



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MECANISMOS DE
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS Y EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

T E S I S

QUE PRESENTA:

ANA CRISTINA HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

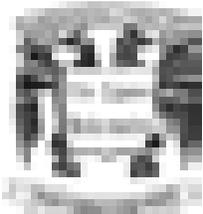
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. ULISES CORONA RAMÍREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Dedico este trabajo...

A todos aquellos que quizás antes que yo, sabían que iba poder llegar hasta este punto, pues sus palabras, ideas, pláticas, anécdotas me hicieron ir en este rumbo; a quienes se han alegrado por mis triunfos, pero también me han corregido en mis tropiezos y siguen confiando en mí. A ellos que sin intención de mantener una prelación, enunció en las siguientes líneas.

A mis padres, Elfega y Gustavo, que más que apoyo fueron aliento, que más que regaños han sido orientación y que ante distintas circunstancias y desaciertos, nunca dejaron de ayudarme a cumplir mi objetivo, porque para ellos he sido yo y lo que he decidido hacer. Porque me han dado más de lo que para nosotros ha podido ser todo.

A mis tres hermanos, Luis, Laura y Gustavo. A cada uno en su momento; los tres de diferente manera; cada cual con su esfuerzo, comprensión y hasta encubrimiento. Porque sin mis hermanos la vida sería más complicada; no habría con quien hablar, no habría con quien competir, pero tampoco con quien compartir.

A la persona que me cambió la vida, a él que me enseñó a hacer frente a las crueldades que este camino puede tener y me mostró nuevos sentimientos y formas de expresarlos; que más que compañía, durante estos cuatro años y cuatro meses, ha sido mi inspiración, mi fuerza, mi punto de partida y sobre todo, la arena en la que colisionan las olas de enojo, de ansiedad, de impaciencia, de locura y... aún así, sigue aquí, dándome la mano, Jorge, te amo.

A mis amigos, que han estado conmigo en diferentes épocas, pero que hasta hoy lo siguen siendo. A Daniel, Oscar y Erandi que me han mostrado las pericias del trabajo que compartimos. A Laura, que cuando nos conocimos teníamos intereses y objetivos similares, mismos que nos llevaron por diferentes líneas y que hoy de nuevo nos mantienen apoyándonos mutuamente, pero en particular, por ser tan "como yo" en muchos aspectos y así poder entenderme. A Adela, Eli, Gloria, Alejandro, Francisco, Miriam y todos aquellos que formaron parte de mi carrera en la "facultad de políticas", que con vivencias, diversión, sugerencias, compañía y demás, hicieron de este período, una de las mejores etapas de mi vida.

A mis profesores Ramiro Carrillo y Miguel Ángel Márquez, ambos por demostrar un profundo interés en que nosotros los estudiantes logremos llegar a la cima de una carrera profesional y alcanzar ese título. Por su entereza en enseñarnos, en exigirnos y guiarnos.

A mis sinodales, Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Dr. Juan Carlos León y Ramírez, Mtro. Víctor Manuel Najera de la Torre y Dr. Rafael Martínez Puón, por su tiempo, por sus amables apreciaciones y aportaciones para mejorar este sencillo trabajo.

Y a mi director de tesis, Mtro. Ulises Corona, por darle orientación a este trabajo, por ser el oído que atendió mis dudas y el reloj de arena que apresuró mis pasos.

GRACIAS



“APRENDER A DUDAR ES APRENDER A PENSAR”

Octavio Paz



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. SUSTENTO TEÓRICO CONCEPTUAL	13
1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	13
1.1 Estado Moderno	13
1.1.1 Definición de Estado	17
1.2 Gobierno	19
1.2.1 Gobierno y su tipología	19
1.2.2 Teoría analítica de la división de poderes	21
1.3 Administración Pública	25
2. TRANSPARENCIA	27
2.1 Antecedentes y definición de la transparencia	28
2.2 Derecho a la información pública y a la privacidad	30
3. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, PODER LEGISLATIVO Y PODER EJECUTIVO FEDERALES	33
3.1 El Poder Legislativo en México	33
3.1.1 La Cámara de Diputados	35
3.1.2 La Cámara de Senadores	39
3.2 El Poder Ejecutivo y la Administración Pública en México	41
3.2.1 Administración Pública Centralizada	42
3.2.2 Administración Pública Paraestatal	42
3.3 La transparencia y acceso a la información en México	43
3.3.1 Orígenes y espíritu de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	44
3.3.2 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	46
RESUMEN	48
CAPÍTULO II. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EN EL PODER EJECUTIVO	49
1. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PODER EJECUTIVO	49
1.1 Órganos encargados del acceso a la información	50
1.1.1 Unidades de enlace	50
1.1.2 Comité de información	51
1.1.3 Órgano que resuelve sobre los recursos de revisión	53
1.2 Obligaciones de transparencia (información pública de oficio)	56
1.2.1 Información que debe ser publicada	56
1.2.2 Forma de publicación	57
1.3 Información clasificada	57
1.3.1 Tipos de información clasificada: reservada y confidencial	57
1.3.2 Proceso de clasificación	59
1.4 Información pública a petición de parte	61
1.4.1 Solicitud	61
1.4.2 Trámite	62
1.5 Medios de defensa	65
1.5.1 Recurso de revisión	65



2. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS OTROS SUJETOS OBLIGADOS (CÁMARA DE DIPUTADOS)	68
2.1 Órganos encargados del acceso a la información	68
2.1.1 Unidad de Enlace	68
2.1.2 Comité de información	68
2.1.3 Órgano que resuelve sobre los recursos de revisión	69
2.2 Obligaciones de transparencia (información pública de oficio)	69
2.2.1 Información que debe ser publicada	69
2.3 Información pública a petición de parte	71
2.3.1 Solicitud	71
2.3.2 Trámite	72
2.4 Información clasificada	73
2.4.1 Tipos de información clasificada: reservada y confidencial	73
2.5 Medios de defensa	75
2.5.1 Recurso de revisión	75
 RESUMEN	 78
 CAPITULO III. EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PODER EJECUTIVO Y EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS	 80
1. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA	80
2. SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN RECIBIDAS VS CONTESTADAS	88
2.1 Atención a las solicitudes de información en el Poder Ejecutivo Federal	88
2.2 Resultados de la Cámara de Diputados en las solicitudes de información	91
3. EFICIENCIA DE LAS RESOLUCIONES ANTE LAS NEGATIVAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	95
3.1 Resultado de los recursos de revisión interpuestos ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	95
4. FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y AL ACCESO A LA INFORMACIÓN	98
4.1 Actividades de fomento llevadas a cabo por la Cámara de Diputados	99
4.2 Actividades de fomento llevadas a cabo por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	106
 RESUMEN	 110
 CAPÍTULO IV. PROPUESTAS PARA EFICIENTAR LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS	 111
1. MEJORAS A LA UNIDAD DE ENLACE	111
1.1 Reforma al artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	111
1.2 Áreas de planeación en coordinación con la Unidad de Enlace	115
1.3 Implementación de medios electrónicos eficientes por parte de la Unidad de Enlace	115
1.4 Transformación de la Unidad de Enlace en una Coordinación General de Transparencia	117



2. TRANSPARENCIA EN LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.	119
2.1 Transparencia en el manejo de recursos dentro de los Grupos Parlamentarios	122
2.2 Recursos públicos en las comisiones	124
2.3 El manejo de recursos públicos por diputados federales	126
3. CREACIÓN DE INDICADORES DE RESULTADOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS	127
3.1 En los Grupos Parlamentarios	127
3.2 En las comisiones y comités	129
3.3 Por los diputados	129
4. FOMENTO A LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA.	130
4.1 Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información en la sociedad	131
4.2 Capacitación a los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información	132
RESUMEN	135
CONCLUSIONES	136
ANEXOS	143
FUENTES DE CONSULTA	147

Introducción

Un Estado que se considera democrático tiene la obligación de proveer información a la sociedad, y no sólo al ciudadano que la solicite, sino que debe prevalecer el concepto de publicidad de la información, para que en cualquier momento ésta pueda ser consultada.

La transparencia se ha convertido en un tema de gran importancia en el ámbito gubernamental, principalmente en un país como México que se caracteriza por tener altos niveles de corrupción. Es por eso que la respuesta a este problema ha sido la transparencia y rendición de cuentas, que a su vez se convierte en un instrumento de la ciudadanía para vigilar e incluso participar en el sector público, pues les brinda mejores argumentos para presentar críticas y propuestas.

Aunque la transparencia y la rendición de cuentas pueden representar algo simbólico, a partir de la generación de las leyes en la materia se les da más fuerza. El hecho de que en un gran número de países se comenzara a implementar una ley de transparencia, fue un factor que influyó en México para efectuar su propia norma y así adecuarse a un contexto internacional (aunque hay que remarcar que México fue uno de los primeros países en entrar a la transparencia de la gestión pública, además de que hoy en día es reconocido como uno de los que cuentan con mejores sistemas de acceso a la información).

La importancia que ha cobrado este tema se debe sobre todo a que la transparencia es resultado de la demanda de las asociaciones civiles y de las propias empresas, de comunidades académicas y otros sectores de la sociedad, ya que la información gubernamental les permite generar certidumbre.

De esta forma, la transparencia se ha fortalecido gracias al reconocimiento social que ha tenido, permitiendo a la sociedad conocer la forma en la que se toman las decisiones, quienes las toman, a quienes les han sido encomendadas determinadas tareas y quien es el responsable de ellas ante la población.

A partir del 2002 en México se comenzó a abordar el tema de la transparencia, promoviendo en la población la posibilidad con la que cuentan para conocer cómo trabaja el gobierno de este país. Sin embargo, el fomento al ejercicio del derecho a la información se ha centrado en el Poder Ejecutivo, ya que normalmente la ciudadanía no tiene conocimiento de que alguno de los otros dos Poderes de la Unión estén obligados a ser transparentes.

Ello es consecuencia de una escasa difusión, de poco fomento a la cultura de la transparencia en el sector público; pero además, porque el principal símbolo que representa este concepto, es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que sólo tiene injerencia dentro de la Administración Pública Federal.

La transparencia dentro de la Administración Pública se ha vuelto indispensable no sólo como un medio de vigilancia, sino como un instrumento que le permita a la población conocer de los programas que son creados en su beneficio, así como la manera de integrarse a ellos.

El Congreso de la Unión, como el órgano en el que se deposita la soberanía del pueblo juega un papel de gran importancia para la vida democrática de un Estado, siendo su principal función la de crear y reformar leyes, de él depende en gran medida el buen funcionamiento de todas las instituciones que están detrás del Estado; ya que las normas emitidas por este representan las reglas del juego a través de las cuales interactúan el sector público, el privado y la sociedad.

México, en su carácter de Estado Democrático, se vale del Poder Legislativo para fortalecer este aspecto. En la acepción más concisa de democracia, y también la más conocida, como el gobierno del pueblo, la forma en que se lleva a cabo en las sociedades contemporáneas es a través de la representatividad.

Dentro del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados es una figura sumamente significativa, pues el trabajo legislativo que ésta realiza conlleva el supuesto de que es llevado a cabo en forma conjunta con la sociedad mexicana, ya que los diputados son considerados como representantes del pueblo, por lo que sus acciones y las nuevas leyes que emitan para el funcionamiento de la sociedad, devienen de la voluntad de la misma.

Aún más que en cualquier otra institución que forme parte del sector público, es necesario lograr que el Congreso de la Unión permita que la sociedad conozca más de ellos, de sus funciones y de la forma en las que las llevan a cabo. Sobre todo de las decisiones que toman y en las que necesariamente se ve involucrada toda la sociedad mexicana.

No obstante, la percepción que la población tiene de los Diputados es lamentable. Normalmente se piensa que son los servidores públicos que menos trabajan y los que tienen funciones no vitales para el país; la causa de ello es que la sociedad no conoce como es el funcionamiento de la Cámara y muchas ocasiones ni siquiera saben quien es su Diputado.

En este sentido, el acceso a la información se convierte en una necesidad para mejorar la percepción de la ciudadanía, permitiéndoles así conocer más de su gobierno y tener factores reales para dar una verdadera crítica, ejercer control y participar de manera constante.

Este antecedente dio origen a plantear como hipótesis de esta investigación que la Cámara de Diputados es la que ha obtenido resultados más deficientes en materia de transparencia y acceso a la información, dentro del sector público federal, como resultado de una mala implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, principalmente por la escasa difusión y promoción de este derecho y de la posibilidad de aplicarlo en un órgano legislativo como lo es la Cámara de Diputados.

Se planteó también, que la existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) representa el factor que ha permitido que en el Poder

Ejecutivo Federal se garantice en mayor medida el acceso a la información y la transparencia; pues siendo un organismo autónomo en la toma de decisiones y sobre todo en sus resoluciones, ningún otro órgano de la Administración Pública Federal o del Poder Ejecutivo pueden influir sobre el instituto para que éste resuelva a su favor.

Mientras que en la Cámara de Diputados no existe un órgano que tenga autonomía operativa y de decisión, por lo que las áreas encargadas de implementar la Ley de Transparencia no garantizan la aplicación de la misma.

De este modo, para la comprobación de tales hipótesis, el principal objetivo planteado es el de analizar los mecanismos utilizados por el Ejecutivo y el IFAI, puesto que es evidente que han tenido resultados más exitosos que en la Cámara de Diputados, y compararlos con los mecanismos establecidos en el órgano legislativo, con el fin de encontrar sus diferencias y partiendo de las fortalezas encontrados en los procesos del Poder Ejecutivo, proponer líneas de mejora para la transparencia y el acceso a la información en la Cámara.

Metodológicamente, este trabajo de investigación parte del análisis de temas que dan sustento a gran variedad de aspectos sociales que consideran las acciones e interacciones del gobierno, el mercado y la sociedad. Es el caso del Estado, partiendo de que la forma en que éste se materializa es el gobierno; ambos son desarrollados en manera conjunta con el de la Administración Pública, para tener una base sobre la cual explicar la división de poderes y la forma de gobierno en nuestro país.

Asimismo, este apartado pretende adentrar al lector a una concepción general de la transparencia y el acceso a la información, para posteriormente plasmar estos principios en México, particularmente la forma en que se manifiestan en el Poder Ejecutivo Federal, como parte ejecutora del gobierno, y en un órgano legislativo federal, como lo es la Cámara de Diputados. Por tal motivo, se describe la manera en que está organizado el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Con lo anterior se reconoce la importancia de la división de poderes dentro de un Estado para mantener el equilibrio necesario entre los mismos y así garantizar la gobernabilidad. El Poder Legislativo como creador de leyes, el Poder Ejecutivo como rama ejecutora del gobierno, y el Poder Judicial como garante del Estado de Derecho.

El segundo capítulo muestra detalladamente los mecanismos que actualmente están establecidos para cumplir con el principio de transparencia y con el derecho de acceso a la información. Tomando como primer referencia a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dentro de la cual hace sujetos obligados a cumplir esta ley a los que ahora interesan: la Cámara de Diputados y los organismos de la Administración Pública Federal.

Sin lugar a dudas, los mecanismos utilizados por el Ejecutivo a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública han sido más exitosos que los del Legislativo, por tal motivo se analizan a fondo los órganos instituidos para tal fin dentro de la Cámara de Diputados, especificando que áreas se encargan de estos procesos de transparencia dentro de su estructura organizacional, ya que no existe un organismo separado que se haga cargo de ello.

Con el fin de lograr un análisis comparativo de las disposiciones normativas para cada uno de ellos, se tomaron en cuenta aspectos como relativos a los órganos encargados de brindar el acceso a la información pública; se hace énfasis en las obligaciones de transparencia, ya que sus funciones sustantivas son totalmente diferentes y por ende, la información que generen será distinta; como un tercer aspecto, se estudia el proceso a través del cual se proporciona la información a petición de parte, es decir, por medio de una solicitud de acceso a la información; y finalmente, se explican los medios de defensa con que cuenta el solicitante después de haber requerido alguna información.

El tercer capítulo concentra la evaluación de los mecanismos antes mencionados. Para este apartado se analizaron los informes de actividades presentados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Así como un estudio realizado por el Centro de

Investigación y Docencia Económicas sobre el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por los Otros Sujetos Obligados, como lo es la Cámara de Diputados.

En este apartado, destacan principalmente como aspectos evaluados, los siguientes: el cumplimiento de las obligaciones de transparencia; la atención brindada a las solicitudes de acceso a la información; la eficiencia de las resoluciones sobre los recursos de revisión y; las actividades que han realizado para fomentar la cultura de la transparencia y promover el uso efectivo del derecho de acceso a la información.

Finalmente, el cuarto capítulo se concentra en presentar propuestas, tomando en cuenta las deficiencias encontradas a lo largo del apartado anterior. De tal modo que, propone mejoras primordialmente sobre la forma en la que se maneja la transparencia en la Cámara de Diputados, considerando que en el Poder Ejecutivo Federal se ha tenido un adecuado desarrollo e implementación de la transparencia; y por otro lado, que este órgano legislativo no ha mostrado el mismo avance.

Hoy en día, el acceso a la información pública para gran parte de la población mexicana sigue siendo un procedimiento complejo, esto no es porque realmente exista un alto grado de complejidad en el mismo, sino porque la ciudadanía no conoce la forma en cómo poder acceder a la información pública; aunado ello, está la escasa difusión de este nuevo derecho de acceso a la información y el desconocimiento de la normatividad aplicable y los mecanismos en materia de transparencia por parte de los servidores públicos de la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO I. SUSTENTO TEÓRICO CONCEPTUAL

1. Estado, Gobierno y Administración Pública

1.1 Estado Moderno

Dentro de los grandes pensadores que formaron la teoría del Estado se puede hablar de Platón, Aristóteles, Hobbes con el Estado absoluto, Locke con la monarquía parlamentaria, Montesquieu con el Estado limitado, Rousseau con la democracia, Hegel con la monarquía constitucional, etc. De entre los filósofos clásicos, en la *Política* de Aristóteles se encuentran los fundamentos de la ciencia política al estudiar las constituciones o formas de gobierno y al ir en busca de la mejor de ellas. Como una de las primeras definiciones que más se acercan a la concepción de Estado, la que dio Aristóteles es la siguiente: “la comunidad natural autosuficiente para la vida perfecta”; a esa comunidad se le conocía como ciudad en la que se manifiesta el poder político, ciudad que se da por naturaleza, antes que la familia e incluso antes que el individuo. De modo que si se intentara delinear el concepto de Estado partiendo de los argumentos de Aristóteles, el más apegado a ello sería decir que “la ciudad es una comunidad, es decir, una comunidad de ciudadanos en forma de gobierno”.¹

Sin lugar a dudas, la palabra Estado comenzó a tener auge gracias al *Príncipe* de Maquiavelo, y es cuando se empieza a hablar de Estado moderno, aunque anteriormente ya había sido usada en la misma forma por otros autores. Y esta aseveración se manifiesta al inicio de su obra, haciendo referencia al Estado de la siguiente forma: “Todos los Estados, todas las dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”². Considerando al Estado como un ente que domina a los hombre a través de su gobierno, independientemente de la forma que éste tenga. Sin embargo, ello no implica que la palabra haya sido introducida por Maquiavelo. Norberto Bobbio afirma que: “Minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de ‘Estado’, en

¹ ARISTÓTELES, *Política*, México, Editorial Porrúa, 19ª. Edición, 2000, p. 199.

² MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, México, Editorial Porrúa, 2002.

lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *status* de 'situación' a 'Estado' en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *status reipublicae*".³

A partir de este momento el Estado adquiere una gran fuerza como forma de organización de las sociedades, y comienza a darse una definición del mismo. "El estado como fuerza organizada, suprema en su propio territorio y que persigue una política consciente de engrandecimiento en sus relaciones con otros estados, se convirtió no sólo en la típica institución política moderna, sino en la institución cada vez más poderosa de la sociedad moderna".⁴

La importancia del texto de Maquiavelo radica en que fue una respuesta a la crisis por la que pasaba Italia en el siglo XVI, así como en mostrar de una manera distinta la forma de hacer política. "Como la mayor parte de los italianos de su época, Maquiavelo consideraba que la Iglesia era especialmente responsable del estado de las cosas. Demasiado débil para unir a Italia, el Papa era, sin embargo, suficientemente fuerte para impedir que ningún otro gobernante la uniera, en tanto que sus relaciones internacionales le hacían ser el iniciador de la viciosa política de invitar a la intervención extranjera."⁵

La doctrina de Hobbes justificó la soberanía absoluta del monarca sin recurrir para nada a factores externos del Estado. Ya que de acuerdo con él, no todos pueden gobernar al mismo tiempo, y basándose en el *derecho de la naturaleza*, en el que cada hombre es libre para usar su poder como quiera, el pueblo puede ceder sus derechos a un gobernante, ya sea un individuo o una corporación cualquiera; lo trascendental de su teoría es la referencia que hace con respecto a ello: una vez que el pueblo ha cedido sus derechos, con tal acción éste ya no tiene derecho alguno a la potestad civil, sino que ésta es absoluta e ilimitada en el gobernante. A esta mutua transferencia de derechos es a lo que llama como contrato.

³BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Novena reimpresión, 2002, p. 86.

⁴ SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 9ª. Reimpresión, 1984, p. 263.

⁵ *Ibid.*, p. 253.

Asimismo, Hobbes señala que: “Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO, en latín, CIVITAS. Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien, (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa”.⁶ Así pues, justifica la existencia del Estado para cumplir con un fin específico: la seguridad. Ya que el Leviatán es definido como “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo”.⁷

John Locke también se situó en la corriente iusnaturalista y en la posición contractualista, pero bajo una perspectiva diferente a la de Hobbes, cambiando la monarquía absoluta por la democracia constitucional, lo que implica que el poder será un atributo de la comunidad y no sólo de los gobernantes. En el sentido opuesto a Hobbes, establece que el uso del poder sólo es necesario para preservar los derechos fundamentales de los hombres a la vida, libertad y propiedad.

Para Locke el Estado nació a partir del momento en que un determinado grupo de hombres se une en sociedad y cada uno de sus integrantes deciden renunciar a ejercer por sí mismos la ley natural, cediendo este derecho a la comunidad, y sólo hasta este momento se considera que se ha creado una sociedad política o civil:

Este hecho se produce siempre que cierto número de hombres que vivían en el Estado de Naturaleza se asocian para formar un pueblo, un cuerpo político, sometido a un gobierno supremo, o cuando alguien se adhiere y se incorpora a un gobierno ya constituido. Por ese hecho autoriza a la sociedad o lo que es lo mismo, a su poder legislativo para hacer las leyes en su nombre según convenga al bien

⁶ HOBBS, Thomas, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición 1980, 11ª Reimpresión, 2001, p. 141.

⁷ *Idem.*



público en la sociedad y para ejecutarlas siempre que se requiera su propia asistencia (como si se tratase de decisiones propias suyas). Esto es lo que saca a los hombres de un estado de Naturaleza y los coloca dentro de una unidad civil, es decir, el hecho de establecer en este mundo un juez con autoridad para decidir todas las disputas y reparar todos los daños que pueda sufrir un miembro cualquiera de la misma.⁸

Montesquieu, en oposición a Hobbes señaló que la naturaleza aporta un canon de justicia absoluta anterior al derecho positivo, y que esa ley natural, vinculada con la razón, opera en diferentes medios para producir distintas instituciones en distintos lugares. La gran aportación de Montesquieu a este tema fue la división de poderes que estableció, atribuyendo características y funciones a cada uno, principalmente el ejecutivo y al legislativo dentro del Estado:

... Montesquieu afirmó que un gobierno que garantizara que ningún ciudadano temiera a otro...requería del justo equilibrio de los poderes, pues cuando más de uno de estos se reunía en la misma persona, no había libertad; lo mismo ocurría sin un claro deslinde entre el poder de juzgar frente al poder legislativo y el ejecutivo; pues el primero 'no debe dársele a un senado permanente sino ser ejercido' por personas del pueblo en forma periódica.⁹

Rousseau es uno de los autores más destacados del contractualismo, por tal motivo, hizo referencia nuevamente a la condición natural del hombre al nacer, que debiera ser principalmente de libertad; habla de una etapa primitiva de la humanidad, en la que el hombre vivía en una situación *presocial*, de forma, libre, sin trabas y en armonía con la naturaleza, en lo que difiere con los autores anteriores.

Justificó que los hombres llegan al pacto social debido a que se presentan una serie de obstáculos que atentan a su conservación en este estado natural, excediendo las fuerzas que cada individuo puede emplear para su subsistencia. Ya que "los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y

⁸ LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Gernika, 4ª. Edición, 2000, p. 86 y 87.

⁹ CARRILLO LANDEROS, Ramiro, *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública*. México. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad nacional Autónoma de México, 2005, p. 191 y 192.

dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de sobrepasar la resistencia, de ponerlas en juego con un solo fin y de hacerlas obrar unidas y de conformidad¹⁰. Esencialmente, el contrato social del que habla Rousseau consiste en recuperar la libertad perdida por los hombres a través de un acuerdo para crear artificialmente la sociedad política, cediendo a la comunidad sus derechos naturales y recibiendo a cambio protección, y su vez esos derechos estarían garantizados por ella.

1.1.1 Definición de Estado

Entre los grandes teóricos que han tratado el tema del Estado (aunque la definición del Estado a partir de sus elementos constitutivos es dada principalmente por juristas) se encuentran coincidencias respecto a los componentes del mismo. Hablando en términos del territorio, del pueblo y del gobierno. En relación al espacio geográfico, para Heller “la tierra no es nunca un ‘factor’ político, sino que sólo es una condición, aunque ciertamente importante, de la actividad política de la población, que sigue sus leyes propias y puede influir sobre su territorio, a la vez que, de acuerdo con sus fines políticos, transformarlo en gran medida. Así, pues, el Estado no es, en manera alguna, un ‘esclavo’ de su territorio, como dice Kjellén, ni el territorio puede considerarse como el ‘cuerpo’ del Estado”.¹¹

Mientras que Bobbio asevera que: “El territorio se convierte en el límite de validez espacial del derecho del Estado, en el sentido de que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines.”¹²

En lo referente al pueblo, existe una gran diferencia entre este concepto y el de población, ya que por población se entiende un cúmulo de personas, mientras que cuando se hace referencia a la palabra pueblo, se manifiestan incluso su cultura y

¹⁰ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 11.

¹¹ HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, 1998, p. 187.

¹² BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 128.



sus costumbres; implica la existencia de una comunidad objetiva con una conducta política determinada. Esta noción se atribuye a la existencia del Estado que da lugar a la formación del pueblo, y en sentido contrario, ya que si no existe una comunidad políticamente organizada, se sigue tratando sólo de población.

De igual manera, Bobbio manifiesta que: “No puede aceptarse que el pueblo o la nación sean una unidad en cierto modo natural, anterior a la del Estado, que viniera a constituir a ésta en virtud de su propia efectividad. Muy frecuentemente fue la unidad del Estado la que, al contrario, cultivó y creó la ‘unidad’ natural del pueblo y de la nación. Con sus medios de poder, el Estado se encuentra en las mejores condiciones para hacer un solo pueblo de pueblos diferentes por la lengua y la antropología”.¹³ Ya que definir un pueblo en su forma natural es más bien considerado como algo impreciso, que sólo se convierte en nación cuando se genera un sentido de pertenencia.

Por lo que este autor expresa que: “La realidad del pueblo y de la nación no revela, empero, por lo general, unidad alguna, sino un pluralismo de direcciones políticas de voluntad, y, aun en los casos de pleno apogeo nacional, existe siempre, frente a la unidad nacional que tiene su expresión en la actuación del Estado, un grupo en el pueblo que disiente de ella en los fines o en los medios.”¹⁴

Donde hay una población y un territorio existe la necesidad de un poder que sea capaz de tomar decisiones y emitir mandatos con el carácter de obligatorios para todos los habitantes. Y habrá entonces quienes beneficien el gobierno de las leyes, y quienes estén a favor del gobierno de los hombres, como sucede con el planteamiento de Aristóteles, de si es mejor ser gobernado por las mejores leyes o por los mejores hombres. “El Estado, como toda organización, es un poder engendrado por varios factores pero que, por su parte, actúa unitariamente, y cuyos actos no pueden ser imputados ni a los órganos exclusivamente ni a la ordenación entrelazante en sí misma y ni siquiera a todos los actuales partícipes.”¹⁵ De aquí surge el tercer elemento del Estado, el gobierno, que varía

¹³ *Ibid.*, p. 213.

