifica	JP	s
457 Solicitud 052404	Confirma	JL	s
449 Solicitud 046004	Confirma	HA	s
442 Solicitud 063304	Modifica	JL	s
439 Solicitud 080504	Desecha	HA	s
427 Solicitud 076104	Desecha	JL	s
421 Solicitud 045904	Modifica	JP	n
418 Solicitud 079304	Revoca	MM	n
412 Solicitud 044404	Desecha	JL	s
411 Solicitud 044304	Desecha	JP	s
402 Solicitud 044804	Modifica	JL	s
384 Solicitud 054904	Revoca	HA	s
365 Solicitud 022004	Desecha	AG	n
333 Solicitud 028004	No Presentó	HA	s
332 Solicitud 029404	Revoca	MM	s
328 Solicitud 044704	Desecha	MM	s
314 Solicitud 051704	Revoca	MM	n
306 Solicitud 012504	Modifica	AG	n
301 Solicitud 035504	Revoca	AG	s
298 Solicitud 034504	Confirma	JL	s

289 Solicitud 039204	Modifica	MM	n
273 Solicitud 035904	Confirma	JL	s
268 Solicitud 032404	Desecha	JL	n
255 Solicitud 042604	Revoca	HA	s
252 Solicitud 033704	Modifica	JP	s
248 Solicitud 042703	Desecha	JL	n
238 Solicitud Inex	Sobresee	AG	n
220 Solicitud 004004	Revoca	HA	n
217 Solicitud 021004	Modifica	JP	n
197 Solicitud 022504	Modifica	JP	s
134 Solicitud Snum	Revoca	MM	n
111 Solicitud 009704	Revoca	AG	s
68 Solicitud 003004	Confirma	JL	n
61 Solicitud 007904	Sobresee	AG	s
47 Solicitud 140403	Revoca	HA	n
41 Solicitud 127803	Desecha	JL	n
17 Solicitud 000204	Desecha	MM	s

#### Abreviaciones

JP= Juan Pablo Guerrero Amparán

JL= José Octavio López Presa

MM= María Marván

HA= Horacio Aguilar Álvarez de Alba

AG= Alonso Gómez Robledo

n= no revisado

s= si revisado

RRR de 86= Recursos de revisión revisados de 86 totales

Tabla 1.2 Folio de expediente, Comisionado, sentido de la resolución y folio de Recursos de revisión presentados ante SHCP durante 2005					
Número de Expediente	Comisionado Ponente	Sentido de la Resolución	Fecha de Resolución	Folio	RRR de 109
2430	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	CONFIRMA	22/03/2006	196805	s
2413	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	REVOCA	08/02/2006	181205	s
2316	MARÍA MARVÁN LABORDE	CONFIRMA	01/02/2006	192505	n
2314	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	CONFIRMA	15/02/2006	192405	s

2312	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	REVOCA	01/02/2006	192305	s
2213	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	NO PRESENTADO	18/01/2006	196605	s
2203	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	DESECHA	30/11/2005	187505	n
2190	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	CONFIRMA	11/01/2006	196505	s
2136	MARÍA MARVÁN LABORDE	SOBRESEE	25/01/2006	182805	n
2121	MARÍA MARVÁN LABORDE	MODIFICA	01/02/2006	166105	n
2108	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	REVOCA	01/03/2006	180405	s
2077	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	REVOCA	25/01/2006	172705	n
2025	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	SOBRESEE	13/12/2005	165605	n
1987	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	CONFIRMA	07/12/2005	174305	n
1977	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	CONFIRMA	13/12/2005	166205	s
1947	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	CONFIRMA	13/12/2005	117805	s
1945	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	CONFIRMA	30/11/2005	117605	s
1944	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	CONFIRMA	18/01/2006	117705	s
1943	MARÍA MARVÁN LABORDE	CONFIRMA	30/11/2005	113705	s
1936	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	CONFIRMA	25/01/2006	172105	s

1890	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	11/01/2006	169605	n
1870	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	CONFIRMA	23/11/2005	159405	s
1863	MARÍA MARVÁN LABORDE	REVOCA	08/02/2006	107905	n
1862	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	CONFIRMA	07/12/2005	161705	n
1858	MARÍA MARVÁN LABORDE	REVOCA	22/02/2006	123605	s
1856	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	MODIFICA	13/12/2005	160505	n
1852	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	MODIFICA	01/02/2006	145205	s
1840	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	25/01/2006	105205	n
1836	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	CONFIRMA	07/12/2005	157805	s
1812	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	NO PRESENTADO	09/11/2005	156205	s
1794	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	SOBRESEE	30/11/2005	153605	n
1766	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	REVOCA	23/11/2005	113605	s
1719	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	CONFIRMA	23/11/2005	123505	s
1718	MARÍA MARVÁN LABORDE	MODIFICA	22/02/2006	123405	s
1714	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	SOBRESEE	09/11/2005	111205	n
1710	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	DESECHA	09/11/2005	91905	n