¹⁴ *Ibid.*, p. 212.

¹⁵ HELLER, Herman, *op. cit.*, p. 303.

en cada nación, se manifiesta en formas diferentes; y es conceptualizado como la forma organizada del Estado. Este tema es abordado en el siguiente apartado.

1.2 Gobierno

1.2.1 Gobierno y su tipología

El gobierno es producto de la voluntad soberana del pueblo, de tal modo que la sociedad decide como es que éste debe estar integrado. A través del gobierno el Estado ejerce el poder público que le fue concedido, y es por ello que se considera como la materialización del Estado. “La manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo. Esto es aplicable en primer término, a las dos formas fundamentales del Estado. La democracia es una estructura de poder construida de abajo a arriba; la autocracia organiza el Estado de arriba abajo. En la democracia rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo; en la autocracia, el principio de la soberanía del dominador: el jefe del Estado reúne en sí todo el poder del Estado.”¹⁶

Si se retoman las ideas de Hobbes en lo que refiere al gobierno, ya que no es posible que todos puedan gobernar al mismo tiempo, el pueblo cede sus derechos a un gobernante, mismo que puede ser un individuo o una agrupación cualquiera; y una vez que los han cedido, el pueblo pierde su potestad civil, dejándola en manos del gobernante.

La forma en que Locke justificó la existencia del gobierno es porque los hombres que se unen a un Estado o comunidad, sometiéndose a su vez a un gobierno, buscan salvaguardar sus bienes. Es decir, pretenden entrar a una sociedad para el disfrute de sus propiedades en paz y seguridad, constituyendo en las leyes el máximo instrumento para asegurarla; la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del poder legislativo. Bobbio sintetiza que:

¹⁶ *Ibid.*, p. 314.

Las tipologías clásicas de las formas de gobierno son tres: la de Aristóteles, la de Maquiavelo, y la de Montesquieu. Se remonta a la Política de Aristóteles, en particular a los libros III y IV, el éxito extraordinario de la clasificación de las constituciones con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos, con la consecuente duplicación de las formas corruptas, por lo que la monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía, la *πολιτεία* (que es el nombre que Aristóteles le asigna a la forma buena del gobierno de muchos) en democracia.¹⁷

Esta clasificación es sin duda de la que parten las posteriores, tomando en cuenta que es resultado de un estudio de caso, es decir del análisis de las distintas constituciones en la época de Aristóteles.

En este orden, Bobbio dice que: “Maquiavelo en el *Príncipe* las reduce a dos, monarquía y república, ubicando en el género de las repúblicas tanto a las aristocráticas como a las democráticas, con base en la consideración de que la diferencia esencial está en entre el gobierno de uno solo, de una persona física, y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colectivo.”¹⁸ La importancia de la clasificación de Maquiavelo, es que en ella sustenta el concepto de Estado, pues para él, éste sólo puede ser de una de las dos formas. No obstante su tipificación también se basa en el número de gobernantes. Respecto a una tercera clasificación, Bobbio encuentra que:

Montesquieu regresa a una tricotomía, pero diferente a la aristotélica: monarquía, república, despotismo. Diferente en el sentido de que combina la distinción analítica de Maquiavelo con la axiológica tradicionales cuanto define el despotismo como el gobierno de uno solo pero ‘sin leyes ni frenos’, en otras palabras, como la forma degenerada de la monarquía. Además Montesquieu agrega un nuevo criterio de distinción, el criterio con base en los ‘principios’, o sea, con base en los diferentes resortes (*ressorts*) que inducen a los sujetos a obedecer; el honor en las monarquías, la virtud en las repúblicas, el miedo en el despotismo.¹⁹

¹⁷ BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 144.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 144 y 145.

¹⁹ *Idem.*

La combinación del número de gobernantes y las características de tales gobiernos, como el honor, la virtud y el miedo es lo que hace más completa a la clasificación de Montesquieu, aunque no por ello deja de lado las dos anteriores.

El Dr. Ramiro Carrillo define al gobierno de la siguiente forma: “Así, el concepto de gobierno, en tanto forma organizada del Estado, se puede resumir como mandar con autoridad por medio de un acto soberano en el que se manifiesta la voluntad popular para delegar tal autoridad a favor de individuos...”²⁰, es por ello que cuando se habla de soberanía en las democracias, se hace constar que ésta reside en el pueblo; y ya que el poder público dimana de él, tiene el derecho de modificar su forma de gobierno. Este precepto es el que queda establecido en la Constitución de cada Estado, por lo que el Dr. Carrillo advierte que:

...en una constitución y otros instrumentos jurídicos de naturaleza secundaria que derivan de aquella otorgando facultades y atribuciones a dichos individuos (gobernantes o autoridad constituida) e instituciones (aparato gubernamental), para detentar y ejercer el monopolio del poder y la violencia legítima con base en el uso de la fuerza pública (ejército y policía) sobre los individuos asentados en su territorio (gobernados), para constituir un binomio indisoluble que es la esencia del gobierno: gobernantes y gobernados...²¹

Esta última definición de gobierno permite enfocar que el monopolio de la violencia legítima del Estado sólo se hace presente a través de la existencia de un aparato gubernamental que garantice las razones por las que fue creado el Estado.

1.2.2 Teoría analítica de la división de poderes

En Aristóteles el manejo del poder, independientemente del tipo de constitución que se trate, está justificado por el mismo concepto que se tiene al respecto: “La constitución, en efecto, es la organización de los poderes, y éstos se distribuyen

²⁰ CARRILLO LANDEROS, Ramiro, *op. cit.*, p. 62.

²¹ *Idem.*

por lo general en proporción a la influencia de los que participan en el poder o por una igualdad que les sea común...”²²

De entre las formas de gobierno a las que se refirió este pensador, la república (gobierno constitucional) está ubicada dentro de las desviaciones por ser deficiente respecto de la constitución más recta, además de ser una mezcla de oligarquía y democracia; aún así, en ésta es donde ubican los elementos que cualquier constitución debe tener para su funcionamiento.

En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe proceder a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial.²³

Desde este momento se aprecia como ya existía una división del poder, que no implica la existencia de un equilibrio entre las partes que los sustentan, como posteriormente se muestra en otras teorías, pero que sí se necesita de estos tres elementos, al menos en la república.

John Locke también señaló tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el federativo. Tal división, en este caso, sólo es necesaria para la repartición del trabajo; hasta este momento todavía no se había hablado de la división de poderes que tuviera como fin el equilibrio y el contrapeso entre ellos mismos. En lo que respecta al poder legislativo, este teórico argumentó que “...es aquel que tiene el derecho de señalar como debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, y tienen vigencia constante”.²⁴ Locke justificó la separación del

²² ARISTÓTELES, *op. cit.*, p. 222.

²³ *Ibid.*, p. 235.

²⁴ LOCKE, John, *op. cit.*, p. 135.

ejecutivo y el legislativo en esta característica, pues debido a que es necesario aplicar las leyes de manera constante, también se necesita la existencia de un poder que cuide permanentemente de su ejecución.

Del poder ejecutivo y el federativo dijo que “a pesar de que uno de ellos abarca la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior de la misma y a todos cuantos la integran, y el otro tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, con respecto a quienes pueden ser útiles o perjudicarle, ocurre que casi siempre suelen encontrarse reunidos.”²⁵

En estos dos teóricos la división de poderes se basa en la repartición del trabajo, necesaria para el funcionamiento del gobierno; sencillamente se hace una descripción de cómo es la división del poder en las repúblicas. Es con Montesquieu cuando se define el verdadero sentido de la división de poderes en el gobierno, como una forma de mantener el control dentro de las mismas instituciones.

Rogelio Hernández sugiere que: “Una prueba más de que el pensador inglés no buscaba equilibrios o contrapesos, está en su afirmación de que, por encima del Legislativo, solamente puede estar el pueblo, que con su voto lo constituye y, por ende, su límite se encuentra en el ‘bien público de la sociedad’.”²⁶ Es decir, no buscaba la existencia de otro ente público como limitante del poder que pudiera tener el legislativo, puesto que dentro de la democracia sobre la que desarrolla su pensamiento, el mejor vigilante de las acciones del poder público es el propio pueblo.

Este autor indica que: “La idea de evitar la concentración de poder sólo aparece con claridad en *El espíritu de las leyes*. Montesquieu elaboró su teoría reflexionando sobre Inglaterra, pero también sobre el texto de Locke lo que le permitió introducir modificaciones sustanciales a la propuesta original.”²⁷

²⁵ *Ibid.*, p. 137.

²⁶ HERNÁNDEZ, Rogelio, Relaciones del Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial, en GIL VILLEGAS, Francisco, Coordinador, *El Congreso Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994, p. 190.

²⁷ *Idem.*



La división de poderes dentro del gobierno se pensó en primera instancia como una forma de controlar el poder en manos de los gobernantes o también, como una manera de evitar que se abusara de él. Además de implicar la repartición de funciones del gobierno para que el Estado pudiera cumplir con su principal objetivo, el de conservarse a sí mismo. En propias palabras de Montesquieu:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gente, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.²⁸

Partiendo de este principio, Montesquieu plantea la división de poderes como un sistema de contrapesos, en el que el legislativo frene al ejecutivo y a su vez éste al judicial, y así sucesivamente; el fin es generar un equilibrio entre poderes que permita conservar la libertad del pueblo o del ciudadano, que de acuerdo con lo señalado en el *Espíritu de las leyes*, tal libertad proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad.

Por tal motivo, Montesquieu indica que: “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.”²⁹ Esto implica que la esencia del poder legislativo se perdería casi en su totalidad, pues no estaría legislando para el pueblo o la nación, si no sólo para el grupo que detenta el poder con el fin de que éste lo siga conservando.

En este sentido, Montesquieu opina que: “No hay libertad si el poder de juzgar no está deslindado del legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los

²⁸ MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2001, p. 145.

²⁹ *Ibid.*, p. 146.

ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”.³⁰

Aunque estas tres teorías son fundamentales para definir la división de poderes, existen autores más recientes que abordan el tema sin dejar de lado que tal división necesariamente implica la garantía de la libertad individual; es decir, se sigue tomando en cuenta la argumentación que Montesquieu dio al respecto.

1.3 Administración Pública

Las primeras aportaciones hechas a la administración científica se encuentran en autores estadounidenses, como Frederick Taylor, quien introduce el término “*management*”³¹ haciendo referencia a la racionalización del trabajo en las organizaciones formales. Entendida por el Dr. Carrillo como la función de una industria que se encarga de ejecutar la política. De tal manera que este autor sostiene que:

La administración se orienta al desarrollo de patrones para organizar esfuerzos individuales y alcanzar metas preestablecidas, compartidas y de conocimiento generalizado, mediante la operación de paradigmas que señalan directrices y racionalizan las labores de cada individuo en particular y de la organización en su conjunto, manifestándose en unidades o departamentos donde se ordenan, agrupan y asignan actividades específicas para la realización de funciones determinadas...³²

La ciencia de la Administración fue relacionada con las ciencias camerales, que analizan al Estado a partir de la Cámara, como una unidad organizativa fundamental de la Administración Pública. “La ciencia de la Administración nace

³⁰ *Idem.*

³¹ CARRILLO LANDEROS, Ramiro, *op. cit.*, p. 278.

³² *Ibid.*, p. 73.



en Francia en 1808, por efecto del pensamiento y de la pluma de Carlos Juan Bonnín en sus principios de Administración Pública.”³³

Las bases de la Administración Pública hacen referencia al Estado y su actuación con respecto a la sociedad, es decir, a las relaciones que mantienen cotidianamente. Omar Guerrero señala que:

“Ayer y hoy, la ciencia de la Administración es la ciencia social que estudia las relaciones entre el Estado y la sociedad, particularmente en aquella dimensión que Bonnín concebía como *relaciones públicas administrativas* y que eran aquellos vínculos que unían al Estado como totalidad y a los individuos considerados como seres genéricos.”³⁴

El surgimiento de la Administración Pública dentro del Estado, como una rama del gobierno, tiene una razón de ser, que es la fungir como el principal contacto entre la sociedad y el gobierno, la de administrar los recursos públicos en un función de proveer lo necesario para el desarrollo de la sociedad. El Dr. Carrillo al respecto dice que:

Al construir el aparato administrativo del Estado y ser la rama ejecutiva del gobierno, en la Administración Pública al través de la gestión de sus dependencias y entidades subyace la idea del bienestar común y el interés público, con un móvil social que la convierte en un ente dinámico y en constante transformación que exige la adecuación permanente de su marco normativo, estructuras, sistemas y procedimientos...³⁵

Lo que caracteriza a la Administración Pública son atributos propiamente estatales, de modo que tiene por objeto a la sociedad y por consiguiente su legitimidad y justificación se encuentran en la perpetuación y en el desarrollo de la sociedad. Al respecto, Omar Guerrero comenta que:

³³ GUERRERO, Omar, *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 26.

³⁴ *Ibid.*, p. 32.

³⁵ CARRILLO, Landeros Ramiro, *op. cit.*, p. 78.

Hemos adelantado que la Administración Pública es la actividad del Estado. A grandes rasgos, dicha actividad puede clasificarse en dos grandes tipos: actividades funcionales y actividades institucionales. Las actividades funcionales son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la Administración Pública; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la Administración Pública, por cuanto que constituye un organismo.³⁶

Es decir, la Administración Pública tiene dos líneas de acción, en una de ellas, el principal objetivo es cumplir con el compromiso que se ha adquirido con la sociedad y actuar siempre en su beneficio; en la otra, el fin es sostener la que estructura que se genera para satisfacer tal compromiso.

2. Transparencia

La transparencia parte de que las actividades realizadas dentro del sector público deben de ser públicas y limpias, dejando atrás el secreto que ejercía el gobierno. “La noción de transparencia parece provenir de la ciencia política y de la Administración Pública y no del Derecho...el principio de transparencia está vinculado originalmente con el control de la Administración Pública como se pone de relieve en las disposiciones nacionales y supranacionales que se han aprobado en los años recientes.”³⁷

Es un acto en el que las organizaciones e instituciones públicas se abren al escrutinio público y a la vigilancia por parte de los ciudadanos que estén interesados en contar con determinada información. De tal modo que la transparencia no puede ser considerada como un acto de rendición de cuentas hacia un ciudadano en particular, pues para que ésta se cumpla es necesario que cierta información esté disponible y se tenga fácil acceso a ella en el momento en el que así lo disponga el ciudadano, con el fin de que dicha información sea analizada e incluso utilizada para exigir un mejor funcionamiento de la gestión gubernamental.

³⁶ GUERRERO, Omar, *Principios de Administración Pública*, 1997, P. 10.

³⁷ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la Información*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura - Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 69 y 70.

El concepto de rendición de cuentas es reciente, y se considera que su origen proviene del vocablo inglés *accountability*³⁸, que implica tener una obligación de dar explicaciones, emitir reportes o justificar acciones. Salvador Nava explica que:

“...la connotación tradicional de rendición de cuentas era eminentemente fiscalizadora; aludía preferentemente, al informe contable que debían presentar los administradores de una empresa o dueños de la misma. La noción de de rendición de cuentas se le empezó a asociar con el término de auditoría, pues se le visualizaba y practicaba meramente como un informe de contabilidad.”³⁹

Es éste el motivo, por el cual no puede pensarse en la transparencia y en la rendición de cuentas como un mismo concepto; pues si bien las dos se refieren a mantener informada, en este caso a la población, sobre las acciones llevadas a cabo y la forma en que utilizaron los recursos, más bien funcionan como un complemento.

2.1 Antecedentes y definición de la transparencia

“En el lejanísimo año de 1776, luego de un período convulso, un sacerdote sueco-finlandés que era diputado, economista, tabernero, hombre culto y viajero, Anders Chydenius, impulsó la primera ley de acceso a la información gubernamental de que el mundo tenga memoria: la ‘Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas’.”⁴⁰ De tal forma que Suecia se convirtió en el primer país en legislar sobre la libertad de información. Posteriormente, dos siglos después, Finlandia sigue el ejemplo de Suecia; en 1966 Estados Unidos publicó su *Freedom of Information Act*, la cual es la primera ley en este género del derecho de acceso a la información pública; y Dinamarca en 1970, a partir de este momento comienza una ola democratizadora a la que se suman más de 40

³⁸ NAVA GOMAR, Salvador, LUNA PLA Issa y VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de Acceso a la Información Pública Parlamentaria*, Cámara de Diputados LIX Legislatura - Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 20.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ ACKERMAN, John y SANDOVAL Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, IFAI, Secretaría de Acuerdos, Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, agosto 2005, p. 5.

países, incluido México. Hasta el 2005, eran ya 62 países que contaban con leyes de transparencia, lo que demostró la magnitud de este fenómeno.⁴¹

En una búsqueda para que las instituciones realicen sus funciones con ética y legalidad dentro de un Estado de Derecho que tenga como base a las leyes e instituciones y no a las personas, se ha llegado a la conclusión de que la transparencia es la forma de lograr un avance en estos términos.

El concepto que Daniel Kaufman da “se refiere al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los actores relevantes.”⁴² Un término que ha sido utilizado de forma paralela al de transparencia, es el de publicidad, aunque por razones de simplificar este concepto, normalmente se prefiere utilizar ‘transparencia’.

Ernesto Villanueva afirma que: “Es claro que la transparencia o publicidad de los actos de los órganos del Estado son términos equiparables. La transparencia significa así el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas.”⁴³

Otro concepto que se relaciona con la transparencia es el de rendición de cuentas, que si bien, se dirigen en el mismo sentido, no son iguales, según lo manifestado por Eduardo Guerrero: “Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos pues frecuentemente ‘la necesidad de transparentar’ no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo”.⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*, p. 7.

⁴² KAUFMAN, Daniel, Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption and Good Governance, citado en el *Marco teórico-metodológico de la Transparencia (IFAI)*, 2002, p. 10.

⁴³ VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁴ GUERRERO, Eduardo, La luz en busca del cristal: Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México, citado en el *Marco teórico-metodológico de la Transparencia (IFAI)*, 2002, p. 11.

Para que un país sea considerado como transparente, debe cumplir con aspectos tales como: facilitar el acceso a la información sin que exista discriminación alguna; que ésta sea comprensiva, y a su vez, proteger aquella información clave o que pueda causar daño al país o a una persona, y; que la información sea relevante, de calidad y confiable, para asegurar que ésta sea de utilidad a quien la consulta.

2.2 Derecho a la información pública y a la privacidad

Junto con la transparencia llega el derecho a la información pública y a la privacidad, términos que implican distintos significados, pues la transparencia como garantía normativa justifica la existencia del derecho de acceso a la información pública. Jorge Carpizo y Sergio López Ayllón señalan que el derecho a la información consiste en garantizar que toda persona pueda atraerse información, informar y ser informada, esto en base al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece lo siguiente:

- a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de 1. acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y 2. la decisión de qué medio se escucha o se contempla.
- b) El derecho a informar incluye 1. las 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, y 3. con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.⁴⁵

De modo que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública implican, en forma conjunta, que la sociedad pueda consultar documentos relativos a la administración del Estado mediante solicitud, y a su vez, que el gobierno debe publicar toda aquella información que sea de interés general.

⁴⁵ VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, p. 65.

Dentro de este contexto, surge otro aspecto dentro del derecho de acceso a la información, éste es conocido como el derecho a la verdad. “Dicho derecho se refiere a la obligación de los Estados de asegurar que los individuos conozcan la verdad respecto de casos serios de violaciones a derechos humanos, así como de otras situaciones sociales extremas, tales como una epidemia. En dichos casos, no es suficiente que las autoridades permitan el acceso a sus archivos, ni que den publicidad a documentos clave que estén en su poder. Le incumbe al Estado asegurar que dicha situación sea completamente investigada y que los resultados de la misma se hagan públicos.”⁴⁶

Rocío Aparicio define el derecho en referencia como aquel al que toda persona tiene a ‘difundir, investigar y recibir información’, cuyo contenido sea significativo. Le asigna dos connotaciones a este derecho:

“El derecho a informar: comprende las facultades de difundir e investigar. Este rubro supone el acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación y el establecimiento de fuentes de información abiertas al público.”⁴⁷ Este derecho es el que se manifestó de manera más temprana en la libertad de prensa, aumentando así las posibilidades de hacer investigaciones en materias que antes eran restringidas o secretas y publicarlas para hacerlas del dominio popular y no sólo de un grupo específico.

El derecho a ser informado: es la facultad de recibir informaciones, se refiere al derecho del individuo y de los grupos sociales a estar informados de los sucesos públicos y, en general, de todas las informaciones que pudieran afectarle. Todo esto es para que oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad. El sentido del derecho a ser informado es que el receptor abandona la pasividad al tener la posibilidad jurídica de exigir al sujeto obligado, la información a que tiene derecho.⁴⁸

⁴⁶ MENDEL, Toby, *Libertad de Información: Derecho humano protegido. Derecho Comparado de la Información*. Núm. 1 Enero –Junio de 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 41.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 88.

⁴⁸ *Idem.*

Otro concepto que vincula al individuo y en general a la sociedad con las instituciones, y contempla distintas situaciones de acceso a la información entre ellos es:

“El derecho a la información es el derecho subjetivo público a crear, difundir, recibir, investigar o conocer noticias, datos, hechos, opiniones, ideas y todo tipo de comunicación alterna necesaria para entender, de un modo inteligente, las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, por las que el individuo se ve directa o indirectamente afectado y que requiere para orientar su acción.”⁴⁹

Para que el derecho de acceso a la información se cumpla es necesario tener en cuenta que toda la información en manos del gobierno debe ser considerada como pública (excepto aquella que afecte la vida privada de las personas), por el solo hecho de tener relación con la ciudadanía.

Además, la transparencia y el derecho de acceso a la información, junto con la rendición de cuentas, son una forma en la que el gobierno puede aumentar la credibilidad de la población y así legitimarse. No obstante, el principal objetivo de este derecho es el de contribuir al desarrollo de una cultura democrática, en la que se logre despertar el interés ciudadano por conocer más del ejercicio del sector público y así participar en las políticas públicas, es decir, en la toma de decisiones que les afectan directamente.

En contraparte, también está el derecho a la vida privada, como la facultad que tiene una persona de no ser molestada, esto con el fin de asegurar la tranquilidad social y la dignidad para el desarrollo de la personalidad humana. Entre los aspectos que deben ser protegidos del conocimiento público, están, dentro del hogar o el ámbito laboral, “los expedientes médicos, legales y personales, las conversaciones o reuniones privadas, la correspondencia por cualquier medio, la

⁴⁹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal, p. 5.

intimidad sexual, la convivencia familiar o afectiva y todas aquellas conductas que se llevan a efecto en lugares no abiertos al público.”⁵⁰

Entre las características señaladas por Ernesto Villanueva está la de considerar al derecho a la vida privada como un derecho esencial, extrapatrimonial, imprescriptible e inembargable:

- a) Es un derecho esencial e inherente del individuo, independientemente del sistema jurídico particular o contenido normativo con el cual está tutelado por el derecho positivo.
- b) Es un derecho extramatrimonial, que no puede comerciarse o intercambiarse como los derechos de crédito, pues forma parte de la personalidad del individuo, razón por la cual es intrasmisible e irrenunciable.
- c) Es un derecho imprescriptible e inembargable. El derecho a la privacidad ha dejado de ser sólo un asunto doctrinal para convertirse en contenido de derecho positivo, en virtud del desarrollo científico y tecnológico que experimenta el mundo moderno con el uso masivo de la informática, que permite el acceso casi ilimitado a información personal por parte de instituciones públicas y privadas.⁵¹

3. Transparencia y acceso a la información pública en México, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo Federales

3.1 El Poder Legislativo en México

Desde el siglo XVIII se hace presente el principio democrático basado en la soberanía popular, por lo que fue necesario buscar una forma con la que se hiciera cumplir esta tendencia y ello trajo como consecuencia el establecimiento del parlamento, principalmente a lo largo del siglo XIX, por lo que es conocido como el siglo del parlamentarismo.

Sin importar si el gobierno era liberal o conservador, o la Constitución que entonces tuvieran, el Congreso siempre estaba presente dentro de la vida política, con mínimas variaciones en su forma y en sus atribuciones. “No se puede dudar,

⁵⁰ VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, p. 301.

⁵¹ *Idem.*

no en público, ni de la Soberanía Popular ni de la necesidad de limitar el ejercicio del poder; y no se puede dudar tampoco de que el Congreso es el mecanismo necesario para cumplir con ambas exigencias.⁵² La presencia del Congreso y su persistencia se debió a varios factores, como a la necesidad de controlar y vigilar al presidente.

Años después del establecimiento del Poder Legislativo, se empezó a dar importancia a las facultades de los Poderes de la Unión, en busca de llegar a un equilibrio, principalmente entre el ejecutivo y el legislativo. Es por ello que “la Constitución de 1824, en vigor hasta 1835, reconoció cierto equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual se deduce de la colaboración de estos órganos del Estado en las materias principales, como las actividades legislativa, hacendaria, de comercio exterior, de política exterior, entonces facultad del Congreso General de Guerra...Incluso, la Cámara de Diputados elegía al Presidente de la República en elección indirecta, previa participación de las legislaturas locales...”⁵³

Sin embargo, este sistema de contrapesos no siempre ha ejercido tal función, pues el Congreso, independientemente de las facultades que le hayan sido conferidas en determinado período, ha favorecido en sin número de ocasiones al sistema presidencialista que México vive desde hace un largo tiempo.

En la historia constitucional mexicana, las facultades del Congreso son de tal naturaleza que pueden servir, todas ellas, lo mismo para apoyar que para censurar o limitar el poder del presidente. Es el caso, obvio, de la facultad de aprobar los presupuestos, también la de crear empleos públicos y determinar sus sueldos o la de aprobar leyes de cualquier índole. Sin embargo, la clave del equilibrio entre ambas instituciones está en el derecho de veto.⁵⁴

La grandeza del poder legislativo radica en poder intervenir en cada aspecto de la vida de la sociedad, no obstante, para controlar esta situación existe la división de poderes. Esto lo manifiesta Rogelio Hernández, al expresar que: “Aunque es

⁵² *Ibid.*, p. 24.

⁵³ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *Op. Cit.*, p. 33.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 46.

obvio que, como legislador, el Congreso puede elaborar leyes prácticamente sobre cualquier asunto, el Constituyente no quiso dejar al azar algunos temas que consideró fundamentales, por eso los hizo explícitos en el texto...estas facultades pueden clasificarse en tres grandes apartados: asuntos hacendarios y de política económica; educación, y cultura y organización gubernamental.”⁵⁵

3.1.1 La Cámara de Diputados

La iniciativa de reforma a la Constitución en 1962 por el Presidente Adolfo López Mateos, que consistió en modificar las proporciones en las votaciones para favorecer la inclusión de los partidos minoritarios, se ha visto como un intento de modernización hacia la Cámara de Diputados, que buscó la dispersión pluralizada y racional del poder.

Actualmente y de acuerdo con el artículo 52 constitucional, la Cámara de Diputados está integrada por 500 representantes de la Nación, 300 de los cuales son electos según el principio de votación mayoritaria relativa (a través del sistema de distritos electorales uninominales), y 200 diputados que son electos de acuerdo al principio de representación proporcional (por el sistema de listas regionales, en circunscripciones plurinominales).

Los diputados duran en su cargo tres años, y por cada diputado propietario se elige a un suplente (art. 51 constitucional). Entre algunos de los requisitos para ser diputado, establecidos en el artículo 55 constitucional, están: ser ciudadano mexicano por nacimiento, ser originario del estado en el que se haga la elección, tener 21 años cumplidos al día de la elección y no ser Secretario o Subsecretario de Estado ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dinorah Lima sintetiza la organización de los diputados de la siguiente manera:

La participación de todos los diputados es la base del proceso legislativo, ellos dan vida a los debates y a las palabras escritas en las iniciativas de las leyes. Los

⁵⁵ HERNÁNDEZ, Rogelio, *Op. Cit.*, p. 195.

quinientos diputados se organizan de acuerdo a los siguientes criterios: a) por partido, en grupos parlamentarios; b) por su representación, mediante un coordinador en la Comisión del Régimen Interno y Concertación Pública, el órgano de gobierno de la Cámara, y c) por individuo, en las Comisiones y Comités donde los diputados de los diferentes grupos parlamentarios se organizan para el trabajo.⁵⁶

En la cabeza de la organización de la Cámara de Diputados está la **Mesa Directiva**, que se encarga de conducir las sesiones de la Cámara y de asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, según la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 20. La Mesa Directiva “será electa por el Pleno; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos”.⁵⁷

Conforme a lo dispuesto en el artículo 70 constitucional y en el 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante solamente Ley Orgánica del Congreso), un **Grupo Parlamentario** es la agrupación de diputados que pertenecen a un mismo partido, mismo que debe estar integrado por al menos cinco diputados, el reconocimiento del grupo es hecho por la Mesa Directiva de la Cámara. En los grupos parlamentarios se toman decisiones como los tiempos de cada orador, o que diputados pertenecerán a determinadas Comisiones o Comités.

De los coordinadores de cada Grupo Parlamentario se integra la **Junta de Coordinación Política**, que “es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin

⁵⁶ LIMA de Jiménez, Dinorah y GIL, Cristina, Organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados, en GIL VILLEGAS, Francisco, *El Congreso Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994, p. 92.

⁵⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 17.

de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden”.⁵⁸

La **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos** está integrada por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (artículo 37 de la Ley Orgánica del Congreso General). Sus principales atribuciones, de acuerdo al artículo 38 de la misma ley, son las de:

- a) Establecer el programa legislativo del período de sesiones.
- b) Impulsar en trabajo de las comisiones
- c) Llevar al Pleno de la Cámara los nombramientos del Secretario General y del Contralor de la Cámara.

Posteriormente, como organismos de apoyo al trabajo legislativo, también están dentro de la organización de la Cámara las **Comisiones** y los **Comités**.

El gobierno supremo de la Cámara de Diputados es la Asamblea General, integrada por los 500 diputados. Para el cumplimiento de las atribuciones legislativas de la Cámara, se forman las Comisiones y los Comités...cuyos miembros se determinan en el Pleno a partir de las propuestas de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Las Comisiones y los Comités se apoyan en los órganos operativos de la Cámara que son: la Tesorería, la Oficialía Mayor y las Direcciones Generales.⁵⁹

Conforme al artículo 39 de la ley antes mencionada, el Pleno es el encargado de constituir a las comisiones, y su función principal es la de colaborar a que la Cámara cumpla con las funciones que constitucional y legalmente le fueron atribuidas, esto a través de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones. Entre otras de sus funciones están las de hacer estudio legislativo, su trabajos se basan en el dictamen de alguna iniciativa de ley o en el análisis de las leyes ya establecidas para reformarlas, adicionarlas o derogarlas. Las comisiones pueden

⁵⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 33.

⁵⁹ LIMA de Jiménez, Dinorah y Gil, Cistina, *op. cit.*, p. 100.

ser ordinarias, que se mantienen de legislatura en legislatura, o extraordinarias, dependiendo de las necesidades de trabajo de cada legislatura.

Respecto a la forma en que las Comisiones de la Cámara de Diputados trabajan, Dinorah Lima encuentra que: “Las diversas Comisiones permanentes se integran al inicio de la legislatura en la primera sesión, después de la apertura de sesiones del primer año de ejercicio. Por reglamento, se pueden aumentar o disminuir su número según sea necesario. Las Comisiones especiales se nombran ‘cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios’ y pueden ser tantas como se requieran.”⁶⁰ Generalmente las comisiones especiales se ocupan de temas pasajeros en el país, algunas ellas basan su importancia en los acontecimientos que estén o hayan acontecido en un momento cercano.

Aunque está establecida legalmente la forma en que deben trabajar las comisiones, e incluso la obligación de entregar un informe en el que consten sus actividades, son varios los casos que al fin del primer período ordinario no han establecido su programa de trabajo, ello como consecuencia de que los miembros de la mesa directiva son posicionados de acuerdo al partido político, y no al conocimiento o habilidades.

Asimismo, Dinorah Lima explica que: “En las reuniones de Comisión pueden estar presentes todos los diputados, aun los que no pertenezcan a la Comisión en cuestión. En tal caso tienen derecho a voz pero no voto. En el caso de los periodistas, puede o no estar permitido su acceso, según sea el tema a tratar... Es en ellas donde se lleva a cabo el trabajo propiamente legislativo de la Cámara”.⁶¹

En orden de importancia, después de las Comisiones de trabajo, se encuentran los Comités, creados para el gobierno interior de la Cámara. “Para el funcionamiento administrativo de la Cámara de Diputados se integran cuatro comités: de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y,

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 100 y 101.

⁶¹ *Idem.*

a partir de las reformas de 1994 a la Ley Orgánica, se incluye el Comité de Investigaciones Legislativas...”⁶²

En conclusión, el Poder Legislativo es de gran importancia para una Estado, sobre todo en un sistema político presidencial en el que no sólo debe haber un control del poder entre las cámaras del Congreso de la Unión, si un contrapeso entre poderes, que permitan una constante vigilancia del legislativo al ejecutivo y viceversa. Además de ser su función sustantiva la de expedir leyes, mismas de las que depende el desarrollo del país y, en particular, en la Cámara de Diputados, cuyos miembros representan a un nación entera.

La Cámara de Diputados tiene una función de enorme importancia social, pero ésta es, a menudo, poco conocida y escasamente valorada. Resulta lamentable que la prensa y los medios informativos resalten la espectacularidad de un diputado cuando éste se coloca ante la tribuna, peor ignoran el trabajo arduo y agotador que representa reformar, proponer y rechazar las leyes que necesita el país. Se ignora además, no tan sólo la labor de los diputados durante los meses intercalados entre las dos sesiones anuales, sino que también se desconoce el interés y el trabajo constante, permanente e incondicional que lleva cabo el personal administrativo del Palacio Legislativo. Tal falta de información está presente, pese a que la historia de una nación la construyen precisamente aquellos involucrados directa o indirectamente en procesos de la actividad legislativa.⁶³

3.1.2 La Cámara de Senadores

La idea de crear la Cámara de Senadores surgió de la necesidad de que las entidades federativas se vieran representadas de una manera uniforme, de modo que no tuviera mayor ventaja aquel estado más grande o con más población. “El Senado de la República, Cámara alta constitutiva del Congreso de la Unión, es la institución republicana que cristaliza el pacto federal... El senado es el cuerpo que simboliza la soberanía que surgió originalmente de la unión entre las entidades federativas, y que equilibra la representación que emana de la elección de

⁶² *Ibid.*, p. 102.

⁶³ *Ibid.*, p. 73.

diputados de la Cámara Baja, en distritos uninominales configurados bajo el criterio del volumen de población y no de su sede geográfica”.⁶⁴

El primer antecedente de la formación del Senado lo constituye *el Decreto constitucional del 22 de octubre de 1814 para la libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingan. En el mismo se esboza el primer proyecto para instituir la representación nacional dándole a cada provincia un número igual de representantes, para semejar el peso de cada uno de ellos en el seno del Congreso.⁶⁵

El siglo XIX fue de gran relevancia para el establecimiento de un sistema bicameral en México, que si bien por un lado buscaba la representación de los estados, por el otro pretendía generar un sistema de contrapesos entre ambas cámaras legislativas.

...en 1823, al discutirse el proyecto de la primera Constitución de México los representantes de las provincias de Texas, Coahuila y Nuevo León, propusieron la instauración del sistema bicameral, que permitiera el advenimiento de senadores representantes de cada provincia ante el Congreso nacional, y que, una cámara sirviera de freno a la otra. Entre los constituyentes, Ramos Arizpe afirmaba que, en el federalismo, cada estado era una persona moral, independientemente del número de sus habitantes, por lo que así se subsanaría la desigual distribución poblacional que existía entre los estados.⁶⁶

Para garantizar este principio: “hasta 1993, el Senado se integró con dos miembros de cada estado y dos por el Distrito Federal, electos por mayoría relativa y voto directo; se renovaba por mitad cada tres años de acuerdo con la reforma de 1986. Las legislaturas de los Estados y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declaraban electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos.”⁶⁷ No obstante, este procedimiento no daba oportunidades de que los partidos pequeños tuvieran

⁶⁴ ALVARADO, Arturo, El Senado de la República (La Cámara de Senadores, estructura, organización y funcionamiento), en GIL VILLEGAS Francisco, *El Congreso Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994, p. 119 .

⁶⁵ *Ibid.*, p. 120.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 120 y 121.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 122.

representación dentro del Senado, por lo que este sistema dejó de funcionar para dar paso al que actualmente se conoce.

Hoy en día, la Ley Suprema postula en su artículo 56 que el Senado de la República está integrado por 128 legisladores, mismos que para cada estado y el Distrito Federal son electos dos por principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría, ésta es asignada al partido que haya quedado en segundo lugar en número de votos y que haya registrado una lista con dos fórmulas de candidatos. Los treinta y dos senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional, es decir, a través de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal.

A diferencia de la Cámara de Diputados, la de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años; en cuanto a los requisitos para ser Senador, son los mismos que para ser Diputado, excepto por la edad, que debe ser de 25 años; tanto los senadores como los diputados no pueden ser electos para un período inmediato (artículos 58 y 59 constitucionales).

3.2 El Poder Ejecutivo y la Administración Pública en México

El Poder Ejecutivo en México está depositado en el Presidente de la República (artículo 80 constitucional) y su función sustantiva es la de administrar al Estado, o ejecutar las leyes que el congreso emita, como es mejor conocido. Para cumplir con tal objetivo cuenta con un gabinete (formado por los Secretarios de Despacho) y con un gabinete ampliado, mediante los cuales se encarga de la provisión de servicios a la población en materia de salud, educación, vivienda, alimentación, trabajo, etc.

De acuerdo con el artículo 81 constitucional, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es electo en forma directa; su encargo comienza el 1º de diciembre y dura seis años sin posibilidad de reelección (artículo 83 constitucional).

La Administración Pública, que recae en el Presidente como principal figura, es centralizada y paraestatal conforme a lo dispuesto en el artículo 90 constitucional; para tal efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) delinea sobre que Secretarías de Estado recaen los negocios de orden administrativo de la Federación, así como las bases de creación de las entidades paraestatales.

3.2.1 Administración Pública Centralizada

En su artículo 1º la LOAPF establece que forman parte de la Administración Pública Centralizada la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Al frente de cada Secretaría está un Secretario de Estado, quien es auxiliado en sus labores por los subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales, según el artículo 14 de dicha Ley. Algunas de las Secretarías de Estado son la de Gobernación, la de Relaciones Exteriores, la de Economía, la de Seguridad Pública, de Desarrollo Social, entre otras.

3.2.2 Administración Pública Paraestatal

Dentro de la Administración Pública Paraestatal se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (artículo 1º., LOAPF).

Según lo establecido en el artículo 45 de esta Ley, los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

3.3 La transparencia y acceso a la información en México

A partir de la reforma administrativa del gobierno federal en la década de los setenta, se enfatizó el interés en aspectos que sirvieran para mejorar la eficiencia de la Administración Pública, por tal motivo, representó un punto de partida para el derecho de acceso a la información.

Uno de los principales objetivos de la reforma administrativa que menciona Alejandro Carrillo, fue el de:

incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable.⁶⁸

Por otro lado, años más tarde se presentó la presión que ejercían organizaciones de la sociedad civil para que en México se materializara el derecho a la información, algunos ejemplos de dichas organizaciones son Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana, Alianza Cívica; o el caso de la Iniciativa de Acceso México (IA-MEX), que ha buscado durante los últimos años la promoción del acceso a la información.

Asimismo, por parte del exterior hubo una gran influencia en México para comenzar a realizar prácticas de transparencia dentro del gobierno, como los acuerdos comerciales con países de América del Norte, Asia y Europa, así como las cartas de intención y los créditos obtenidos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Con estos antecedentes, Ernesto Villanueva señala que: “El concepto derecho a la información se convirtió en una expresión familiar para la prensa y para la comunidad académica dedicada el estudio de la comunicación en México, a partir

⁶⁸ CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedente e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1973. p 102.

de la adición al artículo 6º. Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.”⁶⁹ En este artículo se manifiesta que la información será garantizada por el Estado. De este modo, se logró que el derecho a la información se convirtiera en una garantía individual que la Constitución establece para los ciudadanos, lo que implica que es un derecho universal e inviolable.

El artículo 8º constitucional, establece que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, aunque en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República. De cierta forma ambos artículos se complementan para justificar el derecho de acceso a la información. Sin embargo, estos preceptos normativos no fueron suficientes para dar paso a la transparencia, por lo que en el 2002 se aprobó una ley de transparencia que reglamentara dichos artículos.

3.3.1 Orígenes y espíritu de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) realizó un monitoreo en el que muestra que más de setenta países están por la corriente de la transparencia y la rendición de cuentas; “más de cuarenta países en el mundo cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la gestión pública y otros 30 países más, se encuentran en el proceso de aprobarla”⁷⁰. De estos países, la mayoría forman parte de América del Norte y Europa, mientras que en Sudamérica el proceso comienza hasta mediados del año 2004, en países como Panamá, Ecuador, República Dominicana, Perú y México, como los únicos países latinoamericanos que cuentan con legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Después de las promesas de campaña hechas por Vicente Fox en el 2000, y la presión ejercida por las organizaciones de la sociedad civil, se presentaron tres

⁶⁹ VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, p. 63.

⁷⁰ ACKERMAN, John y Sandoval Irma, *op. cit.*, p. 22.

iniciativas para regular la transparencia y el acceso a la información en México; una de ellas provino de la Presidencia de la República, la otra era un acuerdo firmado por líderes de izquierda mexicana, y el tercera, provino del Grupo Oaxaca. Finalmente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante Ley de Transparencia) fue aprobada en junio de 2002 y entró en vigencia al siguiente año, junto con su Ley reglamentaria.

El senador Javier Corral es una de las figuras más importantes para esta Ley, pues participó en su aprobación e incluso recibió el Premio Derecho a la Información 2003, en el marco del Cuarto Congreso Nacional de Derecho a la Información.⁷¹

Después del 2003 el ordenamiento jurídico de la transparencia ha influenciado a los gobiernos estatales y municipales para que creen su propia legislación, e incluso formaron la Asociación Nacional de Comisiones Estatales de Acceso a la Información Pública.

La Ley de Transparencia, a pesar de estar dirigida principalmente para el Ejecutivo Federal, también es aplicable para el Poder Legislativo y el Judicial en sus tres principales premisas: garantizar, fomentar el derecho de acceso a la información pública y proteger los datos personales. Expresado lo anterior por Rodrigo Zamora:

La Ley garantiza el derecho de acceso a la información y a la protección de los datos de personales que obran en los tres Poderes Federales, así como en los organismos constitucionales autónomos. Lo anterior bajo las siguientes tres premisas: *i)* La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para toda la sociedad, salvo ciertas exposiciones; *ii)* El derecho de acceso a la información no requiere el acreditamiento de interés jurídico del solicitante; y *iii)* Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son personales.

El efecto inmediato de la Ley se demuestra por el hecho de que, a dos semanas de haber entrado en plena vigencia, las entidades y dependencias del Poder Ejecutivo

⁷¹ VILLANUEVA, Ernesto, "Información y ética política". *El Universal*, Lunes 26 de abril de 2004.

Federal habían recibido 4,374 solicitudes de información, respondiéndose 1,017 de ellas, habiéndose negado la información en sólo 9 casos.⁷²

Los objetivos de la Ley de Transparencia, además de los anteriormente mencionados, están aquellos que garantizan el cumplimiento de la misma:

La Ley es un ordenamiento de ordenamiento público y de observancia obligatoria, siendo sus objetivos los siguientes: *i)* Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; *ii)* Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; *iii)* Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; *iv)* Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y *v)* Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y plena vigencia del Estado de derecho.⁷³

3.3.2 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio de 2002, se promulgó y publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida por el Honorable Congreso de la Unión; a su vez, dicha ley dio lugar a la creación del IFAI.

En el artículo 1o. de la Ley de Transparencia se define al IFAI como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; además de que cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Para garantizar esta autonomía presupuestaria, en el artículo 8º de la ley en comento se considera al IFAI como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente.

El objeto de este instituto, de acuerdo con el artículo 2º, es el de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la

⁷² ZAMORA ETCHARREN, Rodrigo, *Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal*, México, Porrúa, 2003, p. 5 y 6.

⁷³ *Ibid.*, p. 9.



negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Está establecido en el artículo 4o. de la misma ley, que el órgano máximo de dirección del IFAI está integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente, quienes deliberan en forma colegiada y toman sus resoluciones por mayoría de votos.

El IFAI representa para la Ley de transparencia la forma de plasmar sus objetivos centrales; por la naturaleza jurídica que este organismo tiene, es que la dicha Ley puede aplicarse de manera uniforme al menos dentro de la Administración Pública Federal. A pesar de que para el resto de organismos públicos que no pertenecen a la Administración Pública Federal no exista un organismo como lo es el IFAI, el hecho de que estén obligados a cumplir con la transparencia y el acceso a la información es un gran avance.

Resumen

La definición del Estado ha pasado por diversos procesos teóricos, en los que el común denominador es que éste es una comunidad políticamente organizada, la principal diferencia estriba en definir la forma en que el Estado surgió, en los elementos que le dieron origen. De modo que hubo quienes justificaron la existencia del Estado por garantizar la seguridad de la sociedad, generando para esto, un contrato en el que cada participante sede parte de su soberanía.

El Estado, para cumplir con los fines para los que fue creado, necesita de un gobierno, que a su vez es producto de la voluntad soberana, que puede ser del pueblo o de una sola persona, de acuerdo a la forma de organización del Estado. Pueden distinguirse varias formas de gobierno, que aluden al número de gobernantes principalmente, de modo que un gobierno puede ser una monarquía o una república, en sentido estricto.

Cuando se habla de que el poder es detentado en el pueblo o en varias personas, como es el caso de la república, a su vez debe existir un equilibrio de este poder, sustentado así en la teoría de la división de poderes, que establece que en el gobierno hay un poder legislativo que determina las normas que regirán a la sociedad, un poder ejecutivo que las aplicará para el funcionamiento de la sociedad, y un poder judicial, que sanciona el incumplimiento de tales normas. El Poder Ejecutivo es del que se vale el gobierno para implementar todas las acciones que en nombre del Estado debe realizar. De tal modo que en el Poder Ejecutivo se encuentra la Administración Pública, que funge como la parte ejecutora del gobierno.

Ya que el gobierno en su conjunto fue instituido por la voluntad soberana del pueblo, las acciones que éste realice deben estar orientadas a cumplir con el principio de transparencia, en el que permitan a la sociedad vigilar y participar de estas acciones. Por un lado transparentar implica abrir el trabajo realizado al conocimiento público; y rendición de cuentas, por otro lado, implica estar obligado a informar.

La transparencia tiene sus orígenes en Suecia, en el siglo XVIII, no obstante, se ha desarrollado en diversos países, con el objetivo de que se cumpla con el Estado de Derecho y que sus instituciones funcionen con ética.

En México la transparencia toma fuerza a partir de la creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002; aún cuando ya existía un precepto constitucional (el artículo 6º), desde 1977, en el que se establece que el Estado debe garantizar la información.

Como sujetos obligados por esta ley, se encuentran el Poder Ejecutivo y la Administración Pública; el Poder Legislativo; el Poder Judicial; y los organismos constitucionales autónomos, todos ellos, dentro del ámbito federal, ya que cada gobierno local tiene la facultad de legislar sobre esta materia. Por esta razón, la presente investigación, se basa en los procesos de transparencia de instancias gubernamentales, como lo son el Poder Ejecutivo y el Legislativo, mismos que son explicados a detalle en el segundo capítulo.

CAPÍTULO II. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EN EL PODER EJECUTIVO

1. Mecanismos de transparencia y acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo

La Ley de Transparencia pretende ser general para todos los organismos públicos, es por eso que en ella se establece el patrón que deben seguir los tres Poderes de la Unión, aun cuando la naturaleza de sus organizaciones sea muy distinta. En el contenido de dicha Ley, se plasma el diseño de acceso a la información, tanto de forma institucional como procedimental. Es por lo anterior que la Ley de Transparencia se encuentra dividida en base a lo necesario para cumplir con el principio de transparencia y acceso a la información, emitiendo reglas que pudieran ser aplicadas para todos los sujetos obligados.

De tal modo que cuando se refiere a las obligaciones de transparencia, plasmadas en los títulos primero y cuarto de la ley se buscó que su diseño no sólo fuera aplicable para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; en el caso de los procedimientos para acceder a la información, contenidos en el título segundo de la Ley de Transparencia, específicamente, el recurso de revisión interpuesto ante un órgano autónomo (sólo para la Administración Pública Federal) que es el IFAI, y que se ajusta o cambia dependiendo del organismo que se trate; y finalmente en el título tercero de la de la Ley de Transparencia, que permite que esta ley se aplique, a través de diversos lineamientos, a los demás sujetos obligados que no pertenecen al ejecutivo.

1.1 Órganos encargados del acceso a la información

1.1.1 Unidades de enlace

En los lineamientos que el IFAI aprobó sobre el proceso que deben seguir las solicitudes de información, se establece que: “La unidad de enlace es la unidad administrativa de cada dependencia o entidad que será el vínculo con el solicitante, encargada de recibir o dar trámite a una solicitud de información, hacer las gestiones internas para que se resuelva y entregue, y efectuar la notificación de la resolución que le corresponda.”⁷⁴ El artículo 28 de la Ley de Transparencia establece que la unidad de enlace debe ser designada por los titulares de cada una de las dependencias o entidades.

De sus funciones

El mismo artículo mencionado anteriormente puntualiza cuales son las funciones de las unidades de enlace de la manera siguiente:

1. Recabar y difundir la información⁷⁵ a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Transparencia, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
2. Recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40 de dicha ley;⁷⁶
3. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes, y en su caso, orientarlos sobre las dependencias, entidades u otro órgano que pudiera tener la información solicitada;
4. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad para entregar la información solicitada, además de llevar a cabo las notificaciones a los particulares;

⁷⁴ Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulan los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección. Artículo segundo, fracción XVI.

⁷⁵ Tal información es la referida a las obligaciones de transparencia, mismas que son abordadas más adelante.

⁷⁶ Dichos artículos se refieren a la solicitud de acceso o modificación de los datos personales, y a la solicitud de documentos administrativos, respectivamente.

5. Proponer al Comité de Información los procedimientos internos que aseguren la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
6. Habilitar a los servidores públicos de las dependencias o entidades que sean necesarios para atender las solicitudes de información;
7. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos; y
8. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

Los titulares de las unidades de enlace son quienes designan a los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate, de acuerdo a lo establecido en el artículo 58 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante Reglamento de la Ley de Transparencia).

1.1.2 Comité de información

De sus funciones

De acuerdo al artículo 29 de la Ley de Transparencia, cada dependencia o entidad debe contar con un comité de información; las siete funciones que le son asignadas por este mismo artículo son:

1. Coordinar las acciones necesarias para proporcionar la información prevista por la Ley de Transparencia;
2. Crear los procedimientos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
3. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por las unidades administrativas de la dependencia o entidad;
4. Realizar la gestión necesaria, a través de la unidad de enlace, para localizar los documentos administrativos en los que conste la información que fue solicitada;

5. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad en lo referente a clasificación y conservación de documentos administrativos, así como la organización de archivos, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el IFAI y el Archivo General de la Nación;
6. Elaborar un programa para obtener de manera más fácil la información de la dependencia o entidad, así como para la organización de los archivos, mismo que deberá ser actualizado periódicamente; y
7. Elaborar y enviar al IFAI los datos necesarios⁷⁷, de acuerdo a los lineamientos que éste expida, para la elaboración del informe que debe rendir anualmente ante el H. Congreso de la Unión.

De su integración

Los Comités de Información se integran de acuerdo a lo señalado en el artículo 30 de la Ley de Transparencia y en el 57 del Reglamento de la Ley, de modo que sus miembros son:

1. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;
2. El titular de la unidad de enlace; y
3. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

Si alguna entidad no cuenta con órgano interno de control, la Secretaria de la Función Pública designa al servidor público que deba formar parte del comité. En el mismo artículo 57 se establece que los miembros de los comités sólo pueden ser suplidos en sus funciones por servidores públicos que hayan sido designados por los miembros titulares de aquéllos, quienes deben tener el rango inmediato inferior.

⁷⁷ En el artículo 39 de la Ley de Transparencia se establece la obligatoriedad para el IFAI de rendir un informe anual ante el Congreso; además, señala que la información que un Comité de Información debe entregar a dicho instituto para tal fin es la siguiente: el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad, así como resultado, su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley de Transparencia.

En el artículo tercero transitorio de la Ley de Transparencia se manifiesta que una vez que los miembros de los Comités han sido designados, se debe notificar a la Secretaría de la Función Pública. La formación de tales estructuras debe hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

De su funcionamiento

Las decisiones de los comités deben ser tomadas por mayoría de votos; y aunque tienen la posibilidad de integrar a los servidores públicos que consideren necesarios para asesorarlos y apoyarlos en sus funciones, éstos pueden asistir con voz pero sin voto. Los comités deben establecer los criterios para su funcionamiento, mismos que señalarán la periodicidad con que se sesionará, el servidor público que los presidirá y la forma de dar seguimiento a sus acuerdos. (Artículo 57)

El artículo 60 expone que las resoluciones y criterios que expidan los Comités deben ser públicos y se darán a conocer en el sitio de Internet de la dependencia o entidad de que se trate dentro de los diez días hábiles siguientes a que se expidan, sin perjuicio de que se hagan del conocimiento público a través de un sistema único que para esos efectos determine el IFAI.

1.1.3 Órgano que resuelve sobre los recursos de revisión

Como se mencionó en el capítulo primero, el IFAI es la autoridad que se encarga de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información en poder de las dependencias y entidades, como uno de sus principales objetivos, ello de acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Transparencia y con el artículo 2º del Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Del Pleno y su integración

Dentro de su organización interna, el Pleno es el órgano máximo de dirección del IFAI, integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente, según lo establecido en el artículo 4º del Decreto de Creación.

El artículo 34 de la Ley de Transparencia dispone que los cinco comisionados son nombrados por el Ejecutivo Federal, la Cámara de Senadores, o la Comisión Permanente cuando ésta se encuentre en receso, puede objetar dichos nombramientos por mayoría dentro de un plazo de treinta días, vencido este plazo sin que emita resolución al respecto, se entiende como no objetado tal nombramiento.

Dentro del mismo artículo se señala que los comisionados sólo pueden ser removidos de sus funciones por transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley de Transparencia, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del IFAI, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Los comisionados duran en el cargo siete años sin posibilidad de reelección y durante el mismo no pueden tener otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, de acuerdo al artículo 34. No obstante, el artículo quinto transitorio de la Ley de Transparencia, señala que el primer período de ejercicio para tres comisionados duraría sólo cuatro años, mismos que podrían ser ratificados para un nuevo periodo de siete años.”