1703	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	DESECHA	26/10/2005	106705	n
1662	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	REVOCA	16/11/2005	123905	s
1614	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	REVOCA	09/11/2005	113505	s
1597	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	09/11/2005	112505	n
1596	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	CONFIRMA	07/12/2005	112405	s
1593	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	CONFIRMA	16/11/2005	119205	s
1555	MARÍA MARVÁN LABORDE	CONFIRMA	26/10/2005	109105	s
1524	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	SOBRESEE	31/10/2005	138505	n
1501	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	DESECHA	28/09/2005	86202	n
1494	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	SOBRESEE	23/11/2005	138205	s
1493	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	DESECHA	28/09/2005	138205	s
1469	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	SOBRESEE	19/10/2005	126605	s
1468	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	SOBRESEE	26/10/2005	126705	s
1467	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	SOBRESEE	19/10/2005	126805	s
1466	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	SOBRESEE	05/10/2005	127005	s
1465	MARÍA MARVÁN LABORDE	SOBRESEE	28/09/2005	127205	s
1464	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	SOBRESEE	19/10/2005	127405	s



1463	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	SOBRESEE	26/10/2005	127505	s
1462	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	SOBRESEE	19/10/2005	127605	s
1415	MARÍA MARVÁN LABORDE	MODIFICA	05/10/2005	112105	n
1407	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	DESECHA	07/09/2005	27004	n
1389	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	DESECHA	07/09/2005	109405	s
1361	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	REVOCA	25/01/2006	93805	s
1354	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	SOBRESEE	12/10/2005	128605	s
1299	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	SOBRESEE	26/10/2005	107005	s
1296	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	DESECHA	28/09/2005	118404	n
1291	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	CONFIRMA	19/10/2005	77105	s
1285	MARÍA MARVÁN LABORDE	DESECHA	07/09/2005	114105	s
1284	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	SOBRESEE	12/10/2005	112205	s
1264	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	MODIFICA	21/09/2005	100905	n
1197	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	DESECHA	17/08/2005	100005	s
1119	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	SOBRESEE	14/09/2005	97805	n
1097	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	MODIFICA	31/08/2005	082305 y 082105	n

1089	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	REVOCA	21/09/2005	90905	n
1069	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	DESECHA	10/08/2005	91405	s
1060	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	REVOCA	14/09/2005	80605	n
1010	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	MODIFICA	24/08/2005	85105	s
979	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	MODIFICA	31/08/2005	082305 y 082105	n
978	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	REVOCA	10/08/2005	82005	n
918	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	21/09/2005	51505	n
882	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	SOBRESEE	10/08/2005	77005	s
822	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	REVOCA	27/07/2005	39605	n
763	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	20/07/2005	52205	n
747	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	DESECHA	16/06/2005	53105	s
726	MARÍA MARVÁN LABORDE	CONFIRMA	20/07/2005	53805	n
706	MARÍA MARVÁN LABORDE	NO PRESENTADO	20/07/2005	63205	s
673	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	13/07/2005	57805	s
670	ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL	REVOCA	30/06/2005	16805	s
634	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	REVOCA	30/06/2005	36205	s

632	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	REVOCA	06/07/2005	22905	n
601	MARÍA MARVÁN LABORDE	NO PROCEDENTE	30/06/2005	Inex	n
583	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	30/06/2005	51405	s
568	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	20/07/2005	39105	s
546	MARÍA MARVÁN LABORDE	CONFIRMA	06/07/2005	34905	n
533	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	MODIFICA	16/06/2005	14405	n
532	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	REVOCA	13/07/2005	8805	n
515	MARÍA MARVÁN LABORDE	DESECHA	04/05/2005	50904	n
508	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	MODIFICA	01/06/2005	38505	s
498	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	SOBRESEE	01/06/2005	31705	n
479	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	DESECHA	04/05/2005	25405	n
439	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	NO PRESENTADO	16/06/2005	32405	s
415	JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN	SOBRESEE	01/06/2005	16105	s
316	MARÍA MARVÁN LABORDE	CONFIRMA	04/05/2005	4705	n
269	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	CONFIRMA	04/05/2005	21005	s
264	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	REVOCA	08/06/2005	22605	s

249	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	SOBRESEE	04/05/2005	5205	n
188	JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA	SOBRESEE	30/03/2005	11705	n
186	HORACIO AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA	CONFIRMA	27/04/2005	207205	s
95	MARÍA MARVÁN LABORDE	REVOCA	04/05/2005	204004	n
89	JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA	DESECHA	02/03/2005	119104	n
75	MARÍA MARVÁN LABORDE	NO PROCEDENTE	16/02/2005	197804	n
32	ALONSO GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO	SOBRESEE	02/03/2005	202904	n
14	JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA	DESECHA	16/02/2005	153004	n

Total RR= **109 RR.**

Aumento respecto de Recursos de Revisión Presentados en 2004= 23