Funcionamiento del Pleno

En el Reglamento Interior del IFAI se expresa que: “El Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de forma colegiada, ajustándose para ello en el principio de igualdad entre sus integrantes, por lo que no habrá

preeminencia entre ellos”⁷⁸; funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias (artículo 9 reglamento IFAI).

El artículo 10 de este Reglamento señala que las decisiones y resoluciones del Pleno se adoptan al menos con tres votos en el mismo sentido, salvo en los recursos de revisión, de reconsideración y procedimientos de verificación de falta de respuesta, los cuales podrán tomarse con la mayoría de los votos presentes. En caso de empate, el Comisionado Presidente resuelve con voto de calidad.

Algunas de las atribuciones del IFAI referentes a los mecanismos de acceso a la información de acuerdo con el artículo 37 de la Ley de Transparencia son:

1. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
2. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
3. 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;
4. 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;
5. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
6. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
7. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

En el mismo sentido, las atribuciones que le son conferidas al Pleno son:

⁷⁸ Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, artículo 7°.

1. Aprobar la versión pública de las resoluciones que tome el Pleno;
2. Aprobar los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los Poderes Legislativo y Judicial, los sujetos obligados, los estados, el Distrito Federal, los municipios u otras personas físicas o morales, nacionales o extranjeras;
3. Aprobar la suscripción de convenios, contratos, bases de colaboración y demás actos consensuales a celebrarse con terceros.

1.2 Obligaciones de transparencia (información pública de oficio)

Las obligaciones de transparencia o la información pública de oficio es aquella que las dependencias y entidades deben poner a disposición del público, de acuerdo con la Ley de Transparencia y su reglamento, sin que sea necesaria la presentación de una solicitud de información. De acuerdo con el artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, esta información debe ser actualizada al menos cada tres meses, salvo que se haya establecido otro plazo; y mantenerse en Internet, al menos durante el plazo de su vigencia.

Este eje es el que le da el sentido de transparencia a la ley, y tiene como objetivo primordial el reducir los costos que pueden generar las solicitudes de información, que muy probablemente versarían sobre estas cuestiones.

A pesar de las diferencias entre los distintos órganos de los Poderes de la Unión, se planeó que el diseño de la Ley de Transparencia contuviera obligaciones genéricas para todos los sujetos obligados.

1.2.1 Información que debe ser publicada

La información que las dependencias y entidades deben hacer pública, con excepción de la señalada como confidencial o reservada, se encuentra en 17 apartados, enunciados en el artículo séptimo de la Ley de Transparencia, entre los que destacan: la estructura orgánica, las facultades, metas y objetivos de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración

mensual por puesto, los servicios que ofrecen, la información sobre presupuesto asignado, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado, las concesiones y las contrataciones (Artículo 7 de la Ley de Transparencia).

1.2.2 Forma de publicación

La información pública de oficio debe estar disponible a través de medios de comunicación electrónica, para ello los sujetos obligados deben contar con equipos de cómputo que estén a disposición de las personas interesadas en la información, para que la puedan obtener ya sea de manera directa o a través de impresiones, además deben proporcionar asistencia y apoyo en los trámites y servicios que presten (Artículo 9 de la Ley de Transparencia).

Lo anterior da lugar al artículo noveno del Reglamento de la Ley de Transparencia, en el que señala que las dependencias y entidades deben contar con un espacio físico con personal para atender y orientar al público en materia de acceso a la información.

1.3 Información clasificada

1.3.1 Tipos de información clasificada: reservada y confidencial

La información puede ser clasificada como reservada o confidencial dependiendo de las consecuencias o efectos que ésta tenga; es **reservada** principalmente, cuando dicha información compromete la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; cuando afecta a negociaciones dentro de las relaciones internacionales; por dañar la estabilidad financiera del país; por poner en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona; o por causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes (Artículo 13 de la Ley de Transparencia).

Entre otra información que también se considera como reservada por el artículo 14 de la misma ley están:

1. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.
2. Las averiguaciones previas.
3. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.

En estos dos últimos casos cuando el período de reserva concluya la información puede ser pública, solamente protegiendo la información confidencial que contenga. La información no puede clasificarse como reservada cuando se trate de violaciones graves a derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.⁷⁹

Aunque para todos los casos que señalan los artículos 13 y 14, la información clasificada como reservada puede conservar tal carácter hasta por doce años, y puede ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a dicha clasificación o cuando haya transcurrido el período de reserva, sin embargo, es importante señalar que los períodos de reserva pueden ser ampliados por el IFAI a solicitud de los sujetos obligados, siempre y cuando demuestren que persisten las causas que dieron origen a la clasificación (Artículo 15 de la Ley de Transparencia).

La información **confidencial**, a diferencia de la reservada, no está sujeta a plazos de vencimiento, pues tiene ese carácter de manera indefinida, salvo que el titular de la información de consentimiento expreso. (Artículo 37 del Reglamento de la Ley de Transparencia). No obstante, no se requiere del consentimiento expreso del titular cuando esté en peligro la vida o salud de la persona que se trate, de acuerdo con el artículo 39 del mismo reglamento.

Este tipo de información, considerada en el artículo 18 de la Ley de Transparencia, es principalmente de dos tipos: la que es entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión.

⁷⁹ Los que se establezcan como tales en los tratados ratificados por el Senado de la República o en las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado Mexicano, así como en las disposiciones legales aplicables.

Es información confidencial la que contenga datos personales de una persona física referentes a:

1. Origen étnico o racial.
2. Características físicas.
3. Morales o emocionales.
4. Vida afectiva o familiar.
5. Domicilio o número telefónico particular.
6. Patrimonio.
7. Ideología u opinión política.
8. Creencia o convicción religiosa o filosófica.
9. Estado de salud físico o mental.
10. Preferencia sexual.
11. otras que afecten su intimidad, como la información genética.⁸⁰

1.3.2 Proceso de clasificación

Los responsables de clasificar la información son los titulares de las unidades administrativas, además dichas unidades deben elaborar semestralmente y por rubros temáticos un índice de los expediente reservados. “Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada” (artículo 17 de la Ley de Transparencia). En el último párrafo de este artículo también se señala que el IFAI puede tener acceso a la información reservada o confidencial en todo momento, para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.⁸¹

⁸⁰ Artículo trigésimo segundo de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

⁸¹ El artículo 29 del Reglamento de la Ley establece que el IFAI puede solicitar a la dependencia o entidad un informe sobre el contenido de la información reservada o confidencial, ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Transparencia.

De acuerdo con el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Transparencia la clasificación de la información, que puede ser sobre documentos o sobre expedientes, se lleva a cabo en el momento en que:

- Se genere, se obtenga o se transforme la información, o
- Se reciba una solicitud de acceso a la información sobre documentos que no se hubieran clasificado previamente.

El IFAI es quien está facultado para establecer los lineamientos que contengan los criterios para la clasificación, desclasificación y custodia de la información, aunque los comités de información también pueden establecer criterios más específicos cuando la naturaleza de la información de la unidad administrativa lo requieran, siempre que estén justificados y no contravengan los lineamientos expedidos por el IFAI; tales criterios deben ser publicados en el sitio de Internet de las dependencias y entidades a los diez días de que fueron generados o modificados (Artículo 28 del Reglamento de la Ley de Transparencia).

La información que fue clasificada como reservada puede perder este carácter por las siguientes causas, de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Transparencia:

1. Por el vencimiento del período de reserva,
2. por la desaparición de las causas que dieron origen a la clasificación,
3. cuando así lo determine el comité de información en los términos del artículo 45 de la Ley de Transparencia⁸², o
4. cuando así lo determine el IFAI conforme a los artículos 17 y 56 fracción III de la Ley de Transparencia⁸³.

⁸² Tal artículo señala que en el caso de que una unidad administrativa clasifique los documentos como reservados o confidenciales, debe remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundamentar dicha clasificación al comité de información, para que de este modo, éste resuelva si confirma o modifica la clasificación, negando de este modo el acceso a la información, o; si revoca la clasificación, concediendo a así el acceso a la información.

⁸³ Esta fracción se refiere a que el IFAI puede revocar o modificar las decisiones del comité de información y ordenar a la Dependencia o Entidad que permita al particular el acceso a la información o bien, que modifique tales datos.

La desclasificación puede llevarse a cabo por el titular de la unidad administrativa, por el comité de información y/o por el IFAI.⁸⁴

1.4 Información pública a petición de parte

1.4.1 Solicitud

La información que no representa una obligación de transparencia para las entidades y dependencias puede ser requerida por los particulares a través de solicitudes de acceso a la información; cualquier persona o su representante pueden presentar una solicitud ante la unidad de enlace, mediante escrito libre o en los formatos que haya aprobado el IFAI (artículo 40 de la Ley de Transparencia). Tales formatos deben estar en las unidades de enlace o representaciones y en los sitios de Internet de las dependencias o entidades.

De modo que las solicitudes pueden entregarse personalmente o a través de un representante en las oficinas establecidas; por correo certificado, con acuse de recibo; y a través del sistema electrónico que haya establecido el IFAI, actualmente es el Sistema de Solicitudes de Información⁸⁵, esto de acuerdo con el artículo 66 del Reglamento de la Ley de Transparencia.

Las solicitudes pueden ser presentadas personalmente o a través de representante en el domicilio de la unidad de enlace de la dependencia o entidad que corresponda, o en el de las oficinas, delegaciones

Una solicitud de acceso a la información debe contener, de acuerdo con el artículo anteriormente citado:

⁸⁴ Artículo décimo cuarto de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

⁸⁵ **Sistema de Solicitudes de Información o SISI:** el sistema autorizado por el Instituto que contiene los formatos impresos y electrónicos para que las personas presenten sus solicitudes de acceso a través de medios electrónicos, y el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades en otros medios como correo, mensajería o físicamente, y cuyo sitio de Internet es <http://informacionpublica.gob.mx>;

1. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para hacerle notificaciones, como el correo electrónico.
2. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita.
3. Cualquier otro dato que propicie su localización.
4. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se le haga entrega de la información, la cual puede ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

La obligación de las dependencias y entidades con respecto a las solicitudes consiste solamente en entregar los documentos que se encuentren en sus archivos, dicha obligación se da por cumplida cuando se ponen a disposición del solicitante los documentos requeridos. Por lo que en el caso de que la información solicitada ya esté disponible al público, se le hace saber por escrito al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar o adquirir dicha información.

Según lo señalado en el artículo 70 del Reglamento de la Ley de Transparencia, los comités de información de cada dependencia o entidad pueden establecer los plazos y procedimientos internos para dar trámite a las solicitudes de acceso, sin que exceda el plazo establecido en la Ley de Transparencia en el artículo 44, de 20 días hábiles para notificación y de 10 para entregar la información, por lo que para el fin de este trabajo, se analizarán más adelante los procedimientos internos establecidos en el IFAI para atender sus solicitudes de acceso y así poder realizar el comparativo de un organismo de la Administración Pública Federal con la Cámara de Diputados.

1.4.2 Trámite

Las unidades de enlace tienen la función de auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, particularmente en los casos en los que el solicitante no sepa leer ni escribir; cuando la información requerida no sea competencia de la entidad o dependencia ante la que se presenta la solicitud de acceso, la unidad de enlace debe orientar al particular sobre aquella que sea competente (Artículo 40 de la Ley de Transparencia).

La importancia de la unidad de enlace en este proceso de solicitud de información es que ésta representa el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de llevar a cabo todas las gestiones para facilitar el acceso a la información (Artículo 41 de la Ley de Transparencia). Entre ésta, la unidad administrativa correspondiente y en determinados casos el comité de información, son los principales responsables de llevar a buen término la respuesta a una solicitud.

No obstante, cuando la información solicitada no está disponible al público, se presentan diferentes casos para dar respuesta a las solicitudes dependiendo el tipo de información requerida:

a) En caso de contar con la información.

Una vez que la solicitud está en poder de la unidad de enlace, ésta la turna a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con el objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo en su caso, ello de acuerdo al artículo 43 de la Ley de Transparencia.

Posteriormente se debe notificar al interesado la respuesta de la solicitud en un plazo no mayor a veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquella, tal notificación es llevada a cabo por la unidad de enlace; además, se precisa el costo y la modalidad en que será entregada la información. El plazo señalado puede ampliarse hasta por un periodo igual, siempre y cuando existan razones que lo motiven y éstas se le notifiquen al solicitante. Una vez que se ha notificado la disponibilidad de la información y que el solicitante haya cubierto el pago de los derechos correspondientes, ésta se debe entregar en un plazo no mayor a diez días hábiles (Artículo 44 de la Ley de Transparencia).

b) Cuando el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales.

En este caso el titular de la unidad debe remitir inmediatamente la solicitud, así como un oficio con los elementos necesarios para fundamentar dicha clasificación al comité de información de la dependencia o entidad, mismo que debe resolver si: 1. *Confirma o modifica* la clasificación y niega el acceso a la información o 2. *Revoca* clasificación y concede el acceso a la información. En este último caso, la resolución del comité se notifica al interesado en el plazo señalado en el artículo 44 antes mencionado. Si la resolución es negativa, se indica al solicitante que puede interponer un **recurso de revisión** ante el IFAI. (Artículo 45 de la Ley de Transparencia)

c) En caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada no se encuentra en sus archivos.

Al presentarse esta situación, la unidad administrativa debe remitir al comité de información la solicitud de acceso y el oficio donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la *inexistencia* del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44. (Artículo 46 de la Ley de Transparencia)

En cualquiera de los casos, la falta de respuesta a una solicitud de acceso en el plazo señalado (de veinte días hábiles para su notificación), se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un período de tiempo no mayor a diez días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción de la misma, salvo que el IFAI determine que los documentos son reservados o confidenciales (Artículo 53 de la Ley de Transparencia).

1.5 Medios de defensa

1.5.1 Recurso de revisión

Un recurso de revisión se puede interponer principalmente por dos razones: por la negativa de acceso a los documentos o por la inexistencia de la documentación solicitada, en base a la notificación que se hace al solicitante respecto de la resolución de un comité de información (Artículo 49 de la Ley de Transparencia). También puede interponerse un recurso cuando el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega o; cuando éste considere que la información entregada es incompleta o no corresponde a la información requerida en la solicitud (artículo 50 de la Ley de Transparencia).

El mismo artículo 49 señala que este recurso puede ser interpuesto ya sea por el solicitante o por su representante, ante el IFAI o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto.

Cabe resaltar que el recurso del que se habló anteriormente es el que procede en lugar del señalado en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, manifestado así en el artículo 51 de la Ley de Transparencia.

Un escrito de interposición del recurso de revisión debe cumplir con los siguientes requisitos de acuerdo con el artículo 54 de la Ley de Transparencia:

1. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
2. El nombre del recurrente⁸⁶ y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones⁸⁷;
3. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
4. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
5. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación

⁸⁶ En los recursos de revisión de solicitudes de acceso a la información, no se requerirá acreditar la identidad del interesado.

⁸⁷ En caso de que el particular no señale domicilio para recibir notificaciones, éstas se realizarán por estrados.

correspondiente, y

6. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del IFAI.

El Reglamento de la Ley de Transparencia en su artículo 87 refiere que en caso de que no se satisfagan los requisitos antes mencionados, y el IFAI no cuente con elementos para subsanarlos, se *prevendrá* al recurrente, por una sola ocasión, y a través del medio que haya elegido, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de cinco días hábiles. Transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención se tendrá por no presentado el recurso. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el IFAI para resolver el recurso.

Corresponde al IFAI sustanciar los recursos de revisión llevando a cabo para ello el siguiente procedimiento de acuerdo al artículo 55 de la Ley de Transparencia:

- I. Interpuesto el recurso, el Presidente del IFAI, lo turna al Comisionado ponente, quien debe, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al pleno de dicho instituto;⁸⁸
- II. El Pleno determina 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.

En base al artículo 56 de esta ley, las resoluciones del IFAI podrán:⁸⁹ a)

⁸⁸ 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 del artículo 55.

⁸⁹ El recurso será desechado por improcedente cuando (artículo 57 de la Ley de Transparencia):

1. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49 (15 días);
2. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;
3. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o
4. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa

Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo; b) Confirmar la decisión del Comité o; c) 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.

De acuerdo con el artículo 92 del Reglamento de la Ley de Transparencia, si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión, lo haga de manera parcial, o a cumplir con una resolución o instrucción, el Instituto tiene las siguientes posibilidades:

1. Comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención;
2. Recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate, para su inmediata intervención, o
3. Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.

Transcurrido un año de que el IFAI expide una resolución que confirme la decisión de un Comité de Información, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución (Artículo 60 de la Ley de Transparencia). Este acto es conocido como la presentación de un **recurso de reconsideración**. Este procedimiento se realiza presentando un escrito que contenga los requisitos señalados previamente en el artículo 54 de la Ley de Transparencia, y de acuerdo con el artículo 60 de la misma ley, la resolución debe presentarse en un plazo no mayor a 60 días hábiles, en la que el IFAI determina si persisten las causas que dieron origen a la anterior resolución, o si la reconsideración procede (Artículo 95 del Reglamento de la Ley de Transparencia).

Todas las resoluciones del Pleno son públicas, tienen el carácter de ser definitivas

interpuesto por el recurrente.

El recurso será sobreseído cuando (artículo 58 de la Ley de Transparencia):

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

para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. (Artículo 59 de la Ley de Transparencia). El medio utilizado para inconformarse ante las resoluciones del Pleno del IFAI es el juicio de amparo, considerando que en la Ley de Transparencia no se establece algún medio en específico para llevar a cabo este acto.⁹⁰

2. Mecanismos de transparencia y acceso a la información pública en los otros sujetos obligados (Cámara de Diputados)

2.1 Órganos encargados del acceso a la información

2.1.1 Unidad de Enlace

El artículo quinto del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante Reglamento de Transparencia de la Cámara) establece que la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados conserva las atribuciones que le han sido conferidas por la Ley de Transparencia, además, que ésta depende de la presidencia de la Mesa Directiva.

2.1.2 Comité de información

El comité de información de la Cámara está integrado por el Secretario General de la Cámara, el titular de la unidad de enlace y la Junta de Coordinación Política; el comité toma sus decisiones por mayoría de votos (Artículo 6 del Reglamento, 1er apartado).

En el segundo apartado del mismo artículo se establecen las atribuciones del Comité, entre las que están:

- a) Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas.
- b) Ampliar el plazo de reserva de la información.

⁹⁰ De acuerdo con el artículo 21, párrafo cuarto de la CPEUM, el juicio de amparo procede cuando no se haya establecido en la ley la vía jurisdiccional de impugnación ordinaria, para reclamar las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de aquélla.

- c) Elaborar y actualizar el índice sobre información reservada de la Cámara.

2.1.3 Órgano que resuelve sobre los recursos de revisión

En materia de acceso a la información pública, corresponde a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados aplicar lo dispuesto en la Ley de Transparencia y en el Reglamento de Transparencia de la Cámara, así como resolver y reconocer los recursos de revisión y de reconsideración interpuestos por el solicitante; establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información clasificada; y elaborar un informe anual sobre las solicitudes de acceso a la información presentadas, así como su trámite (Artículo 7 del Reglamento de Ley de Transparencia).

2.2 Obligaciones de transparencia (información pública de oficio)

2.2.1 Información que debe ser publicada

El artículo segundo del Reglamento de Transparencia de la Cámara establece cuales son las unidades administrativas que deben publicar la información a la que se refiere al artículo séptimo de la Ley de Transparencia, tales unidades son:

- a) La Auditoría Superior de la Federación
- b) La Secretaría General
- c) La Secretaría de Servicios Parlamentarios y las direcciones generales que la integran
- d) La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y las direcciones generales que la integran
- e) La Contraloría Interna
- f) La Coordinación de Comunicación Social e Información
- g) Los centros de Estudios de la Cámara, y
- h) Cualquier otra unidad administrativa establecida para la prestación de servicios de cualquier naturaleza a la Cámara de Diputados.

Además, estas unidades están obligadas a publicar otra información de acuerdo a su ámbito de responsabilidad, como la gaceta parlamentaria; el diario de los

debates; la bitácora de asistencias a las sesiones del pleno y el sentido del voto de los diputados; los dictámenes a iniciativas o puntos de acuerdo que presenten las comisiones; los resultados de los estudios de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio, y los viajes oficiales que realicen los diputados, así como sus informes correspondientes (Artículo 2, apartado 2º del Reglamento de Transparencia de la Cámara).

Es función exclusivamente de la Secretaria General, de acuerdo con el artículo 3º del Reglamento de Transparencia de la Cámara, publicar la información referida en el artículo 7º de la Ley de Transparencia, en relación con los siguientes órganos de la Cámara: Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y Comisiones y Comités de la Cámara.

Adicionalmente a las obligaciones de transparencia, en el segundo apartado de este artículo se establece que la Secretaria General tiene que publicar, respecto a los mismos órganos:

- a) Las actas de las sesiones con la lista de asistencia
- b) Los acuerdos que se adopten y el sentido del voto de los diputados
- c) La información relativa a la asignación, custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles y en general de todos los recursos materiales que les provea la Cámara, y
- d) La información sobre la aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por la Cámara.

Mientras que en el tercer apartado se enuncia que en lo referente a las comisiones y comités de la Cámara, además de lo dispuesto anteriormente, deben de incluir el informe⁹¹ previsto en el inciso b) del párrafo sexto del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la información relativa a las iniciativas, minutas y puntos de acuerdo recibidos para su dictamen, así como el estado en que se encuentren.

⁹¹ Es una de las tareas de los comités de la Cámara, establecidas en esta disposición, la de rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

2.3 Información pública a petición de parte

2.3.1 Solicitud

Cualquier persona o su representante pueden presentar una solicitud de acceso a la información ante la Unidad de Enlace de la Cámara, mediante escrito libre, o a través de los formatos que elabora la unidad, la solicitud debe contener (artículo 8 del Reglamento de Transparencia de la Cámara):

- a) El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, así como los datos generales de su representante, en su caso;
- b) La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- c) Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
- d) Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

En el apartado segundo de este artículo se señala que en caso de ser insuficientes los datos proporcionados por el solicitante para localizar los documentos, la unidad de enlace podrá requerir por una vez y dentro de diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o que corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 11 del mismo reglamento.

Las solicitudes pueden ser recibidas por correo, fax, correo electrónico, y cualquier otro mecanismo que facilite su presentación. Es función de la unidad de enlace auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes, particularmente en los casos en los que el solicitante no sepa leer ni escribir; asimismo, deberá orientar debidamente al particular cuando la información que solicite no sea competencia de la Cámara o cuando ya esté disponible al público en medios impresos, electrónicos o en cualquier otro medio.

2.3.2 Trámite

Una vez que la solicitud llega a la unidad de enlace, el artículo 10 del Reglamento de Transparencia de la Cámara establece que ésta la debe turnar a la unidad administrativa correspondiente, con objeto de que esta última localice la información requerida, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo.

Este trámite durará el menor tiempo posible, pues la respuesta se le debe notificar al solicitante en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud, precisando, además, el costo y la modalidad en que será entregada la información (Artículo 11 del Reglamento). Este plazo puede ampliarse por un período igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

En el apartado tres del mismo artículo se señala que la información debe entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace haya notificado la disponibilidad de aquella.

El segundo caso es que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados para lo cual, debe remitir la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para motivar dicha clasificación al comité de información, el cual resolverá si confirma, modifica o revoca la clasificación. Cuando este caso se presente, el comité de información podrá tener acceso a los documentos que se encuentren en la unidad administrativa, su resolución le será notificada al solicitante en el plazo establecido en el artículo 11, en caso de ser negativa, se le debe indicar al solicitante que podrá interponer un recurso de revisión ante la mesa directiva (Artículo 12 del Reglamento de Transparencia de la Cámara).

El tercer caso, señalado en el artículo 13 del Reglamento de Transparencia de la Cámara es cuando se declara la inexistencia del documento solicitado,

procediendo a notificarle al interesado, dentro del mismo plazo establecido en el artículo 11.

La falta de respuesta en el plazo señalado, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la Cámara quedará obligada a darle acceso a la información en un período de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que la Mesa Directiva determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales (Artículo 13 del Reglamento de Transparencia de la Cámara).

2.4 Información clasificada

El Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial (en adelante Acuerdo) fue aprobado el 25 de agosto de 2003 por la Mesa Directiva en base al artículo 7, numeral 1, inciso e) del Reglamento, en el que se manifiesta la facultad que tiene la Mesa Directiva para establecer tales criterios.

2.4.1 Tipos de información clasificada: reservada y confidencial

El anterior acuerdo establece en su artículo cuarto, 18 causas por las que la información debe ser considerada como reservada, éstas son esencialmente las mismas enunciadas en el artículo 13 y 14 de la Ley de Transparencia.

Además, en el artículo quinto del mismo acuerdo, se señalan otros 22 casos en los que la información se considera como reservada, complementado de este modo todos los aspectos contenidos en la Ley de Transparencia respecto a esta materia, y agregando algunos que corresponden directamente a la Cámara de Diputados, entre esta información reservada se encuentran los siguientes puntos:

1. La que por disposición expresa de una ley sea considerada reservada, comercial reservada, gubernamental confidencial;

2. La entregada con carácter confidencial por otros estados, gobiernos, parlamentos u organismos internacionales o parlamentos de otros países;
3. Las averiguaciones previas, de que sea parte la Cámara, alguno de los diputados o empleados de la misma;
4. La contenida en expedientes relacionados con juicios políticos;
5. Versiones estenográficas y actas de las sesiones efectuadas por el Pleno de la Cámara de Diputados, Comisiones o Comités, en sesión secreta;
6. Los acuerdos e informes que realice la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; la contenida en expedientes o asuntos turnados a la Cámara; opiniones, notas, o comentarios específicos sobre documentos legislativos antes de ser conocidos por el Pleno;
7. Solicitudes de investigación, opiniones o estudios requeridos con carácter confidencial por un legislador, Comisiones o Comités, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, formulada de manera expresa ;
8. Cualquier otra información que así lo considere el Pleno de la Cámara o el Comité de Información conforme a sus facultades.

El período de reserva, en base al artículo 6º del Acuerdo, no podrá ser mayor de 12 años, y para definirlo, los titulares de las unidades administrativas deben tomar en cuenta el tiempo durante el cual la divulgación de dicha información pudiera causar daño. La información pierde dicha clasificación cuando las causas que dieron origen a ella se hayan extinguido, o bien, cuando haya transcurrido el período de reserva.

El Comité de Información es el responsable de emitir resoluciones en torno a la ampliación del período de reserva que soliciten las unidades administrativas, para lo cual deberán notificarle con seis meses de anticipación a la unidad de Enlace y ésta a su vez turna la petición al comité (Artículo 7 del Acuerdo).

La información clasificada como reservada o parcialmente reservada es custodiada parcialmente por los titulares de las unidades administrativas (artículo 8 del Acuerdo); tanto la información parcialmente reservada, como los índices de la información reservada son de carácter público, debiendo omitirse las secciones

reservadas en las versiones públicas, ello de acuerdo a los artículos 9 y 10 del Acuerdo. Los requisitos que los índices deben contener son:

1. La unidad administrativa que generó, obtuvo, adquirió o transformó la información;
2. La unidad administrativa que conserva la información;
3. El tema a que se refiere;
4. La fecha en que se generó la información;
5. La fecha de clasificación;
6. El plazo de reserva;
7. Los fundamentos para su reserva, y
8. Los documentos o la parte de estos que se reserva, en su caso.

La información es considerada como confidencial cuando es entregada con tal carácter por los particulares o cuando contiene datos como el origen étnico o racial; características físicas, morales o emocionales; de la vida afectiva o familiar; domicilio, número telefónico, patrimonio, entre otros, que en general son los mismos señalados por la Ley de Transparencia (Artículo 12 del Acuerdo).

Cabe señalar que en el acuerdo no se establece el proceso específico para que la información sea clasificada, únicamente señala que la información tiene ese carácter por disposición expresa, o por que así ha sido entregada; y señala como facultad del comité ampliar el plazo de reserva, más no darle esa naturaleza a la información.

2.5 Medios de defensa

2.5.1 Recurso de revisión

Existen cuatro causas por las que se puede interponer un recurso de revisión: cuando se niegue al solicitante el acceso a la información mediante la resolución del comité de información; cuando se notifique la inexistencia de los documentos solicitados; cuando el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o cuando considere que la información entregada es

incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud (Artículo 15 del Reglamento de Transparencia de la Cámara).

Los requisitos con los que debe cumplir el escrito de interposición del recurso son, de acuerdo con el segundo apartado del artículo 15, son los siguientes:

- a) El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones
- b) La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- c) El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- d) La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- e) Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio de la Mesa Directiva.

De acuerdo con el artículo 16 del Reglamento de Transparencia de la Cámara, corresponde a la Mesa Directiva sustanciar el recurso de revisión, llevando a cabo el siguiente procedimiento:

1. Interpuesto el recurso, el Presidente de la Mesa lo turnará a un integrante de la misma, quien deberá integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución a la Mesa Directiva, dentro de los diez días hábiles siguientes a la interposición del recurso;
2. La Mesa Directiva determinará la celebración de audiencias con las partes;
3. 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;
4. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;
5. La Mesa Directiva resolverá en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución;
6. Las resoluciones de la Mesa Directiva serán públicas.

Las resoluciones podrán desechar el recurso por improcedente o bien sobreseerlo; confirmar la decisión del comité; o revocar o modificar las decisiones del comité y ordenar el acceso a la información o la reclasificación de la misma (Artículo 17 de Transparencia de la Cámara). Si la Mesa Directiva no resuelve en el plazo establecido en el Artículo 16, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

El segundo apartado del artículo 16 manifiesta que cuando exista causa justificada, la Mesa Directiva podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en este artículo. Mientras que en el tercer apartado, se señala que la información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por la Mesa Directiva por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

En base al artículo 19 del Reglamento de Transparencia de la Cámara, las resoluciones de la Mesa Directiva son definitivas para las unidades administrativas, pero los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Para este caso, al igual que en las resoluciones emitidas por el IFAI, procede el **juicio de amparo**.

En el artículo 20 del mismo reglamento se manifiesta el **recurso de reconsideración**, mismo que se presenta transcurrido un año de la resolución que haya emitido la Mesa Directiva, quien tiene un período de 20 días hábiles para resolver dicha reconsideración.

Resumen

La existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información, que solamente tiene injerencia sobre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal, de algún modo ha permitido que los mecanismos de transparencia y acceso a la información sean más eficientes y por lo tanto tengan más credibilidad en el Poder Ejecutivo como sujetos obligados que en el resto de los otros sujetos obligados. De acuerdo con esto, en este apartado se explican los procesos que llevan a cabo, primero la Administración Pública, y posteriormente en la Cámara de Diputados.

Como órganos encargados de realizar los procesos de transparencia, están: la unidad de enlace, que funciona como vínculo entre la sociedad y la institución, encargada de tramitar las solicitudes de información; el comité de información, que tiene como principal función, la de confirmar, modificar o revocar la clasificación que de la información hayan hecho las unidades administrativas; y el órgano que resuelve sobre los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes, en el caso de la Administración Pública Federal, este órgano es el Pleno de IFAI, para la Cámara de Diputados es la Mesa Directiva de la misma.

La información pública puede ser de tres tipos:

- La de oficio, considerada también como las obligaciones de transparencia que tienen los organismos públicos, mismas que están señaladas en el artículo 7º de la Ley de Transparencia.*
- La que es clasificada como reservada por considerarse que pone en riesgo la seguridad pública o nacional, entre otras causas, dicha reserva puede durar hasta por doce años y sólo el IFAI puede prolongar tal período de reserva; dentro de la información clasificada también está la considerada como confidencial, que a diferencia de la reservada, no se sujeta a un plazo de vencimiento, sino que siempre tiene ese carácter; la información confidencial se caracteriza por contener datos personales de una persona física. Esta clasificación, tanto la reservada como la confidencial, puede ser hecha por cada unidad administrativa y aprobada o no por el Comité de Información. Los criterios de clasificación y desclasificación sólo pueden ser establecidos por el IFAI, en el caso de la Administración Pública, y por la Mesa Directiva en el caso de la Cámara de Diputados.*
- La información a petición de parte, es decir, la información que se requiere a través de una solicitud de información. Este proceso consiste en que la persona interesada entrega su solicitud a la unidad de enlace correspondiente, quien la turna a la unidad administrativa que pueda tener la información, a partir de este momento pueden presentarse tres casos:*
 - a) Si la unidad administrativa cuenta con la información, lo hace saber a la unidad de enlace y ésta a su vez notifica al solicitante, indicándole la modalidad de entrega y el costo, la entrega de la información se hace en un plazo no mayor a diez días hábiles a partir de su notificación.*

- b) *Cuando la información esté clasificada por la unidad administrativa. En este caso, se turna la solicitud al Comité de Información para que confirme, modifique o revoque dicha clasificación y posteriormente se le notifica a solicitante la resolución.*
- c) *Si la unidad administrativa no cuenta con la información solicitada, se turna la solicitud al Comité de Información, quien hará lo necesario para encontrar la información en el organismo de que se trate y resolver sobre su entrega, en caso de inexistencia de la información, la unidad de enlace notifica al solicitante.*

Cuando se presenta una solicitud de información, ésta puede dar lugar a un recurso de revisión, en respuesta a la notificación de la inexistencia de información, por no estar conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o cuando se considera que la información entregada no es la que se solicitó o está incompleta. Los recursos de revisión son resueltos por el Pleno del IFAI y por la Mesa Directiva, respectivamente en cada organismo de los analizados.

Estos procesos, los tiempos establecidos para cumplirlos y la forma en que los realizan los organismos antes mencionados, serán evaluados en el siguiente capítulo.

CAPITULO III. EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PODER EJECUTIVO Y EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

1. Cumplimiento de las obligaciones de transparencia

En el 2004, entre febrero y abril se llevó a cabo la primera evaluación para medir el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en la Administración Pública Federal, de modo que el cumplimiento de las mismas para este año, resultó en 62.8%⁹². Con el fin de mejorar estos resultados, a partir del mismo año se implementó un programa de evaluación permanente, en el que se mide el nivel de cumplimiento de cada dependencia y/o entidad, pero en momentos distintos, con este nuevo esquema, para el 2005 el nivel de cumplimiento aumentó hasta 95.9%.⁹³

Otro de los programas implementados por el IFAI, fue el de Usuario Simulado, con él se mide principalmente el desempeño de las unidades de enlace en el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Transparencia. Este programa consiste en que usuarios con ciertos perfiles soliciten información personalmente en la dependencia o entidad, con el fin de evaluar las condiciones en las que se encuentra la infraestructura y la calidad en la atención brindada.

Así como es importante medir el trabajo realizado por las unidades de enlace, es también de vital importancia saber como están trabajando los comités de información, situación que podría resultar un tanto más difícil, pues la información que maneja es en su mayoría intrainstitucional; no obstante, los informes que emitan en este sentido los comités de información son de gran ayuda, pues en ellos indican el número de sesiones que realizaron, el número de asuntos tratados y las resoluciones emitidas. Asimismo, el solicitante puede requerir información sobre el proceso que tomó emitir una resolución en torno al recurso que haya interpuesto, o sobre cualquier otro de su interés.

⁹² INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *3er. Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2005*, p. 9.

⁹³ *Ibid.*, p. 40.

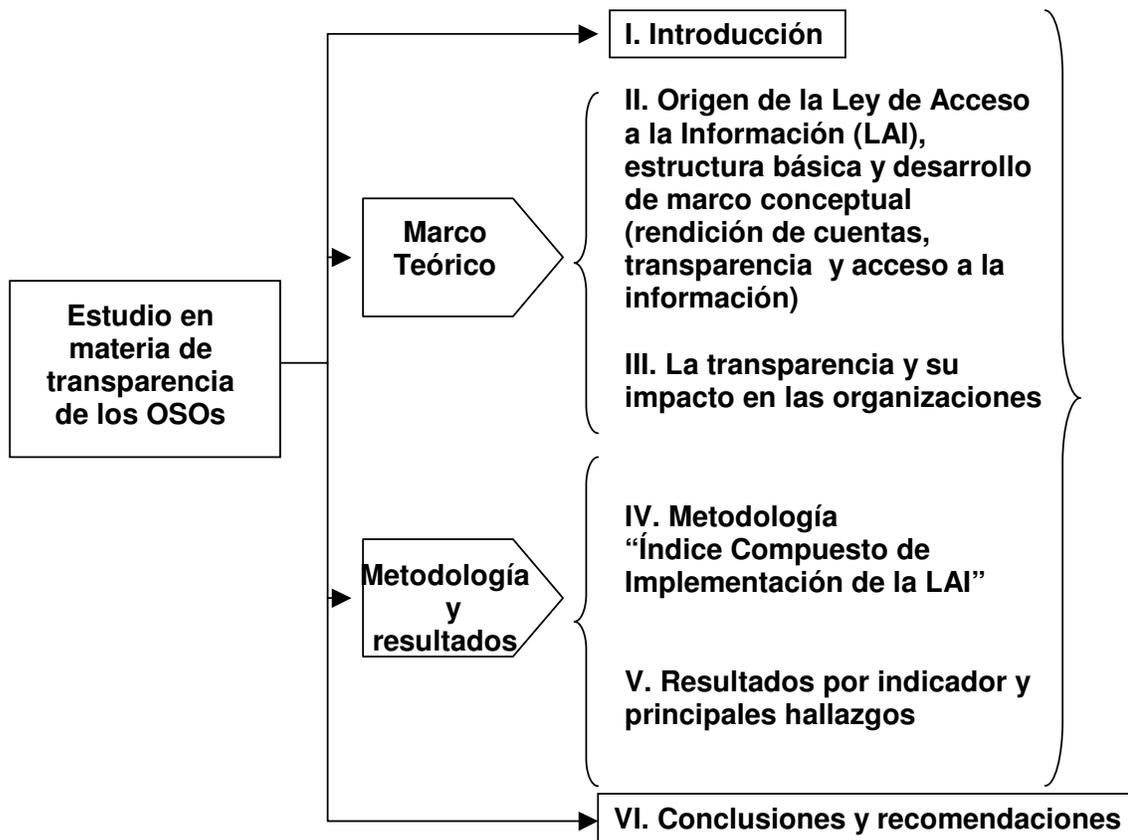
Entre las medidas que fueron consideradas como necesarias para mejorar la respuesta a las solicitudes de información, se encuentran:

- “Unificar los formatos, criterios y contenidos de las respuestas emitidas por todas las áreas del IFAI.
- Disminuir los plazos para otorgar las respuestas a las solicitudes presentadas.
- Sustentar jurídicamente las respuestas y ofrecer la asesoría más extensa a los particulares”.⁹⁴

El estudio que realizó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en materia de transparencia en Otros Sujetos Obligados (OSOs) por la Ley de Transparencia, muestra las metodologías que fueron desarrolladas para medir la eficiencia de distintos rubros; para ello, se generaron indicadores que pudieran permitir la evaluación del trabajo que realizan los organismos gubernamentales en la publicación de la información, proporcionando cifras más allá de las exhibidas en los informes presentados por la unidad de enlace de la Cámara de Diputados o de algún otro organismo según sea el caso.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 39.

La estructura del estudio del CIDE es la siguiente:⁹⁵



La parte que atañe a la transparencia en la Cámara corresponde al apartado cuarto y quinto en los que se desarrollan metodologías para evaluar sus procedimientos y se dan resultados en base a esas metodologías. Dentro del rubro del índice compuesto de la LAI se generaron indicadores para medir la eficiencia de su aplicación:

1. **“Páginas de Internet (OT):** mide la información publicada, principalmente en relación con el artículo 7 de la Ley.
2. **Calidad normativa (NOR):** mide el grado de desarrollo regulatorio de las instituciones analizadas.

⁹⁵ MARVAN LABORDE, María, *La implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ponencia presentada en la Cámara de Diputados, LX Legislatura 30 de octubre de 2006, p. 9.

3. **Usuario simulado (US):** mide diversos aspectos relacionados con el procedimiento de formulación de solicitudes de información y la calidad de la respuesta (tiempo y forma).

4. **Calidad institucional (CI):** mide la calidad del desarrollo institucional, considerando diferentes aspectos de la organización como actividades de las unidades de enlace, mecanismos de coordinación institucional.”⁹⁶

De estos indicadores, el ‘**Indicador de Páginas de Internet**’, que pretende medir los rubros contenidos en el artículo 7 de la Ley de Transparencia, es decir, las obligaciones de transparencia, que tienen tal carácter tanto para la Administración Pública Federal como para los OSOs. Se formó en base a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal considerando 68 variables, no obstante, se hizo un ajuste para las circunstancias que representan los distintos organismos agrupados dentro de los OSOs, manejando solamente 28 variables. Por tal motivo, al momento de definir las variables, los autores de esta investigación se basaron en la información que se encontraba en las páginas de Internet de los diferentes organismos, y no propiamente en la normatividad aplicable, pues las actividades sustantivas de cada institución no están contempladas dentro de la Ley de Transparencia.

La información que es publicada en Internet, de acuerdo a la normatividad, tiene la característica de contener principalmente elementos de gestión de los organismos públicos, tales como el presupuesto, los mecanismos a través de los cuales brindan servicios a la sociedad, y la organización institucional.

El objetivo de que tal información sea pública de oficio, es agilizar el trabajo dentro del organismo que se trate, principalmente de las unidades de enlace, quienes tendrían más carga de trabajo en caso de que la información que debe ser publicada no se encuentre en las páginas de Internet o no sea comprensible. Ya que la mayoría de las solicitudes de información versarían sobre estos tres primordiales temas.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 11.

Las anteriores características son las que brindan la posibilidad de evaluar el aspecto de la información que se pública en Internet, de modo que se consideran principalmente dos variables sobre las cuales tratan todas las demás, que son: la confiabilidad y la facilidad de acceso a la información.

Como se analizó en el capítulo anterior, las obligaciones de transparencia con que debe cumplir la Cámara están manifestadas en el Reglamento de Transparencia de la Cámara; pues el artículo 61 de la Ley de Transparencia permite que los OSOs expidan reglamentos o acuerdos generales que regulen los puntos específicos partiendo de los criterios contenidos en el artículo 7 de la misma ley.

El Reglamento de Transparencia de la Cámara complementa las obligaciones de transparencia contenidas en el artículo 7 de la Ley de Transparencia, estableciendo cuales son las unidades administrativas en específico de las que se debe publicar y mantener actualizada la información, así como cual es la encargada de hacerlo. En este tema se considera que se ha hecho un esfuerzo considerable para emitir este reglamento y adaptarlo a las características de la Cámara, pues no se limita solamente a reproducir lo que la Ley de Transparencia señala.

Para este estudio realizado por el CIDE, la Cámara de Diputados y la de Senadores quedaron agrupados en un sólo sector, el de los Órganos Legislativos (OL); la puntuación que obtienen en conjunto dentro del indicador de cumplimiento de las obligaciones de transparencia es de 0.31, siendo el más alto del sector correspondiente a los Tribunales Jurisdiccionales (TJ) con 0.66, pero lo más sobresaliente es que con respecto al indicador de normatividad, la diferencia es muy grande, pues en éste último los Órganos Legislativos obtuvieron 0.57.⁹⁷

Las anteriores cifras demuestran que, efectivamente, el trabajo que hizo la Cámara respecto a la normatividad ha sido valioso, no así el de su aplicación, al tener una baja de más de dos décimas de acuerdo al indicador, lo que implica la

⁹⁷ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C. (CIDE), *Estudio en materia de transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, estudio preparado para el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2006.

existencia de otros factores que inciden en la publicación de la información y no sólo las disposiciones establecidas.

Analizando ambas cámaras en forma separada, se encontró a la Cámara de Diputados con 0.31 en el indicador de OT, lo que significa que no ha sido capaz de publicar de manera completa los datos oficiales de su organización, aun cuando cuentan con la normatividad como herramienta.

“Obligaciones de Transparencia (OT). La información en el portal de la Cámara:

- No presenta información completa de su estructura orgánica, ni de sus facultades.
- No se puede obtener remuneraciones por puesto, presenta datos agregados.
- La información del presupuesto es muy agregada.
- Vínculos que no se activan, como el de metas y objetivos.
- No provee información sobre auditorías, ni presenta informes.
- Los datos de las contrataciones están incompletos.”⁹⁸

El ‘**Indicador de Calidad Normativa (NOR)**’, también elaborado por el CIDE, mide el grado de desarrollo regulatorio de cada uno de los OSOs, para su realización fueron tomadas en cuenta 27 variables, entre las cuales se analizan apartados que reglamentan los comités de información, las unidades de enlace, o la clasificación de información reservada, sólo como algunos ejemplos.

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Transparencia permite que los OSOs expidan reglamentos o acuerdos generales específicos que delinee los mecanismos contenidos en la ley; aunque los OSOs expidieron sus reglamentos en tiempo y forma, lo importante es verificar la calidad de los mismos, así como su adaptabilidad al propio organismo y el desarrollo que tiene dentro de él. Es por ello que fue considerada la creación del NOR, para medir el grado de desarrollo en materia de regulación.

⁹⁸ MARVAN LABORDE, María, *op. cit.*, p. 17.

La importancia de mencionar el NOR en este apartado, es porque está relacionado con las obligaciones de transparencia, pues si bien la normatividad no lo es todo, si es la base de la implementación de mecanismos que permitan obtener mejores resultados. Demostrado esto en la cifra alcanzada por los órganos legislativos en el NOR de 0.57 y de 0.31 en el OT.

“Calidad Normativa (NOR).

- No hay normas explícitas para reglamentar la publicación de información de las obligaciones de transparencia.
- No se regula la periodicidad con la que deben actualizar la información en el portal electrónico de la Cámara.
- No se reglamenta la periodicidad de las reuniones de su instancia de última decisión.
- No se regulan las funciones de la Unidad de Enlace.
- Establecen causales de clasificación de la información, reservada y confidencial, adicionales a las que establece la Ley.
- No se reglamentan criterios o estándares para la prueba de daño.
- No se definen procedimientos específicos de clasificación de información confidencial.”⁹⁹

La calidad del acceso a la información es medida en dos aspectos, en el de obligaciones de transparencia y el acceso mediante la solicitud de información, la conclusión a la que se llegó dentro del sector OL es que obtuvo 0.31 en el indicador de obligaciones y .064 en el indicador de usuario simulado (US), lo que implica que el Poder Legislativo no ha logrado conjuntar las herramientas organizativas que permitan un adecuado acceso a la información, puesto que el énfasis se muestra en el acceso a la información a través de las solicitudes, descuidando aquella que están obligados a publicar en Internet.

“Usuario Simulado (US).

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 18 y 19.



- En el sistema electrónico de solicitudes no se contemplan dos rubros importantes: la designación de representantes legales por parte de los usuarios y la opción de medio o modalidad para recibir la información.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 20.

2. Solicitudes de acceso a la información recibidas vs contestadas

La importancia de mencionar las solicitudes recibidas en todos los órganos de la APF, así como de las que llegaron al IFAI, es con el fin de dar un punto de comparación con el poder legislativo, específicamente con la Cámara de Diputados.

No se puede comparar sólo a la Administración Pública, en términos generales, con la Cámara de Diputados, pues las funciones que desarrollan son muy distintas. Sin embargo, muchos de los temas que manejan las dependencias y entidades, están dentro del ámbito de acción del legislativo, por lo que valdría la pena tal comparación. Mientras que con el IFAI, tomando en cuenta que la información que producen y sus actividades sustantivas son totalmente diferentes, lo único que tienen en común es que ambos organismos cuentan con la capacidad de resolver los recursos de revisión interpuestos por una inconformidad generada por ellos mismos.

Por tal motivo, se menciona brevemente las solicitudes relativas a la Administración Pública Federal en conjunto, por la relevancia de la información que generan, misma que es equivalente a la producida por la Cámara de Diputados; así como las solicitudes de información del IFAI, por la estructura orgánica que tiene y la facultad de poder resolver sobre sus propios recursos, no solamente sobre los del resto de las entidades y dependencias.

2.1 Atención a las solicitudes de información en el Poder Ejecutivo Federal

Desde el 12 de junio de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2005 las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal recibieron 111,956 solicitudes de información, de las cuales, hasta esa fecha, se había respondido un porcentaje de 89.3, es decir 99,987 solicitudes. Tan sólo en el 2004 se reportaron 37,732

solicitudes y para el 2005 hubo un aumento de 32.9 por ciento, lo que implica que se recibieron se recibieron 50,127 solicitudes.¹⁰¹

Evidentemente el crecimiento en el número de solicitudes de información emitidas implica que cada vez más, la población conoce del derecho de acceso a la información y lo aplica.

“Desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, la Unidad de Enlace del IFAI ha recibido un total de 1,890 solicitudes de acceso. Del 12 de junio al 31 de diciembre de 2003 se recibieron 296 (15.7 por ciento del total); del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004 se presentaron 614 (32.5 por ciento del total); y del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005 fueron 980 (51.9 por ciento del total). Esto indica que el promedio mensual de solicitudes fue de 81 en 2005, 51 en 2004 y 42 en 2003.”¹⁰²

Lo más relevante de esta información es que en el último año medido, la presentación de solicitudes información aumentó de una manera considerable llegando hasta más del 50 por ciento del total de las solicitudes recibidas desde la creación del Instituto en el 2003. Esto da lugar a la interpretación de que el trabajo de difusión que ha hecho el Instituto en este período generó el aumento del interés de la población por requerir información.

En el IFAI existe un sistema interno para el manejo de las solicitudes de información, éste es conocido como Sistema de Gestión Interna de Solicitudes de Información (SISITUR); fue creado con el fin de mejorar la eficiencia en el trámite dado a las solicitudes. Del mismo modo, en el 2005 se impartieron cursos de capacitación a los funcionarios públicos responsables de atender, gestionar y dar respuesta a cada una de las solicitudes.

Sin duda es de gran ayuda que dentro del IFAI cuenten con un sistema para la atención de solicitudes; por otro lado, el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) es una herramienta que hace posible una mayor recepción de las mismas,

¹⁰¹ INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰² *Ibid.*, p. 40.

y permite que exista un enlace entre el Instituto y cada una de las dependencias o entidades, asimismo promueve el interés de los ciudadanos en generar solicitudes de información al tener una vía accesible para hacerlo. “Pues en el 2005, un total de 1,755 (92.9 por ciento) fueron presentadas a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), mientras que sólo 135 (7.1 por ciento) se realizaron de manera manual.”¹⁰³

De las 980 solicitudes de información recibidas en 2005 por el IFAI, 854 fueron respondidas (87.1%), quedando sólo 9 por ser respondidas, 117 que se desecharon por falta de pago para la reproducción de la información o por que el ciudadano no respondió algún requerimiento de información adicional.¹⁰⁴

Este número de solicitudes fueron atendidas de la siguiente manera:

- Se otorgó acceso a la información a 72.9% de ellas, por considerar que se encuentran dentro de alguna de las modalidades de “Entrega de información en medio electrónico”; “Información disponible públicamente”; “Notificación de disponibilidad de información”; o “Notificación de envío”.
- Al 20.1% de las solicitudes no se entregó la información requerida, por diferentes casos: por no ser competencia de la unidad de enlace, al que corresponde un 9.5% del total; porque la solicitud no está dentro del marco de la Ley de transparencia, 7.5%; porque se declaró la inexistencia de la información (3.0%); porque no se da trámite a la solicitud, 0.2%.
- El porcentaje restante corresponde a información que fue considerada como reservada, parcialmente reservada o confidencial.

“Cabe señalar que de las respuestas que el IFAI ha dado a los solicitantes desde el 12 de junio del 2003, únicamente 3.0 por ciento han motivado la presentación de recursos de revisión por parte de los particulares. En 2005 se interpusieron 29 recursos de revisión en contra del IFAI, de los cuales sólo en tres ocasiones (10.3 por ciento) el Pleno revocó o modificó sus respuestas.”¹⁰⁵

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 41

Según lo establecido por la Ley de Transparencia, la unidad de enlace cuenta con 20 días hábiles para notificar una respuesta al interesado respecto a su solicitud de información. No obstante, en el 2005 el tiempo promedio de respuesta del IFAI fue de cinco días, mientras que en el año anterior fue de 10.6 días, lo que muestra un gran avance en la eficacia del tiempo utilizado.

Esta es una evidencia de que lo importante no es lo que esté plasmado en la normatividad, pues si bien no se deben rebasar los días establecidos en la Ley de Transparencia, en todo momento debe prevalecer el principio de eficiencia. De modo que aunque el Reglamento de Transparencia de la Cámara establezca un menor número de días para dar respuesta las solicitudes, lo importante es que cada vez se vaya mejorando la implementación de tal actividad.

2.2 Resultados de la Cámara de Diputados en las solicitudes de información

Con el propósito de elaborar el informe anual de acceso a la información, en la Cámara de Diputados las solicitudes de información recibidas se han clasificado de acuerdo a la materia sobre la que versan. Estas solicitudes, en base a su clasificación, pueden ser:

1. “Parlamentarias: aquellas referidas a los grupos parlamentarios; órganos de gobiernos de la Cámara; comisiones y comités; actividades de los diputados; y lo relativo a las sesiones.
2. Legislativas: las que se refieren a cualquier iniciativa de ley y decreto, dictamen, minuta, exposición de motivos, leyes vigentes y sus reformas, o cualquiera que tengan que ver con el proceso legislativo.
3. Económicas: que tienen que ver con el presupuesto y el gasto.
4. Administrativas: las que buscan información sobre la infraestructura, funciones, directorios, etc.

5. Otras: las relativas a opiniones, propuestas u otras que el particular ha enviado ha la unidad de enlace.¹⁰⁶

En la página de Internet de la Cámara pueden ser consultadas las solicitudes de información que fueron hechas, y es muy frecuente encontrarse con aquellas que expresan una opinión sobre el trabajo que desempeñan los diputados, sobre el tema que en ese momento se esté tratando en la sesión del Pleno de la Cámara o para dar propuestas respecto a un tema específico.

Según lo presentado en su informe anual, la Cámara recibe más solicitudes del área administrativa: “La mayoría de la información solicitada a la Cámara de Diputados corresponde al área administrativa. Entre los temas solicitados destaca lo correspondiente a las funciones de aquella, trámites, acervo bibliográfico, contratos, licitaciones, directorios, actas, demandas, entre otros”.¹⁰⁷

En segundo orden de importancia, se encuentran las solicitudes que llegan para informarse sobre la función legislativa; al respecto, lo más solicitado son leyes, reglamentos, minutas, dictámenes, etc.

El tercer lugar es ocupado por la información relativa a las finanzas de la Cámara, es decir a la rama económica, se pregunta sobre la dieta de los diputados y todo lo relacionado con el ejercicio del presupuesto.

Finalmente, en cuarto lugar se encuentran las solicitudes recibidas dentro del ramo parlamentario, es decir aquellas referidas a la asistencia de los diputados a las sesiones del Pleno, el sentido de su voto durante la misma, a los grupos parlamentarios y en general a los órganos de gobierno.

¹⁰⁶UNIDAD DE ENLACE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Informe anual en materia de Transparencia de la Cámara de Diputados, junio 2003-junio 2004*, p.15.

¹⁰⁷UNIDAD DE ENLACE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Transparencia en la Cámara de Diputados. Informe Anual de la Unidad de Enlace, 2004-2005* (Junio 2005), p.17.

Solicitudes de información presentadas y su resultado Junio de 2003 a junio de 2004

Materia	Presentadas	Desahogadas	Reservadas	Negadas
Parlamentarias	40	40	40	0
Legislativas	135	135	135	0
Administrativas	152	151	150	2
Económicas	99	99	99	0
Otras	33	33	33	0
Total	459	459	459	2

Fuente: elaboración propia con información del Informe anual en materia de transparencia y acceso de información de la Cámara de Diputados, 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004, p. 18, 19 y 20.

Estas cifras representan el número de solicitudes generadas de acuerdo a su clasificación, así como el proceso que se les ha dado, y de acuerdo a ello, sólo a dos solicitudes correspondientes a información administrativa (de las 459 totales) se les negó el acceso.

No obstante, para el período 2004-2005 la información presentada en el informe subsecuente, no se muestra en el mismo orden que el primero de ellos. De tal forma que sólo se presenta el dato que desde el 2003 hasta el 2005 el número de solicitudes presentadas fue de 1127, de las cuales fueron desahogadas 1125¹⁰⁸. Esto implica que en un en el período 2004-05 se recibieron 668 solicitudes.

El resto del segundo informe elaborado por la Cámara presenta información de poca utilidad, y como en el caso de las solicitudes de información, en otros aspectos se presenta la misma información que en el informe pasado o se muestran cifras incompletas.

Otra información que puede encontrarse en este informe es el medio a través del cual son recibidas las solicitudes de información.

¹⁰⁸*Ibid.*, p. 8.

Medio de envío de las solicitudes de información
Junio de 2003 a junio de 2004

Medio	No. de solicitudes	%
Correo electrónico	434	94.8
Otro*	25	5.2
Total	459	100

Fuente: Informe anual en materia de transparencia y acceso de información de la Cámara de Diputados, 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004, p. 22.

Al igual que en la Administración Pública Federal, las solicitudes en la Cámara se generan principalmente vía electrónica, de acuerdo con su informe, a través de correo electrónico. Sin embargo, el sistema con el que cuentan en su página de Internet para recibir solicitudes no es un correo electrónico, aunque no se ha definido lo contrario en sus informes.

Dentro de las 459 solicitudes recibidas, el tiempo de atención en el 71 por ciento de ellas ha sido favorable, dentro de uno a cinco días, tomando en cuenta que en el artículo 11 del Reglamento de Transparencia de la Cámara se establece un período máximo para dar respuesta a las solicitudes de 10 días hábiles, mismo que se podrá ampliar hasta por un período igual, siempre y cuando se le comunique al solicitante las causas de la ampliación.

Dentro de este caso de ampliación podrían encontrarse 73 solicitudes. Sin embargo en el informe no se detalla si es que tales solicitudes que se encuentran fuera del rango de los diez días hábiles fueron atendidas tal y como lo sugiere el artículo 11 o se les dio otro trámite.

Tiempo de respuesta a las solicitudes de información
Junio de 2003 a junio de 2004

Tiempo de respuesta	No. de solicitudes	%
1 a 5 días	326	71
6 a 10 días	60	12.8
11 a 15 días	29	6.4
Más de 15 días	44	9.8
Total	459	100

Fuente: Informe anual en materia de transparencia y acceso de información de la Cámara de Diputados, 12 de junio de 2003 al 11 de junio de 2004, p. 24.

3. Eficiencia de las resoluciones ante las negativas de acceso a la información

La inexistencia de recursos de revisión puede tener dos interpretaciones. La primera de ellas, es que las instituciones proporcionan la información de manera adecuada y oportuna, misma que el solicitante considera que se ajusta a lo que requirió. La segunda es que las personas que interponen una solicitud de información no están enteradas que existen medios a través de los cuales esa decisión de no otorgarles la información (o cualquiera que haya sido la respuesta, pero que no sea satisfactoria para el solicitante) puede ser modificada o revocada.

3.1 Resultado de los recursos de revisión interpuestos ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Desde junio de 2003 hasta el cierre del último informe emitido por el IFAI en 2005, se habían recibido 4,705 recursos de revisión, de los cuales 2,639 se recibieron tan sólo en el 2005, lo que implica un aumento del 84.4% en éste año.¹⁰⁹ El número de recursos recibidos por año ha aumentado considerablemente, y la tendencia es que sigan aumentando, y solamente hay presencia de descensos al final de cada año debido al período vacacional.

De la cantidad de recursos recibidos desde 2003 al 2005, el IFAI resolvió 4,073 de ellos, de los cuales 442 se resolvieron en 2003 (10.8 por ciento), 1,306 en 2004 (32.1 por ciento), y 2,325 en 2005 (57.1 por ciento). De todas los recursos de revisión presentados, se han resuelto de fondo¹¹⁰ un 57.8 por ciento de ellos, 41.9 por ciento han sido de forma y sólo 0.3 por ciento de positivas fictas procedentes. Mientras que las resoluciones emitidas, la más común dentro de los recursos de fondo es la revocación y posteriormente la modificación.¹¹¹

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹¹⁰ Son recursos de fondo aquellos que tienen como resolutive una revocación, modificación o confirmación de la decisión del Comité de Información. Y son recursos de forma aquellos cuya resolución sea desechar o sobreescribir el recurso.

¹¹¹ UNIDAD DE ENLACE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *op. cit.*, 2004-2005, p. 18.

Número de recursos interpuestos ante el IFAI por mes*				
Mes	2003	2004	2005	Cambio porcentual 2004-2005
Enero	0	42	119	183.3
Febrero	0	78	159	103.9
Marzo	0	123	203	65
Abril	0	89	169	89.9
Mayo	0	119	180	51.3
Junio	13	136	152	11.8
Julio	86	139	258	85.6
Agosto	71	174	321	84.5
Septiembre	143	166	258	55.4
Octubre	147	128	262	104.7
Noviembre	103	150	361	140.7
Diciembre	72	87	197	126.4
Total	635	1,431	2,639	84

*Debido a una depuración reciente realizada a la base de datos de recursos del Instituto, algunas cifras de este cuadro no coincide con informes anteriores.

Fuente: Unidad de enlace de la Cámara de Diputados, *Transparencia en la Cámara de Diputados. Informe Anual de la Unidad de Enlace, 2004-2005* (Junio 2005), p.16.

En el siguiente cuadro se muestra la proporción de las solicitudes recibidas contra los recursos de revisión generados durante el 2005, de lo que se observa que del 100 por ciento de las solicitudes, equivalente a 50 127, sólo el 5.3 por ciento dieron lugar a la presentación de recursos de revisión, es decir, 2 639 recursos fueron presentados en este año.

Proporción de recursos interpuestos vs. solicitudes recibidas en 2005			
Mes	No. de solicitudes recibidas	No. de recursos interpuestos	Proporción de recursos sobre solicitudes %
Enero	3,128	119	3.8
Febrero	3,699	159	4.3
Marzo	3,859	203	5.3
Abril	3,718	169	4.5
Mayo	4,083	180	4.4
Junio	4,153	152	3.7
Julio	4,060	258	6.4
Agosto	5,640	321	5.7
Septiembre	4,991	258	5.2
Octubre	5,122	262	5.1
Noviembre	4,880	361	7.4
Diciembre	2,794	197	7.1

Total	50,127	2,639	5.3
--------------	---------------	--------------	------------

Fuente: Unidad de enlace de la Cámara de Diputados, *Transparencia en la Cámara de Diputados. Informe Anual de la Unidad de Enlace, 2004-2005* (Junio 2005), p.17.

Cabe señalar que para llegar a una resolución sobre un recurso, se llevan a cabo estudios de investigación, mismos que pueden ser sobre la clasificación de información realizada por las dependencias y entidades, o de manera *ad-hoc* para dar sustento a los asuntos particulares de cada recurso. Tales estudios son realizados por el equipo de trabajo del Comisionado del IFAI al que le corresponde emitir una resolución.

Ello se hace con el fin de que en el momento en el que el Pleno va a resolver el recurso, cuente con la información adecuada, misma que puede ser de corte político, económico, administrativo y jurídico. Por otro lado, los estudios realizados a las dependencias y entidades buscan definir las causas por las que se emitió una negativa de acceso a la información. “En este sentido, de enero a diciembre de 2005 se elaboraron 553 estudios del primer tipo y 344 estudios del segundo tipo”¹¹².

Una de las debilidades dentro del marco normativo de acceso a la información pública es que no contempla que el recurrente pueda manifestar que durante el proceso hayan existido deficiencias o incumplimiento en la ejecución de las resoluciones. Para atender tal situación se creó la dirección electrónica vigilancia@ifai.gob.mx o en el teléfono 01 800 TELIFAI, medios a través de los cuales se manifiestan las inconformidades encontradas para que el IFAI las verifique.¹¹³

Por su lado, la Cámara no muestra cifras de solicitudes de información que hayan dado origen a la interposición de recursos de revisión. Hasta el 2006, de acuerdo a lo señalado por el último informe de la Unidad de Enlace, de las solicitudes que se han recibido y tramitado, no se ha interpuesto ningún recurso de revisión ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ni ante alguna instancia judicial.

¹¹² *Ibid.*, p. 31.

¹¹³ *Ibid.*, p. 38.

4. Fomento a la transparencia y al acceso a la información

Es una de las atribuciones del IFAI la de coordinarse con los sujetos obligados para la promoción y el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esta tarea se centra en realizar convenios de colaboración con los OSOs (15 en total) en el 2005. El IFAI suscribió convenios con el Senado de la República (15 de junio) y la Universidad Autónoma de Chapingo (22 de agosto). Hasta este año el IFAI no había firmado ningún convenio con la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados y el IFAI firmaron un convenio de colaboración hasta mayo de 2006, signado por la Comisionada presidenta del IFAI María Marvan Laborde y la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la entonces diputada María Marcela González Salas y Petricioli; los principales objetivos de tal convenio fueron coordinar la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas a:

- El fortalecimiento de la cultura de la transparencia;
- la información y capacitación del personal de la Cámara; y
- la elaboración de programas de difusión sobre el derecho de acceso a la información.

Para cumplir con estos objetivos, ambas partes se comprometieron a realizar cursos y talleres para el personal de la Cámara, orientados a dar a conocer la importancia de la Ley de Transparencia; el orden jurídico completo en la materia de transparencia y acceso a la información; los programas que el IFAI estuviera llevando a cabo, principalmente en lo que se refiere al proceso de clasificación de información y a la protección de datos personales.

Un compromiso importante, fue que se incluyeran en sus páginas de Internet correspondientes, el vínculo de la otra parte. No obstante, hasta la fecha tal vínculo no existe.

El convenio dio lugar a la creación de una Comisión Técnica para que se desarrollen en forma adecuada las actividades acordadas, además, de que dicha

comisión sería la encargada de recibir el informe anual de actividades en materia de transparencia que elaborara la Cámara (de acuerdo a lo establecido en los artículos 69 y 72 de la Ley de Transparencia).

Con este convenio se pretendió la elaboración de programas de difusión entre los ciudadanos acerca del derecho de acceso a la información; además de formar cursos y talleres que van dirigidos al personal designado por la Cámara, mismos que pretenden aumentar su conocimiento en materia de la Ley de Transparencia. No obstante, la vigencia de este convenio sólo fue hasta el 31 de agosto del mismo año.

El 30 de octubre del 2006 se realizó un nuevo convenio entre ambos organismos, esta vez fungieron como representantes el Diputado Jorge Sermeño Infante, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (corresponde a la LX Legislatura), y el Comisionado Presidente del IFAI, el Mtro. Alonso Lujambio Irazabal; la vigencia de este convenio es hasta el 31 de agosto del 2007.

En este segundo documento, que en general persigue el mismo objetivo, se manifiesta que se realizaran eventos públicos (ya no sólo son talleres o cursos para el personal de la Cámara) en los que participen legisladores y especialistas para ampliar el análisis que se ha hecho en la materia; se comprometen a que los de cursos de capacitación ahora también sean para los diputados; y uno de los más importantes, y que también estuvo presente en el convenio anterior: “Impulsar un programa de producción, difusión y distribución de materiales impresos dirigidos a promover la cultura de la transparencia, así como de otros que promuevan la cultura democrática”.¹¹⁴

4.1 Actividades de fomento llevadas a cabo por la Cámara de Diputados

La pagina de Internet de la Cámara es el medio más influyente con el cuentan para el fomento de acceso a la información; de acuerdo con cifras del informe de

¹¹⁴ Convenio general de colaboración que celebran la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 30 de octubre de 2006, p.4.

la unidad de enlace correspondiente al período 2004-2005, el 56 por ciento de los usuarios de la página electrónica de la Cámara dijeron haberse enterado del derecho de acceso a la información (de la Cámara de Diputados) vía Internet; mientras que sólo el 15 por ciento respondió que se enteró por la televisión.

No obstante, esta última cifra es dudosa, puesto que la Cámara no ha lanzado cortes informativos o anuncios en medios de comunicación masiva en los que mencione que como organismo público también es sujeto obligado por la Ley de Transparencia y entre sus obligaciones está la de publicar en su página de Internet cierta información que se considera de oficio. Fue hasta el mes de abril de 2007 cuando estos cortes informativos comenzaron a mostrarse en televisión abierta.

Ello implica que en materia de difusión de sus obligaciones de transparencia, la Cámara ha hecho poco. No ha cumplido más allá de la elaboración de su página de Internet. A pesar de los dos convenios que ha realizado con el IFAI para el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y para la elaboración de programas de difusión del derecho a la información.

La importancia de que la Cámara de Diputados cuente con un portal de Internet se manifiesta en las cifras presentadas en el informe de la unidad de enlace correspondiente al año 2004-2005, en el que demuestra que su página web recibe muchas más visitas en comparación con las solicitudes de información presentadas.

En el informe presentado por la unidad de enlace de la Cámara de Diputados para el período 2004-2005, se explica que: “El portal de transparencia de la Cámara de Diputados ha recibido en los dos últimos años 1127 solicitudes de información, un número menor con respecto al de visitas a la página de Internet de la Cámara de Diputados, que hasta el 15 de junio del 2005, tenía registradas 9 millones 627 mil 687 visitas”.¹¹⁵

¹¹⁵UNIDAD DE ENLACE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *op. cit.*, 2004-2005, p. 7.

Asimismo, contrastan el número de consultas que recibieron con las recibidas por otros organismos del sector público, mismos que son visitados principalmente para saber como se gastan los recursos públicos, de tal modo que de acuerdo con las cifras proporcionadas, la Cámara de Diputados puede ser visitada hasta cinco veces más que cualquier otro organismo gubernamental.

Aunque es claro que ello se debe a la relevancia de la información que es generada por la Cámara de Diputados, misma que incumbe a todos los sectores de la sociedad, tanto a los particulares como a las autoridades, y por lo mismo es tan consultada, al verse afectados por cualquier decisión que los diputados tomen, ello se explica con el informe presentado por la unidad de enlace, manifestando que:

En la visita a la página de la Cámara de Diputados, es posible encontrar información correspondiente no sólo a este período legislativo, sino también de legislaturas anteriores, mediante bases de datos que facilitan la búsqueda, información que era exclusiva de la Cámara de Diputados y que ahora es pública. Las versiones estenográficas de las sesiones, están en línea poco después de concluida la sesión, los diarios de los debates están actualizados permanentemente, las actas de las sesiones de las comisiones son también públicas, de tal manera que la información generada por la Cámara de Diputados es cada vez más transparente y accesible.¹¹⁶

Sin embargo, existe una gran cantidad de información que no es publicada o conocida hasta que ésta pasa por el Pleno, lo que implica que lleva un retraso de varios días, o en el peor de los casos, dicha información no se da a conocer. Estos son generalmente los casos que ocurren en el trabajo realizado por las comisiones, ya sean ordinarias, especiales, subcomisiones, o cualquier comité.

A pesar de que normalmente las sesiones de trabajo, plenarias, o de cualquier otro tipo que lleven a cabo las comisiones de la Cámara de Diputados son grabadas y se puede obtener de ellas una versión estenográfica, tales versiones no son publicadas, a menos que se trate de comparecencias o de un tema que

¹¹⁶ *Idem.*

sea muy relevante, mismo que los medios de comunicación difundan a toda la sociedad.

Del mismo modo, otra carencia que se encuentra a simple vista dentro del trabajo realizado por las comisiones, es que de las 44 comisiones ordinarias que hay en la presente legislatura (LX), solamente 7 cuentan con página de Internet. Entra éstas están las comisiones de: Atención a Grupos Vulnerables; Educación Pública y servicios Educativos; Función Pública; Gobernación; Transportes, y; Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación.

Es por ello que el desempeño de las comisiones se sigue considerando dentro de la opacidad, pues no fácilmente se encuentra información sobre los recursos destinados a determinada comisión y la forma en que ésta los ejerce. Especialmente en el caso de las comisiones de nueva creación o de las especiales, que pueden llegar a crearse incluso sólo por un período de seis meses.

Desde el 2006, un año después de la primera ocasión que la Cámara y el IFAI llegan a un acuerdo con estas características, se comenzaron a elaborar foros y seminarios que tuvieran como propósito el análisis de la transparencia aplicada a este órgano legislativo; asimismo, se pensó que este tipo de actividades dieran lugar a debates para mejorar el derecho de acceso a la información no sólo en la Cámara, sino a nivel general.

La primera actividad en este sentido fue el **Seminario: Transparencia y acceso a la información pública, avances y nuevas propuestas**, mismo que se llevó a cabo el 6 de diciembre del 2006. Éste fue organizado por la Unidad de Enlace de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, y los propósitos señalados para este seminario fueron:

1. Exponer la necesidad de una reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, y la propuesta que hay al respecto.¹¹⁷

¹¹⁷H. CÁMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, Miércoles 6 de diciembre de 2006, Invitaciones, p. 21.

En este punto se hizo referencia a la *Iniciativa Chihuahua*, presentada en noviembre de 2006 por los gobernadores de: Chihuahua, José Reyes Baeza; Aguas Calientes, Armando Reynoso Femat; Zacatecas, Amalia García; de Veracruz, Fidel Herrera; y Distrito Federal, el ex Jefe de Gobierno Alejandro Encinas.

“El contenido básico de esta iniciativa es:

- Principio de publicidad sujeto a excepciones por causas de interés público.
- Acceso a la Información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos.
- Un procedimiento expedito para el acceso a la información (20 días)
- Protección de la vida privada.
- Un procedimiento expedito para el acceso y la rectificación de datos personales.
- Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión (40 días).
- Prueba de daño y de interés público.
- Sanciones administrativas para los servidores públicos.
- La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.”¹¹⁸

De acuerdo con la ponencia presentada por el Comisionado Presidente del IFAI, Alonso Lujambio Irazabal, titulada *La Marcha de la Transparencia en México*, el antecedente de esta iniciativa fue la “*Declaración Chihuahua*, firmada por los gobernadores de Aguas Calientes, Chihuahua y Zacatecas el 22 de noviembre de 2005”.¹¹⁹

¹¹⁸ LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso, Tres años de la Ley Federal de Transparencia: balance y perspectivas, ponencia presentada en el *Seminario: Transparencia y acceso a la información pública, avances y nuevas propuestas*, Cámara de Diputados, LX Legislatura 06 de diciembre de 2006, p. 36.

¹¹⁹ LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso, *La Marcha de la Transparencia en México*, ponencia presentada en la Cámara de Diputados, LX Legislatura 30 de octubre de 2006, p. 39.

En términos generales, el rumbo que se le dio a esta iniciativa dentro de la Cámara en colaboración con el IFAI fue elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información, reformando para ello el artículo 6º constitucional.

2. Presentar los avances en la aplicación de la Ley Federal de Transparencia en la Administración Pública Federal y analizar el papel desempeñado por el IFAI en este proceso.¹²⁰

En este aspecto se explicó en que consiste la Ley de Transparencia y los procedimientos que se llevan a cabo para dar acceso a la información; se presentó en cifras el avance que se ha tenido al recibir un gran número de solicitudes de información en tan corto plazo, y la importancia que tiene el SISI para la recepción de tales solicitudes.

Así como el número de recursos de revisión presentados desde el 2003 hasta octubre del 2006, que solamente equivalen al 4.7 por ciento del total de las solicitudes de información (16,010).

Respecto al futuro del derecho de acceso a la información se señaló que actualmente 29 estados y el DF cuentan con ley de acceso a la información. En el 60 por ciento de los estados ya toman en cuenta a los partidos políticos como sujetos obligados, y el 40 por ciento restante no lo hacen de manera expresa o no totalmente.

3. Exponer y reflexionar sobre la transparencia y el acceso a la información en la honorable Cámara de Diputados, a partir de la experiencia que desarrolla la Unidad de Enlace y Acceso a la Información de la Cámara de Diputados.¹²¹

Dentro de los avances que ha tenido la Cámara, presentados por la Unidad de Enlace, se consideraron:

¹²⁰ Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, p. 21.

¹²¹ *Idem.*

- “Reglamento para la transparencia y el acceso a la información pública de la Cámara de Diputados
- Obligaciones de la Secretaría General de publicar la información de los órganos de la Cámara.
- Informes de los Grupos Parlamentarios a la Secretaría General.
- Informes de los Diputados presentados a la Secretaría General.
- Posición de la Unidad de Enlace en el organigrama.
- Atribuciones de la Mesa Directiva en materia de acceso a la información.
- Contenido y desahogo de las solicitudes de información.
- Recursos de Revisión”.¹²²

Dentro de los retos planteados por la Unidad de Enlace se encuentran:

- “Contar con el mejor portal de transparencia de la República.
- Mejorar el cumplimiento y la percepción de cumplimiento de criterios de transparencia de la Cámara de Diputados.
- Posicionar a la Cámara de Diputados, mediante su área de transparencia dentro de los tres primeros lugares nacionales en la materia.
- Generar, promover, documentar y mejorar procesos que faciliten el acceso a la información para la ciudadanía.
- Perfeccionar las normas y reglamentos en la materia.
- Elaborar un sistema de indicadores de transparencia para el uso de la Mesa Directiva y otras entidades de primer nivel de la Cámara de Diputados.”¹²³

Además de este seminario, se presentó también el seminario-taller: ***Transparencia, acceso a la información pública y democracia, hacia un Estado abierto y responsable***; éste se llevó a cabo los días 13 y 14 de diciembre del 2006 y fue organizado por la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados.

¹²² JAIME ACOSTA, Francisco, “Transparencia y Acceso a la Información en la Cámara de Diputados”, ponencia presentada en el *Seminario: Transparencia y acceso a la información pública, avances y nuevas propuestas*, Cámara de Diputados, LX Legislatura 06 de diciembre de 2006, p. 7.

¹²³ *Ibid.*, p. 14.

El más reciente fue el foro ***La transparencia a la Constitución: una reforma democrática de segunda generación***, realizado el 31 de enero de 2007 y organizado por la Unidad de Enlace.

4.2 Actividades de fomento llevadas a cabo por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Para que la ciudadanía sea copartícipe de la Ley de Transparencia es necesario, como primer paso, que esté enterada de la posibilidad de solicitar la información y de las obligaciones que tienen los organismos públicos de dársela. El éxito o fracaso depende en gran medida de la publicidad que las instituciones den a los mecanismos con los que cuentan para hacer cumplir el concepto de la transparencia.

En los artículos 33 y 37 de la Ley de Transparencia se especifica que es función del IFAI promover y difundir el ejercicio de acceso a la información; dar a conocer los beneficios del manejo público de la información, tanto a los servidores públicos como a los particulares; y elaborar y publicar estudios e investigaciones sobre la materia.

De acuerdo con estos artículos, el IFAI ha creado diversos programas que tienen como objetivo orientar e informar a la sociedad en materia de acceso a la información; entre tales programas, está la creación del Centro de Atención a la Sociedad (CAS)¹²⁴, en el que los particulares pueden recibir atención personalizada. Entre la información que el CAS proporciona está aquella referente a las atribuciones del IFAI, a dar a conocer el funcionamiento del SISI y todo lo relativo a la manera en la que está organizada y como funciona la Administración Pública Federal.

En el informe de labores presentado por el IFAI en el 2005, se señala que: “Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2005, el CAS asesoró a 6,391 solicitantes de la siguiente manera: 3,893 a través de atención especializada vía telefónica,

¹²⁴ INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *3er. Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2005*, p. 59.

1,948 a través de atención vía correo electrónico, y 550 por medio de atención persona a persona”.¹²⁵

Es importante destacar que la atención prestada por el CAS, vía telefónica ha sido la más recurrida, en parte porque es el medio de más fácil acceso y el más conocido por el usuario y a través del cual se induce también a visitar la página de Internet. Al respecto, el TELIFAI ha sido una herramienta para orientar a la sociedad sobre los derechos que tienen en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Entre los servicios que se proporcionan, dos de los más recientes son informar sobre el estado en que se encuentran las solicitudes de acceso a través del número de folio, y recibir las quejas de los usuarios por el incumplimiento de las dependencias y entidades de la APF a las resoluciones de recursos de revisión que hayan sido emitidas por el Pleno del IFAI.

Además, se crearon programas para vincular a las organizaciones de la sociedad civil, a organismos empresariales, a sindicatos, etc., a las actividades de transparencia, principalmente para que ellos sirvan de puente para que sus integrantes participen del derecho de acceso a la información, o para que ellos mismos difundan tal derecho. Para llevar a cabo este tipo de actividades se generó el programa de Promoción y Vinculación con Instituciones Académicas, cuyo principal objetivo es establecer relaciones con instituciones educativas, principalmente a nivel superior.

En el informe del Instituto para el 2005 se señala que: “En el periodo reportado, el IFAI llevó a cabo 19 eventos de difusión y análisis de los contenidos de la LFTAIPG y del ejercicio del derecho de acceso a la información con instituciones educativas, además de capacitar en diversos eventos, a personas provenientes de 31 instituciones de este tipo”.¹²⁶

¹²⁵ *Ibid.*, p. 60.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 63 y 64.

Del mismo modo se hace con las organizaciones de la sociedad civil, estableciendo vínculos con ellas para dar a sus miembros las herramientas necesarias para que formulen sus propios objetivos en materia de transparencia y acceso a la información y funjan como gestores sociales en este tema.

Este tipo de programas son funcionales en la medida en que permiten y promueven la participación de otros organismos en la implementación y desarrollo de procesos de difusión, siendo la propia sociedad civil quien incite al resto de la población a hacer uso del derecho de acceso a la información, y a su vez a exigir a las instituciones que tal derecho se cumpla.

Asimismo, en el informe antes citado, se expresa que: “En el período reportado, el Instituto capacitó a miembros de 460 organismos sociales —entre los que destacan 421 organizaciones de la sociedad civil y 30 organismos empresariales— a través de talleres y conferencias sobre los alcances y funcionamiento de la LFTAIPG, del SISI y de las demás vías de acceso a la información pública gubernamental”.¹²⁷

Estas son sólo algunas de las actividades que el IFAI ha implementado en materia de difusión y que muestra en su informe de actividades al Congreso de la Unión, para el año 2005.

“El IFAI se ha dado a la tarea de difundir y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la sociedad mexicana a través de tres vías principales:

1. Promover y difundir el conocimiento sobre las características, alcances, funcionamiento y procedimientos de la LFTAIPG;
2. Propiciar en el interior de dichos organismos la práctica de la transparencia y el acceso a la información y,

¹²⁷ *Ibid.*, p. 64.



3. Acompañar y apoyar proyectos que a través del acceso a la información pública y la exigencia de rendición de cuentas coadyuven a mejorar la calidad de vida de diversos grupos sociales”.¹²⁸

No obstante, cabe resaltar que el IFAI continuamente hace uso de los medios masivos de comunicación para transmitir de manera rápida cual es su función y su utilidad dentro de la sociedad.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 62.

Resumen

La evaluación de los procedimientos de transparencia puede ser realizada desde distintas perspectivas, de modo que la información utilizada para este capítulo, provienen de un estudio realizado por el CIDE, de los propios informes de actividades que el IFAI ha presentado ante la Cámara de Diputados y de los informes que ha elaborado la unidad de enlace de la Cámara.

El primer aspecto que se tomó en cuenta para llevar a cabo la evaluación, son las obligaciones de transparencia, haciendo referencia al grado de cumplimiento de las mismas. Dentro de las dependencias y entidades se considera la evaluación permanente que implantó el IFAI, así como los resultados presentados por este instituto. Los resultados de las dependencias y entidades respecto de las obligaciones de transparencia han sido favorables, no así en la Cámara de Diputados.

La respuesta a las solicitudes de información, también son parte de esta evaluación considerando para ello los informes de actividades, tanto del IFAI como de la Cámara. Los resultados muestran, en primera instancia, que las solicitudes de información han ido aumentando a partir del 2003 y la atención que se les ha brindado es oportuna, al ser atendidas más del 80 por ciento de estas solicitudes.

Mientras que la información presentada por la Cámara de Diputados muestra que responden a un alto porcentaje de solicitudes, sin embargo desde el 2003, cuando se presentó el primer informe, los datos presentados al respecto no han sido claros ni llevan una secuencia.

Un aspecto más que entró dentro de esta evaluación, es el trabajo realizado por parte de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno del IFAI sobre los recursos de revisión interpuestos por alguna inconformidad en la respuesta de una solicitud de información. No obstante, sólo hay resultados por parte del IFAI, puesto que en la Cámara no ha sido interpuesto recurso alguno.

Finalmente, las actividades de fomento del derecho de acceso a la información realizadas por cada organismo son analizadas en un cuarto apartado. Evidentemente el IFAI es el que ha realizado mayores tareas para promover el uso de este derecho; por su lado, la Cámara comenzó con esta tarea hasta el 2005 a través de la firma de acuerdos y con su implementación hasta el 2006.

Estos datos e información acerca del desempeño de ambas instituciones, permitieron generar propuestas que mejorarán, principalmente, las actividades de transparencia en la Cámara, tomando en cuenta que en la Administración Pública Federal la evaluación fue más favorable.

CAPÍTULO IV. PROPUESTAS PARA EFICIENTAR LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Como parte final de esta investigación, se realizan una serie de propuestas que surgen del análisis efectuado dentro del proceso de acceso a la información en una institución pública, como lo es la Cámara de Diputados. La comparación realizada entre los mecanismos de transparencia llevados a cabo en la Administración Pública Federal y los utilizados en la Cámara de Diputados, permitieron generar sugerencias que mejoraran estos procedimientos en el órgano legislativo, partiendo de la premisa de que en las dependencias y entidades estos han sido más eficientes y han dado resultados más claros.

De esta manera, en el presente capítulo se muestran propuestas dirigidas a la Cámara de Diputados, como organismo que carece de eficiencia en sus procesos de transparencia. Tales propuestas son sugeridas por la autora de esta investigación, con excepción de aquellas en las que se señale específicamente su procedencia.

1. Mejoras a la Unidad de Enlace

Como la principal área para el cumplimiento de la Ley de Transparencia, es importante garantizar que el trabajo de la Unidad de Enlace se eficiente, que se mantenga en constante innovación y que cuente con el personal habilitado para ello. Además, que siga siendo la unión entre la sociedad y el ente público, en este caso, la Cámara de Diputados, así como el lazo de la misma Cámara con otras instituciones en lo que refiere a la transparencia.

1.1 Reforma al artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ya que una de las funciones de la Unidad de Enlace es orientar al solicitante sobre donde encontrar cierta información, en caso de que le fuera requerida información que no sea de su competencia, ésta tiene la obligación de remitir al solicitante a la dependencia o entidad que corresponda; en el caso de la Unidad

de Enlace de la Cámara de Diputados, esta remisión se hace a cualquier organismo público. Al respecto es importante que se garantice que la orientación que se brinda sea la adecuada, para evitar una confusión en el solicitante y que al final ningún organismo se haga responsable de dicha solicitud.

Dentro de la Administración Pública Federal es donde generalmente se da este efecto de mandar de una dependencia a otra al solicitante, argumentando que la información requerida no corresponde a ese organismo. Esto genera una situación de opacidad al evitar hacer pública la información, pues finalmente la información requerida no se toma en cuenta como una solicitud de información y por lo tanto no puede dar lugar a la interposición de un recurso de reconsideración o de revisión.

Si existiera la posibilidad de presentar un recurso, se evidenciaría el comportamiento de la Unidad de Enlace ante estas situaciones y el solicitante tendría una herramienta más para asegurar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y de sus principios generales.

Ante este escenario se evidencia que no hay manera de evitar este efecto de 'pasar de una dependencia a otra' sin obtener respuesta alguna y logrando el aburrimiento del solicitante. Además de conseguir que los sujetos obligados por la Ley de Transparencia transgredan el derecho de acceso a la información.

Hoy en día no hay manera de conocer los casos en los que la Unidad de Enlace no cumpla con el objetivo de orientar al solicitante, ni tampoco de garantizar que este tipo de actividades se sigan repitiendo.

Por ello es necesario que se cambie el artículo de la Ley de Transparencia y en consecuencia de su reglamento, en el que se maneja la principal restricción dentro del artículo 69:

Las Unidades de Enlace que reciban una solicitud de acceso a la información que no posea la dependencia o entidad de que se trate, deberán auxiliar y orientar a los particulares, a través del medio que éstos señalaron en su solicitud y dentro de los



cinco días hábiles siguientes, sobre las dependencias o entidades que pudiesen poseerla. **En esos casos, la petición del particular no tendrá el carácter de solicitud de acceso conforme a la Ley y este Reglamento.**

La intención de esta modificación tiene como objetivo que los solicitantes cuenten con la posibilidad de interponer un recurso de revisión por la mala orientación que se les hubiera dado, tomando en cuenta que el personal que labora en la Unidad de Enlace está capacitado para conocer de tales temas; eliminando así la proclividad a conductas que atenten contra el principio transparencia. Así como que la Unidad de Enlace que tal petición no es competencia de la dependencia o entidad que se trate.

Por lo anteriormente expuesto, se presenta la siguiente iniciativa:

De decreto que adiciona el artículo 40 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo único.- Se reforma el tercer párrafo de la fracción IV, del artículo 40 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para quedar como sigue:

Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;
- II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente. ***En este caso, la información solicitada deberá ser tomada en cuenta como una solicitud de acceso, y la unidad deberá fundamentar las razones por las que considera que dicha solicitud no es de su competencia.***

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Transitorios

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

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a este decreto.

1.2 Áreas de planeación en coordinación con la Unidad de Enlace

Por otro lado, es necesario que la Unidad de Enlace involucre en el proceso de publicación de la información en su página de Internet a las áreas de planeación, con el objetivo de que el solicitante pueda saber que resultados esperar y que información pedir. Es decir, con el establecimiento de las metas y objetivos de áreas específicas será más fácil medir si han cumplido de manera eficiente con ellos.

De la misma forma, la presencia de las áreas de planeación en la publicación de la información le daría más certeza y confiabilidad a los datos presentados, y sobre todo, la información sería más confiable. Ya que difícilmente una sola unidad administrativa, en este caso la Unidad de Enlace, puede estar enterada y tratar toda la información de una organización de gran magnitud como lo es la Cámara de Diputados sin tener el apoyo constante de las demás áreas.

Además, se estaría informando a la población de los resultados que la Cámara pretende obtener a lo largo de cierto período; partiendo de estas metas y objetivos, existirían más puntos sobre los cuales obtener información, a la vez representaría un mecanismo de orientación para las personas que no saben que tipo de información requerir.

1.3 Implementación de medios electrónicos eficientes por parte de la Unidad de Enlace

Para poder implementar una propuesta como la anterior, o cualquier mejora en la publicación de la información, es necesario tomar en cuenta una consideración adicional: el uso de mejores sistemas electrónicos que faciliten la formulación y el seguimiento de las solicitudes de información. Sobre todo porque en los estudios que han sido realizados de transparencia en la Cámara de Diputados se encontró que varios de los *links* que ofrecen no están habilitados por lo que se hace imposible acceder a la información que debería estar publicada en su página de Internet.

Además de mejorar su sistema de recepción de solicitudes de información, ya que actualmente se puede crear una cuenta para poder formular una solicitud, misma para la que se debe tener una contraseña, sin embargo, no hay opciones para poder modificar dicha contraseña.

Dentro de los informes presentados por la Unidad de Enlace, incluyendo el del 2006, dado a conocer en el mes de marzo del 2007, no se menciona qué mecanismo se utiliza para dar trámite a las solicitudes en el interior de la Cámara. La unidad de Enlace no cuenta con un sistema electrónico, como lo es el SISITUR en el IFAI, para facilitar este procedimiento, simplemente se quedan con lo establecido en el artículo 10 del Reglamento, que manifiesta que la Unidad de Enlace cuenta con 10 días hábiles para notificar la respuesta a la solicitud, tiempo en el que se le debe turnar a la unidad administrativa para que se encargue de localizar la información; y 10 días hábiles más para entregar la documentación o el material requerido.

A lo largo de los tres años en los que se ha implementado la Ley de Transparencia en la Cámara de Diputados, la Unidad de Enlace reportó que no se ha presentado algún recurso de revisión o reconsideración. Tomando en cuenta que en el 2006 se recibieron 1281 solicitudes, representando un incremento de 177% respecto del 2005, es difícil de creer que no haya habido interés en ningún caso por interponer algún recurso.

En todo caso, la explicación que puede tener esta situación depende de dos razones:

La primera de ellas es que a pesar de que se maneja en el Reglamento de Transparencia de la Cámara que existe la posibilidad de interponer un recurso de revisión cuando exista una resolución del Comité de Información negando el acceso a la información; cuando se argumente la inexistencia de la documentación requerida; cuando el solicitante no esté conforme con el tiempo, costo o modalidad de entrega; o, cuando la información proporcionada esté incompleta o no corresponda a lo que fue solicitado, la Unidad de Enlace no ha creado materiales informativos que brinden conocimiento a la ciudadanía de la

posibilidad de contar con este medio de defensa y la forma en como hacer uso del mismo.

Asimismo, dentro de su portal de transparencia, la Cámara de Diputados no tiene algún formato que facilite la interposición del recurso o que sirva de orientación, ni tampoco se hace mención en su página de Internet o al momento de enviar la respuesta, de la posibilidad de presentar un recurso.

Para que cualquier persona que presenta una solicitud se enterara de que cuenta con los recursos de revisión como medio de defensa, sería necesario que leyera el Reglamento de Transparencia de la Cámara o que conozcan la normatividad en materia de transparencia, lo cual no es propicio para asegurar el cumplimiento a plenitud del derecho de acceso a la información.

Por otro lado, lo más sencillo sería argüir que la sociedad no está interesada en la información que se pueda obtener de la Unidad de Enlace, o que no confían en sus mecanismos de respuesta y por tal motivo prefieren no perder su tiempo presentando un recurso.

1.4 Transformación de la Unidad de Enlace en una Coordinación General de Transparencia

En la reunión que la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados llevó a cabo con Otros Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia, con el tema *Análisis de la estructura Orgánica e implementación de la Normatividad en Materia de Transparencia: Lecciones de Organismos Autónomos*, se planteó la posibilidad de que la Unidad de Enlace se convirtiera en una Coordinación General de Transparencia, lo que implicaría tener la función de la publicación de la información y atención de solicitudes de información, y además, la promoción de la cultura de transparencia hacia los ciudadanos y hacia los servidores públicos y legisladores de la Cámara de Diputados.

La intención del estudio presentado en dicha reunión es evidentemente relevante y se enfoca en una de las principales propuestas de este trabajo, el fomento a la cultura de la transparencia y el derecho de acceso a la información.

Esta transformación de pasar de una unidad administrativa a una coordinación se hace necesaria principalmente en los OSO; en primer lugar porque, en efecto, se necesita agregar a las funciones de la Unidad de Enlace de los OSO la del fomento a la cultura de la transparencia, ya que en la Ley de Transparencia no está señalada alguna función similar para las unidades de enlace, y puesto que en el Reglamento de Transparencia de la Cámara sólo se maneja que las funciones de la Unidad de Enlace serán las mismas establecidas en la Ley de Transparencia, dicha función tampoco aparece.

Para la Administración Pública Federal no se aplicaría tal función dentro de las unidades de enlace, partiendo de que una de las atribuciones del IFAI es la de “difundir entre los servidores públicos y particulares los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla”, ello de acuerdo a lo señalado en el artículo 37 de la Ley de Transparencia. Por tal motivo, las unidades de enlace de las dependencias y entidades no necesitan hacerse cargo de este tipo de actividades, pues toda la responsabilidad recae en el Instituto.

Y ya que en la Cámara de Diputados no existe un organismo o una unidad específica que se encargue del fomento, promoción y cultura de la transparencia y el derecho de acceso a la información, tal propuesta sería de gran utilidad.

Actualmente en la Cámara se realizan foros, talleres o seminarios, dirigidos unos a los servidores públicos de la misma, otros a estudiantes o al público en general. Estas actividades son organizadas por figuras diferentes, puede realizarlas la Unidad de Enlace, o el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a través de esta unidad; la Comisión de la Función Pública o la de Gobernación, tomando en cuenta que la transparencia es un tema que les incumbe.

Aunque la intención no sea la de hacer que ciertas unidades no trabajen por difundir la transparencia aun cuando sea un tema que les atañe, el principal objetivo es que una sola unidad se especialice en esta función y cumpla con tal obligación.

Si bien no existe un punto en contra de que haya varias formas de generar este tipo de actividades, sí lo hay en que tales eventos sólo se lleven a cabo cuando se considere oportuno y no que sea una obligación de un área en específico.

2. Transparencia en los recursos públicos de la Cámara de Diputados.

Hoy en día la rendición de cuentas no sólo es necesaria en entes administrativo-financieros; con el reciente principio de transparencia y el derecho de acceso a la información, aunado a la rendición de cuentas, se hace indispensable que cualquier funcionario o empleado público exhiba y de cuenta sobre las acciones realizadas, principalmente cuando de se trata de representantes y no de funcionarios públicos designados.

Uno de los criterios que debe ser tomado en cuenta en una disposición que norme el derecho de acceso a la información, debe manifestar que la utilización y manejo de cualquier recurso público tiene que ser información pública. Tanto los recursos en efectivo como en especie, que sean manejados por personas de calidad física o moral, dentro o fuera del país.

En el mismo sentido, en un análisis a la Ley de Transparencia se identificó una incongruencia entre artículos que manifiestan quienes son los servidores públicos que están obligados a cumplir con la esta ley.

Mientras que en el artículo 3º, fracción XI de la Ley de Transparencia se define a los servidores públicos como “los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y **todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales**”; en el artículo 5º se establece que la Ley de Transparencia es obligatoria para los servidores públicos federales.

En el primer párrafo del artículo 108 Constitucional se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, a los servidores del Instituto Federal Electoral y en términos generales, a cualquier persona que

desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y del Distrito Federal.

De lo anterior se observa que la Ley de Transparencia considera sujetos obligados a todos los servidores públicos federales por un lado y por el otro a todo aquel que maneje o aplique recursos públicos federales, entrando en contradicción, pues las entidades federativas e incluso los municipios manejan recursos federales, y no por ello pueden ser sujetos obligados por esta ley.

No obstante, hay que considerar “que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue expedida por el Congreso de la Unión, con fundamento en lo previsto en los artículos 73, fracción XXX, y 6 constitucionales, por lo cual su ámbito de aplicación es federal”.¹²⁹

Por otro lado, en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se manifiesta que las facultades que no están expresamente concedidas a las autoridades federales, se entienden como reservadas a las entidades federativas, por lo que se considera que en materia de transparencia y acceso a la información cada entidad tiene el derecho de legislar; lo que imposibilita a la Ley de Transparencia a tener injerencia sobre las entidades federativas y municipios.

Acerca de considerar sujeto obligado por la Ley de Transparencia a todas aquellas personas que manejen recursos públicos federales, con el fin de delimitar quienes serían estos sujetos, sin incluir a autoridades locales, se planteó el asunto en la Cámara de Diputados.

En las Comisiones de trabajo de la Cámara se generó una discusión a lo largo de la reforma al artículo 6º Constitucional, y de la reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley de Transparencia, principalmente en la Comisión de Gobernación, en la que se planteó el problema de cómo establecer el concepto de

¹²⁹ Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, Dictamen con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en la Gaceta Parlamentaria del 24 de abril de 2006, Anexo II, p. 38.

recursos públicos, pues si se quedaban con el concepto de que cualquier recurso público tenía que ser contemplado por la Ley de Transparencia, entonces se llegaría a un punto en el que lo público estaría invadiendo el espacio de lo privado.

Se arguyó que una vez que los recursos han salido del manejo público y están en manos de particulares, el uso que de ellos se haga no es de la incumbencia del Estado; sobre todo en el caso de aquellos que han sido ejercidos y están en manos de particulares por concepto de pagos por bienes y servicios prestados al gobierno federal. Mientras que si esos recursos fueron proporcionados a particulares con un fin público, la transparencia de los mismos debe ser obligatoria.

Además, cabe aclarar que no existe disposición constitucional que, en materia de transparencia y acceso a la información, obligue a los particulares a informar la manera en como erogaron el recurso público que reciban, lo que sí sucede en materia de fiscalización, en cuyo caso, el único órgano legitimado para pedir la información es la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.¹³⁰

De modo que para evitar una mala interpretación de lo que se entiende por recursos públicos, se consideró adicionar una fracción XVI al artículo 3 de la Ley de Transparencia, en el que se diera la definición de este concepto, quedando como sigue:

XVI. Recursos públicos federales: todo tipo de patrimonio, coinversión, participación financiera, asignación, aportación, subsidio, aprovechamiento, mejora, contribución, bien, servicio público, fideicomiso, mandato, fondo, financiamiento, patrocinio, copatrocinio, subvención, pago, prestación, multa, recargo, cuota, depósito, fianza, resultado de todo tipo de estudios y proyectos financiados con presupuesto federal, así como cualquier otra modalidad o figura análoga bajo la que se considere algún recurso de índole público federal.¹³¹

¹³⁰ Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, *Op. cit.*, p. 39.

¹³¹ Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, *Op. cit.*, p. 43.

Asimismo, se planteó adicionar el artículo 1 de la Ley de Transparencia para establecer que la información a la que se tendrá acceso será incluso la que esté en posesión de cualquier entidad *federal* que reciba o utilice de manera parcial o total recursos públicos federales, además de los ya considerados, como los Poderes de la Unión y los organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal. Esta adición, junto con la fracción del artículo tercero, excluye definitivamente de ser sujetos obligados por la Ley de Transparencia a los gobiernos estatales y municipales.

Sólo queda en consideración lo establecido en el artículo 108 constitucional, en el que la Ley de Transparencia se basa para definir a los servidores públicos obligados, pues aquí sí se toma en cuenta al gobierno del Distrito Federal, que aunque no tiene el mismo grado de independencia que tienen el resto de las entidades federativas respecto del gobierno federal, tampoco puede considerarse que sus funcionarios sean federales.

Adicionalmente, el gobierno del Distrito Federal cuenta con su propia ley de transparencia e incluso con un instituto para garantizarla, de modo tal que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental tampoco puede influir sobre el Distrito Federal.

De este modo se manifiesta la necesidad de reformar los artículos 3º o 5º de la Ley de Transparencia para evitar una contradicción entre la definición de servidor público federal y de sujetos obligados por la ley. Asimismo, que haya una alineación al artículo 108 constitucional.

2.1 Transparencia en el manejo de recursos dentro de los Grupos Parlamentarios

Dentro de la Cámara de Diputados es muy común que se generen inconformidades en torno al reparto de los ingresos por grupos parlamentarios, como sucedió en el caso de la LX Legislatura, en el segundo período ordinario de

sesiones del primer año de ejercicio, en la que se designaron 350 millones de pesos¹³² para todas las fracciones.

Los propios legisladores cuestionaron al Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el diputado Emilio Gamboa Patrón, por la información que fue publicada en torno al tema y por la falta de transparencia en el manejo presupuestal de este grupo parlamentario. En este caso sólo por instrucciones del Coordinador, la Oficial Mayor de esta fracción fue instruida para presentar un informe de los gastos realizados.

Acusaciones como estas también se hicieron evidentes en otras fracciones, como en Convergencia, en el Partido de la Revolución Democrática y en el Partido Acción Nacional. Las principales inconformidades que giran alrededor de este tema son relativas a la malversación de fondos por parte de los coordinadores de los grupos parlamentarios, o que no existen datos precisos respecto del dinero manejado.

Indudablemente la forma de contrarrestar el manejo discrecional de los recursos, es través del control y de la rendición de cuentas. De modo que debería ser obligación de las fracciones parlamentarias rendir informes sobre los ingresos percibidos y la forma en la que fueron gastados.

Partidos como el PRD ya tienen contemplado rendir informes financieros a los miembros de su grupo parlamentario, no obstante, las acusaciones siguen presentes, y se argumenta que los informes no son verídicos. Además, de que tales informes no son creados para que cualquier ciudadano los pueda consultar.

Por lo anterior es necesario que se establezcan criterios generales para presentar informes de una manera uniforme, de modo que los coordinadores de las fracciones parlamentarias estén obligados a rendir cuentas sobre los gastos realizados en forma clara y comprensible para todos.

¹³² SALAZAR, Claudia, ESTROP Armando y PENSAMIENTO Daniel, “Genera malestar reparto de tajada”, *Reforma*, diario, 11 de abril de 2007, p. 2.

Pues a pesar de que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 29, numeral dos, ya se establece que “la cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los Grupos Parlamentarios se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para efectos que competen al órgano de fiscalización previsto en el artículo 79 constitucional. De dicho documento se remitirá un ejemplar a la contraloría interna de la Cámara.”

Ello no es completamente cumplir con el principio de transparencia; pues implica que la revisión de los gastos por parte de los grupos parlamentarios sólo sea de manera anual y a través de auditorias que serán dadas a conocer públicamente hasta tres o cuatro meses después de haber ejercido el gasto. Mientras tanto, los propios diputados que forman parte de cierto grupo no conocen de tales erogaciones.

Hay que recordar que la diferencia entre el control realizado a través de auditorias, y el principio de transparencia, radica principalmente en que las auditorias aplican después del acto ejecutado, y la transparencia es incluso para conocer los planes, programas o políticas a realizar y la forma en que se están implementando.

Además, de los recursos que le son asignados por la Junta de Coordinación Política a los grupos parlamentarios, también les designa una subvención mensual, razón por la cuál sería más apropiado rendir cuentas en períodos cortos y no sólo de manera anual.

2.2 Recursos públicos en las comisiones

En la presente Legislatura, las 19 comisiones especiales (hasta abril del 2007) solicitaron a la Junta de Coordinación Política les otorgara recursos por más de 10 millones de pesos¹³³; los coordinadores de cada fracción parlamentaria en

¹³³ SIMONNET, Carole, “Comisiones especiales obtienen \$10 millones”, *Excelsior*, 27 de marzo de 2007, p.5.

conjunto con el Comité de Administración aprobaron que cada Comisión contara con un presupuesto anual de más de medio millón de pesos.

La importancia de las comisiones especiales radica en que son creadas con el fin primordial de investigar, analizar y en su caso buscar puntos de mejora para determinadas situaciones. En el caso de las de investigación, ejemplo de ellas es la “Comisión especial para Conocer las Responsabilidades y Origen de la Tragedia de la Mina Pasta de Conchos en el Municipio de San Juan Sabinas”; hay otras como la de Citricultura; del Café; y de Promoción al Acceso Digital a los Mexicanos, estas tienen el objetivo de llevar a cabo relaciones intergubernamentales e interinstitucionales para consolidar políticas de apoyo a estos sectores, como lo son el del café y el de los cítricos. Estas comisiones no pueden dictaminar, pero si generar opiniones que sirvan de apoyo a la elaboración de los dictámenes.

A pesar de que las comisiones especiales están conformadas por un número de diputados entre 12 y 15 (el número de integrantes no esta definido en la Ley Orgánica del Congreso, depende del acuerdo del Pleno de la Cámara), el presupuesto que se destina a cada una de ellas es principalmente para asesores y la organización de foros, aunque los recursos que se solicitaron también fueron para pagar gastos por chofer, secretarias y personal auxiliar administrativo, como en cualquier otra comisión.

Esta petición de presupuesto por las comisiones especiales a través de un punto de acuerdo presentado el 12 de marzo de 2007 ante el Pleno, evidencia por un lado que cada una de estas comisiones debe estar bajo control y vigilancia puesto que manejan recursos públicos en cantidades considerables. Y por el otro, porque la razón de ser de estas comisiones tiene un alto valor social y económico para México, partiendo de que sus investigaciones y resultados influyen en el destino de distintos sectores sociales. Además de que la información que generan debe ser del conocimiento público.

2.3 El manejo de recursos públicos por diputados federales

Dado que los diputados fueron electos popularmente, deberían tener un sentido más amplio de obligatoriedad y de nivel de compromiso hacia sus representados, ofreciéndoles información que les sirva como herramientas para aumentar su participación en asuntos que son en su beneficio o simplemente que como miembros de la sociedad mexicana les atañen.

Siendo congruentes, cada legislador debería promover dicho conocimiento en sus circunscripciones o distritos, en caso de haber sido electos por representación proporcional o por mayoría relativa, respectivamente.

Actualmente los diputados perciben una Dieta Neta Mensual de \$76,756.29; además de dos cantidades adicionales destinadas a apoyos para actividades legislativas: por Asistencia Legislativa \$26,950.00, y por Atención Ciudadana \$27,665.00, que en total suman \$131,371.29.¹³⁴

Asimismo, cuentan con cobertura de gastos médicos, que a lo largo de la LX Legislatura hasta el mes de marzo de 2007, los diputados del PRI son los que generaron el gasto más alto por \$806,804.29.¹³⁵ Esta información no es dada a detalle en el portal de transparencia de la Cámara, ya que el título del documento hace referencia a gastos pagados para la LIX y LX Legislatura, y no especifica cuanto fue para cada una; asimismo, no muestra información de la compañía con la que tienen el contrato por prestarles los servicios médicos y a cuánto ascendió el monto.

Es importante dentro de este rubro, que los informes financieros emitidos sean más específicos, particularmente en los recursos que los diputados reciben por actividades legislativas, que tienen un objetivo definido y por tal motivo deben

¹³⁴ Internet: <http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm>

¹³⁵ H. Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, Dirección General de Programación, Presupuesto Y Contabilidad. *Resumen de gastos médicos por partido de la LIX y LX legislatura pagados en marzo 2007.*

existir informes sobre la forma en que tales recursos fueron ejercidos, para asegurar el cumplimiento de esos fines.

Este aspecto está relacionado con la presentación de informes de actividades de cada diputado, tanto de la asesoría que contratan como de la atención ciudadana que brindan, la forma en que lo hacen y el gasto que ejercen en ello.

3. Creación de indicadores de resultados en la Cámara de Diputados

Aún cuando la Cámara de Diputados está obligada por la Ley de Transparencia; cuenta con un reglamento en la materia, y; tiene lineamientos de clasificación de información, no es suficiente para conocer la inmensidad de trabajo que es realizado dentro de la Cámara.

Es necesario que el trabajo que se desempeña en la Cámara sea conocido, tanto para que los representados actúen con responsabilidad y puedan exigir trabajo a sus representantes, como para que el desempeño de los legisladores se legitime; logrando así, un vínculo más cercano entre los diputados y los ciudadanos que optaron por elegirlos. Así pues, los legisladores deberían estar obligados a rendir y publicar un informe de las actividades parlamentarias que realicen.

3.1 En los Grupos Parlamentarios

En lo que refiere a los Grupos Parlamentarios, estos están obligados por el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso a presentar la agenda legislativa al inicio de cada período ordinario, misma que versará sobre los temas que van abordar a lo largo de ese período de sesiones; esto con el fin de que entre fracciones parlamentarias se logren acuerdos más fácilmente.

La agenda legislativa debe publicarse al inicio de cada período. No obstante, en las obligaciones de transparencia de la Cámara, abordadas en el segundo

capítulo de este trabajo, se establece a la Secretaría General como la unidad administrativa que está obligada a publicar la información relativa al artículo 7º de la Ley de Transparencia, en relación a la Junta de Coordinación Política (integrada por los coordinadores de cada Grupo Parlamentario). Es decir, corresponde a la Secretaría General publicar la información que la Junta de Coordinación Política genere, no así la relativa a cada grupo parlamentario.

Aunque tal información, junto con las actas de sus sesiones, los acuerdos logrados y el sentido del voto de los diputados en ellos es considerada como información pública por el Reglamento, en la página de Internet de la Cámara no se encuentra fácilmente tal información.

Adicionalmente, se considera como una restricción que la información que se hace pública sólo sea la generada por la Junta de Coordinación Política como órgano colegiado, y no por cada grupo parlamentario que está representado en la misma.

Para cumplir con sus funciones constitucionales como diputados; y como grupos parlamentarios para brindar información y asesoría que faciliten el trabajo legislativo, es necesario que cada grupo parlamentario de a conocer los acuerdos generados para las propuestas e iniciativas presentadas en la Cámara, así como de su administración interna.

De la Junta de Coordinación Política depende en gran medida el trabajo legislativo de la Cámara, al tener atribuciones como las de proponer la integración de Comisiones de trabajo, elaborar el anteproyecto del presupuesto de la Cámara y “poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno”.¹³⁶

¹³⁶ Artículo 36, numeral 1, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas funciones determinan el sentido en el la Cámara va a desarrollarse, tanto del trabajo legislativo que realicen o el rezago que dejen para la siguiente legislatura. Por ende, resulta preciso que la Junta de Coordinación Política manifieste un compromiso con la agenda política presentada por cada grupo parlamentario y con su cumplimiento. Dicho compromiso deberá basarse en la agilización de los trabajos legislativos y en la disponibilidad de la información dentro y fuera de la Cámara con el fin de que todos sean partícipes de las decisiones tomadas.

3.2 En las comisiones y comités

Las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados están obligados por el párrafo sexto del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso a rendir un informe de manera semestral, a la Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos, que contenga la información relativa a las iniciativas, minutas y puntos de acuerdo recibidos para su estudio y dictamen, así como el estado en el que se encuentran.

De tal modo que si ya existe la obligación de rendir un informe con estas características, además de que deben de elaborar su programa anual de trabajo, y mantener un archivo de los asuntos que le fueron turnados para que posteriormente los entreguen a la legislatura entrante, también debería existir la obligación de que elaboren una página de Internet en la que publiquen tales elementos y el avance continuo de los trabajos realizados.

De igual forma se debe dar a conocer las investigaciones o estudios requeridos por los diputados en relación a las comisiones a las que pertenecen, pues generalmente en el proceso deliberativo esta información no es exhibida en el Pleno de la Cámara.

3.3 Por los diputados

La información que en términos generales contendría un informe presentado por los diputados, es sobre iniciativas y puntos de acuerdo que hayan presentado,

pero sobre todo, acerca de las gestorías que llevan a cabo, pues ésta es la forma más directa en la que los legisladores interactúan y orientan a sus representados.

Ya que ésta sería una función más de los diputados (y también de los senadores); para poder desarrollar tal informe, se necesita la modificación de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de obligarlos a que cumplan con tal disposición, puesto que hoy en día algunos diputados difunden en diarios locales las actividades que realizan en el período de un mes o de una semana, pero son muy pocos los que voluntariamente lo hacen.

Por otro lado, sería una de las obligaciones de transparencia para la Cámara publicar dichos informes, y en cualquier momento podrían ser consultados, sobre todo, para que la población conozca de que manera un diputado (o senador) puede influir o actuar a favor del estado, distrito o circunscripción que representa.

La información que tales informes contengan podría ser considerada como de oficio, es decir, que se convierta en una más de las obligaciones de transparencia con las que debe cumplir la Cámara de Diputados.

4. Fomento a la cultura de la transparencia.

Para que cualquier disposición normativa sea válida y efectiva es necesario que se haga del conocimiento público; la normatividad generada sobre transparencia y acceso a la información, en particular, debe ser difundida sobremanera, pues además de ser un derecho, es un concepto que envuelve a la sociedad a ser más participe de las decisiones que toman sus gobernantes. De la difusión de este derecho dependerá el uso que la población haga de él.

Particularmente en el caso de los órganos legislativos, es importante que informen a la sociedad de cómo pueden ejercer su derecho y acceder a la información que producen, aunque para ello también sea necesario difundir ampliamente que tipo de información produce la Cámara de Diputados.

4.1 Promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información en la sociedad

La Cámara de Diputados debe poner énfasis en la realización de campañas publicitarias que permitan hacer del conocimiento público las tareas particulares y generales que se llevan a cabo, tanto de los legisladores como de las áreas administrativas estratégicas.

Es decir, el trabajo legislativo sustantivo, entendido como el proceso a través del cual se crean las normas, debe dejar de ser la principal queja que la ciudadanía tiene de los legisladores, argumentando que estos no conocen nada sobre la materia que están legislando. Y mientras la población no cuente con los mecanismos necesarios para comprender dicho proceso y sobre todo las deliberaciones dentro del mismo, el legislador seguirá produciendo normatividad ineficiente, que no represente la realidad de la sociedad mexicana y que se dedique a copiar legislaciones de otros países.

Además, de que la Cámara de Diputados es más que 500 diputados, y es importante que se dé a conocer el sustento que permite a los legisladores llevar a cabo su principal función; sobre todo, cuando es por todos conocido que la mayoría de los diputados no entra dentro del marco de profesionalización que un hacedor de leyes debería de tener, para lo que se les permite tener determinado número de asesores en los que generalmente recae el trabajo legislativo.

Ante este panorama, sí por distintas razones sería inadecuado exigir la profesionalización de los legisladores, al menos sería suficiente reglamentar la obligatoriedad de contar con asesores capacitados y profesionales. Y la única forma en que la ciudadanía podría exigir a sus representantes que les garanticen tal situación es, en primera instancia, conociendo las condiciones actuales en las cuales se desenvuelven.

Los legisladores deben tomar en cuenta que sus mecanismos de control establecidos en la normatividad aún son deficientes y que se necesita del control social para la implementación de tareas de orden público. Por lo que es menester

que los legisladores lleven a cabo acciones para incentivar y exhortar a la ciudadanía a que haga uso de sus derechos, en particular, el de acceso a la información pública legislativa; y no sólo como un derecho, sino como la obligación que los ciudadanos tienen de contribuir con sus representantes para lograr mejores decisiones legislativas y hacer de ésta una mejor función.

El objetivo primordial sería el de promover el interés en la ciudadanía sobre los aspectos legislativos y remarcar la importancia del poder legislativo para la vida del país. Es decir, hay que hacer del conocimiento público las actividades que un legislador lleva a cabo y la forma en la que la Cámara de Diputados funciona, y partiendo de ello mostrarles las herramientas a través de las cuales pueden involucrarse en el proceso legislativo. Particularmente, publicitar el derecho de acceso a la información.

Para que tal derecho sea útil y se le dé un uso satisfactorio en el ámbito legislativo, es necesario que previamente la población conozca que tipo de información puede solicitar y sólo entonces, saber la forma en como acceder a ella.

4.2 Capacitación a los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información

Dentro del fomento a la cultura de transparencia y acceso a la información, también es necesario influir sobre el personal de la Cámara de Diputados. Aunque ya se ha comenzado con este proceso, deben sumarse los esfuerzos por obtener mejores resultados. Fue a lo largo del 2006, principalmente, y en los primeros meses del 2007 cuando el personal de la Cámara fue capacitado sobre la Ley de Transparencia, esto con la ayuda del IFAI, con quien la Cámara de Diputados había firmado acuerdos para tales fines.

Más que fomento a la cultura de la transparencia a los servidores públicos de la Cámara, deben de ser capacitados para poder colaborar con la Unidad de Enlace en su principal función, que es la de abrir la información generada por la Cámara al público en general.

Se les debe orientar sobre los lineamientos que fueron generados para la clasificación de la información y no se generen futuros problemas; y aunque en materia de protección de datos personales en la Cámara aún no existen lineamientos específicos que los regulen, es importante que se comience a hablar de dichos temas.

Evidentemente, la capacitación deberá versar sobre el contenido de la Ley de Transparencia y el Reglamento de Transparencia de la Cámara, así como ejemplificar y hacer comparativos con otras instituciones u organismos que permitan el análisis y la comprensión de la aplicación de las disposiciones normativas en materia de transparencia y derecho de acceso a la información.

Tomando en cuenta que la Cámara de Diputados tiene el Canal del Congreso, el Sistema de Bibliotecas, el Diario de los Debates y las Instituciones de Investigación¹³⁷, el trabajo que se realice en torno a la transparencia puede ser ampliamente difundido.

Por un lado, las instituciones de investigación jurídica y legislativa tienen el objetivo de obtener mejor información y una adecuada realización de trabajos, de modo que su principal aporte sería el de investigar el desarrollo de la transparencia en la información parlamentaria, en colaboración con el IFAI, que es quien generalmente se encarga de hacer y coordinar investigaciones de este tipo.

El Diario de los Debates como órgano oficial en el que se publican la fecha y el lugar en el que se lleva a cabo la sesión, así como la versión estenográfica de las sesiones del Pleno de la Cámara y de los eventos en los que comparecen secretarios de Estado, directores, comisionados y/o presidentes de distintos organismos, es de gran utilidad cuando se presenta en cualquier actividad sobre transparencia.

De igual forma, el Canal del Congreso que tiene como objetivo difundir las actividades legislativas, sirve como herramienta para la presentación de los

¹³⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 130, 231, 133, 134 y 135.

seminarios o talleres que organicen sobre el tema en cuestión. No obstante, se debe facilitar el acceso a las grabaciones de video o de audio que han sido hechas de cierto evento, y permitir a la población obtener una copia de las mismas, pues generalmente este tipo de eventos no son considerados para presentar versión estenográfica en la página de Internet y la transmisión del Canal del Congreso sigue teniendo la limitante de que sólo es para televisión cerrada.

Además de que en forma particular se presenta la reserva de información de versiones estenográficas y de actas de sesiones secretas que realizaron alguna de las comisiones y comités, o el propio Pleno de la Cámara.

En el artículo 33, en la 2ª fracción sólo se menciona que las actas de las sesiones secretas no serán públicas. Este tipo de sesiones no se encuentran reguladas, no hay lineamientos que establezcan por que causas pueden ser consideradas de cómo secretas. De este modo, se quebranta el principio de transparencia y derecho de acceso a la información legislativa.

Lo anterior da pauta a exigir que se garantice el principio de que las reuniones deben ser abiertas y públicas, reformando para ello la Ley Orgánica del Congreso.

A través del Sistema de Bibliotecas se puede difundir toda la información generada por las Instituciones de Investigación de la Cámara, así como de los foros, seminarios o talleres, mismos que deberán dejar memorias del evento realizado y éstas podrán ser consultadas en tal biblioteca.

Dentro de la Cámara en las comisiones, los comités, las direcciones, las coordinaciones, etc., debe de haber una persona habilitada para llevar a cabo el proceso de clasificación de la información y que se haga responsable por ella; ya que resultaría muy difícil que la Mesa Directiva tuviera que clasificar toda la información de cada área, cuando en muchos de los casos no sepan precisamente del tema sobre el que se reserve la información.

Resumen

En esta última parte se muestran las propuestas a las que dio lugar la evaluación hecha; la primera de ellas es una iniciativa que adiciona el artículo 40 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ello con el fin de mejorar las actividades realizadas por las unidades de enlace.

En términos generales, la propuesta inicial pretende contribuir a que la unidad de enlace de la Cámara se desarrolle y a que sus actividades sean más eficientes, de modo que entre otras propuestas, están: generar una coordinación entre la unidad de enlace y las áreas de planeación; que cuenten con medios electrónicos eficientes para mejorar los servicios que prestan; y que la unidad de enlace sea transformada en una Coordinación General de Transparencia, lo que le permitiría tener más atribuciones.

El manejo de recursos públicos en la Cámara de Diputados ha sido fuertemente criticado, pero no sólo es sobre la forma en la que los órganos administrativos ejercitan el gasto, sino también, como lo hacen los grupos parlamentarios, las comisiones de trabajo y los diputados, por lo que este tema se consideró como un punto crítico.

Otro aspecto que se consideró, fue la creación de indicadores en el trabajo legislativo. Es decir, que los diputados, las comisiones de trabajo, los grupos parlamentarios y en general los órganos legislativos de la Cámara de Diputados, generen indicadores que permitan medir y observar fácilmente el desempeño que están teniendo. El planteamiento de estos indicadores, además, representaría una obligación del cumplimiento eficiente de sus funciones.

Al final, como una de las propuestas fundamentales de esta investigación, está el fomento a la cultura de transparencia. Este tema representa la base para que el resto de las propuestas puedan desarrollarse. Pues por un lado, se necesita que la población tenga conocimiento de que los organismos públicos están obligados a ser transparentes y a rendir cuentas, específicamente, la Cámara de Diputados.

Por otro lado, es necesario que la población sepa que tipo de información podrá consultar o solicitar, es decir, generar en ellos el interés por conocer el trabajo legislativo y no sólo denigrarlo. Así como dar a conocer a la población los medios y mecanismos con que cuenta para ejercer su derecho.

Este fomento de la cultura de la transparencia incluye, principalmente, a los servidores públicos, quienes deben tener conocimiento de cómo hacer valer el derecho de acceso a la información y sobre todo, y de los procedimientos internos que deben realizarse entre las distintas unidades.

Conclusiones

- La transparencia en México ha avanzado de manera importante al cubrir en gran parte a los organismos del sector público federal desde la aprobación de la Ley de Transparencia, pues obliga a los organismos del Poder Ejecutivo, a la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, y a la Procuraduría General de la República; dentro del Poder Legislativo, obliga a las dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, y a cualquiera de sus órganos; a todo el Poder Judicial y al Consejo de la Judicatura Federal, así como a los tribunales administrativos federales; y finalmente, a los órganos constitucionales autónomos. Ello es muestra de la influencia inmediata que tuvo normativizar este principio.
- El derecho de acceso a la información y la transparencia también se han difundido en el ámbito local de gobierno, permitiendo para ello que las autoridades locales se den sus propias normas sobre la materia, es decir, aun cuando el fin sigue siendo el mismo (el de transparentar el manejo de recursos públicos y las acciones gubernamentales), la Ley de Transparencia Federal respeta que México es un país federalista en el que los estados son soberanos.
- Esta autonomía con la que cuentan los gobiernos locales respecto del gobierno federal no ha representado un obstáculo para que la transparencia gane espacio en cada entidad federativa, pues hasta la fecha, 29 estados y el D.F. ya cuentan con su propia ley de transparencia e incluso en más de la mitad de ellos, ya se considera a los partidos políticos como sujetos obligados por la ley, característica que aun no está contemplada en la norma federal.
- La clasificación de información que la Ley de Transparencia establece, ha sido un elemento que permite contar con mecanismos de acceso a la información más eficientes; es decir, los organismos públicos manejan información de oficio, también conocida como obligaciones de transparencia, que debe estar disponible al público en todo momento; el segundo tipo de

información es la que se hace a petición de parte, a través de una solicitud; y la tercera es, la información clasificada como reservada y confidencial, aquella que cuya publicación puede representar un riesgo de carácter económico, social u otro y la que se refiere a datos personales, respectivamente.

- La información pública de oficio es la que representa la principal ventaja dentro de este proceso de acceso a la información y transparencia, pues su publicación implica la disminución del número de solicitudes que se pudieran recibir sobre cierto tema que fuera tan recurrido.
- Por otro lado, la información a petición de parte representa la creación de la norma adjetiva del artículo 8 constitucional que establece el derecho de petición; es decir, finalmente se presenta el procedimiento por el cual tal derecho puede ser ejercido y no solamente se deja a criterio del funcionario público.
- Respecto a la información clasificada como reservada y confidencial, en un inicio representó un punto de conflicto con el principio de transparencia, pues la información que se reserve por cierto período de tiempo es clasificada por funcionarios públicos, que como cualquier persona tienen intereses propios, sin embargo de ellos se espera que actúen con ética y honestidad.
- La Unidad de Enlace, tanto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como de la Cámara de Diputados representa el vínculo de la sociedad con las instituciones, por lo que su apoyo y orientación se hace imprescindible en la presentación de solicitudes por parte de los particulares.
- La información pública de oficio, o las consideradas como obligaciones de transparencia, han permitido generar un punto de medición para evaluar a los órganos sujetos de la Ley de Transparencia, tomando en cuenta que tan

confiable es la información que publican en sus páginas de Internet y la facilidad con la que se puede acceder a ellas.

- Los resultados que ha tenido la Cámara de Diputados en materia de transparencia y acceso a la información son deficientes, y ello es consecuencia de la mala implementación de la Ley de Transparencia y del Reglamento, pues la principal deficiencia mostrada por la Cámara fue en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en segundo término en la calidad normativa y en tercer lugar a la atención brindada a usuarios.
- El derecho de acceso a la información no se ha desarrollado plenamente debido a que no se han respetado en su totalidad los convenios celebrados por la Cámara de Diputados y el IFAI, que fueron creados principalmente para fomentar la cultura de la transparencia. Puesto que en la Cámara no hay un área específica que tenga la obligación de fomentar la transparencia, tanto a la sociedad como a los empleados y legisladores de la Cámara, no existe el compromiso por llevar a cabo este tipo de acciones.
- La página de Internet de la Cámara no ofrece información sobre los mecanismos que el solicitante puede utilizar en caso de que no se conteste la solicitud en el tiempo establecido, que la información proporcionada no sea la solicitada, y entre otros casos, la manera en la que se puede presentar un recurso de revisión y de reconsideración, y en que casos se puede recurrir a él.
- Lo anterior da lugar a que desde el 2003, año en el que se aprobó el Reglamento de Transparencia de la Cámara, no se haya presentado ningún recurso, evidenciando el desconocimiento de estas disposiciones por parte de la población.
- La información que más interesa a la población que presenta solicitudes ante la página de Internet de la Cámara es en el rubro administrativo, sobre

aspectos como las licitaciones, los contratos, las actas, el acervo bibliográfico, etc.

- La Unidad de Enlace de la Cámara sí presenta un informe de actividades de manera anual, aunque en el Reglamento de Transparencia de la Cámara se maneja como una función de la Mesa Directiva. Desde al 2003 a la fecha se han presentado tres informes, no obstante el más completo de ellos ha sido el último, que incluye más temas aparte de las solicitudes de información, y no es una copia de los anteriores, como sucedió con el del 2005.
- La integración de los órganos de transparencia en la Cámara de Diputados no garantizan del todo el principio para el que fueron creados. Como es el caso del Comité de Información conformado por los miembros de la Junta de Coordinación Política (formada por un representante de cada Grupo Parlamentario), el Secretario General y el director de la Unidad de Enlace; mientras que para las dependencias y entidades de la APF, este comité debe estar integrado por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad (es decir, está en su representación), el titular de la unidad de enlace (que como se indicó anteriormente, su principal función es ser el medio a través del cual la sociedad entra en contacto con determinado organismo) y el titular del órgano interno de control (que no tiene dependencia alguna con el organismo en cuestión). De modo que aunque la Junta de Coordinación Política sea un órgano colegiado, representa los intereses políticos al interior de la Cámara y no significa de modo alguno una forma de control externo; además, de que la Unidad de Enlace está subordinada a la Secretaria General, ésta a su vez a la Junta de Coordinación Política, y ésta última a la Mesa Directiva de la Cámara.
- Es necesario que dentro del Comité de Información de la Cámara también se incluya a un representante del órgano de fiscalización, para que se genere una integración, si no más equilibrada, al menos con la participación de un agente externo o que no tenga intereses dentro de la Cámara.

- A partir del mes de abril del 2007 se comenzaron a transmitir por televisión mensajes informativos sobre el portal de transparencia con que cuenta la Cámara de Diputados. No obstante, es necesario enfatizar en ellos que esta institución también está obligada por la Ley de Transparencia y sobre todo precisar que tipo de información se puede encontrar sobre ella.
- Aun no hay manera de comprobar como se desempeñan las tres principales áreas encargadas del proceso de transparencia, puesto que no se ha presentada un caso más allá de una solicitud de información. Sin embargo, no se han hecho públicas las resoluciones del Comité de Información de las pocas veces en las que se ha clasificado la información solicitada.
- El trabajo que desempeña la Unidad de Enlace depende en gran medida de la Mesa Directiva, aunque en la normatividad de la Cámara no queda muy claro. Si la Mesa Directiva tomara las mismas funciones que el Pleno del IFAI en materia de transparencia, el fomento a la cultura de la transparencia y el acceso a la información tendría más fuerza.
- La importancia de llevar un registro de las solicitudes de información, así como de hacer una clasificación y un recuento de las más requeridas permite a la Unidad de Enlace clasificarla como información pública de oficio, lo que implica menos desgaste para la unidad, y por lo tanto menos costos. La mayor parte de las solicitudes de acceso a la información se presentaron a través de medios electrónicos, lo que representa la funcionalidad y utilidad de la tecnología para la implementación de los mecanismos del derecho de acceso a la información.
- En el procedimiento de dar trámite a una solicitud de información, las disposiciones normativas de la Cámara de diputados establecen períodos de tiempo más cortos que para la APF. Principalmente en los tiempos de la notificación de respuesta al solicitante; y cuando se presenta un recurso de revisión, en el tiempo que los comisionados (en el caso del IFAI) o los

miembros de la Mesa Directiva (si es la Cámara de Diputados) tienen para integrar el expediente y generar un proyecto de resolución.

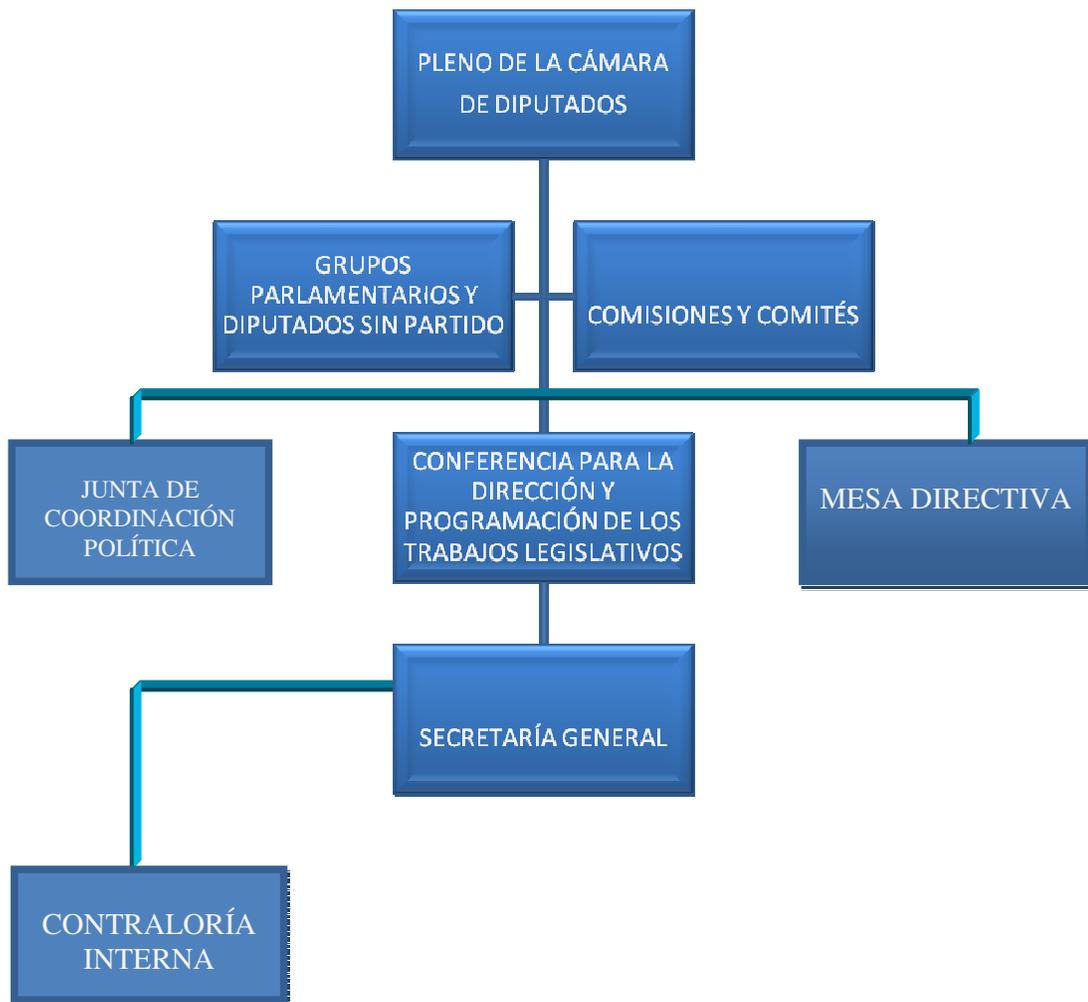
- Un punto a favor del solicitante es la positiva ficta, que se presenta cuando no se le notifica la respuesta en el tiempo señalado a la persona que requirió la información, por lo cual la dependencia o entidad de la APF o la Cámara de Diputados están obligados a entregar la información y son costos que pudiera haber generado. En la Cámara de Diputados, esta figura también se presenta cuando la Mesa Directiva no resuelve sobre el recursos de revisión en el período establecido.
- En la APF sí se considera qué acciones tomar en caso de que las dependencias y entidades no cumplan con la resolución del IFAI de entregar la información, para lo que el Instituto podrá: 1. Comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención; 2. Recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate, para su inmediata intervención, o 3. Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.
- La Cámara de diputados no establece que medidas tomar en caso de que las unidades administrativas no cumplan con la resolución de la Mesa Directiva.
- Tanto en la Cámara de Diputados como en la APF existe la posibilidad de que el recurrente pueda impugnar la resolución del IFAI o de la Mesa Directiva de la Cámara ante el Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo. Y aunque este medio de impugnación es exclusivamente para los particulares, el IFAI ha mostrado casos en el 2005, cuando se impugnaron 102 resoluciones, diez de las cuales fueron hechas por las dependencias y entidades de la APF.
- El Reglamento de la Transparencia de la Cámara, en la parte de las obligaciones de transparencia representa un gran esfuerzo por establecer cual debe ser la información pública de oficio en la Cámara, puesto que no

sólo es una copia del artículo 7 de la Ley de Transparencia, sino que si se ajusta a las actividades propias de un órgano legislativo.

- La principal deficiencia del Reglamento de Transparencia de la Cámara es que no cuenta con nuevas o diferentes disposiciones para la Unidad de Enlace además de las ya contempladas en la Ley de Transparencia, a pesar de que las funciones que desempeña en el trabajo diario, son distintas a las contempladas en la Ley.
- En la Cámara no está regulada la periodicidad con la que se debe actualizar la información en la página de Internet, por lo que en ciertos casos se pierde el principio de que la información que se publica debe ser confiable.
- A nivel nacional la Ley de Transparencia aún no es del todo conocida, y tampoco el IFAI, a pesar de la difusión que a lo largo del último año se le ha dado a través de los medios masivos de comunicación. Mientras que para la Cámara de Diputados, el conocimiento del derecho de acceso a la información es menos conocido y ello se debe a la escasa difusión que ha habido, pues la mayoría de las personas que se enteran de ello es porque han consultado su página de Internet.
- El trabajo desempeñado por las comisiones de la Cámara es el más importante en el proceso legislativo, pues además de dictaminar, en ellas se realiza trabajo de investigación, reuniones con servidores públicos de distintos organismos, e incluso con grupos de diversos sectores de la sociedad; este es el punto donde se generan los verdaderos acuerdos políticos y se toman las decisiones que determinan el rumbo del país. El trabajo de las comisiones es el menos difundido por el portal de transparencia de la Cámara, y aún no existen mecanismos que obliguen a las comisiones a informar constantemente sobre las acciones que estén llevando a cabo.

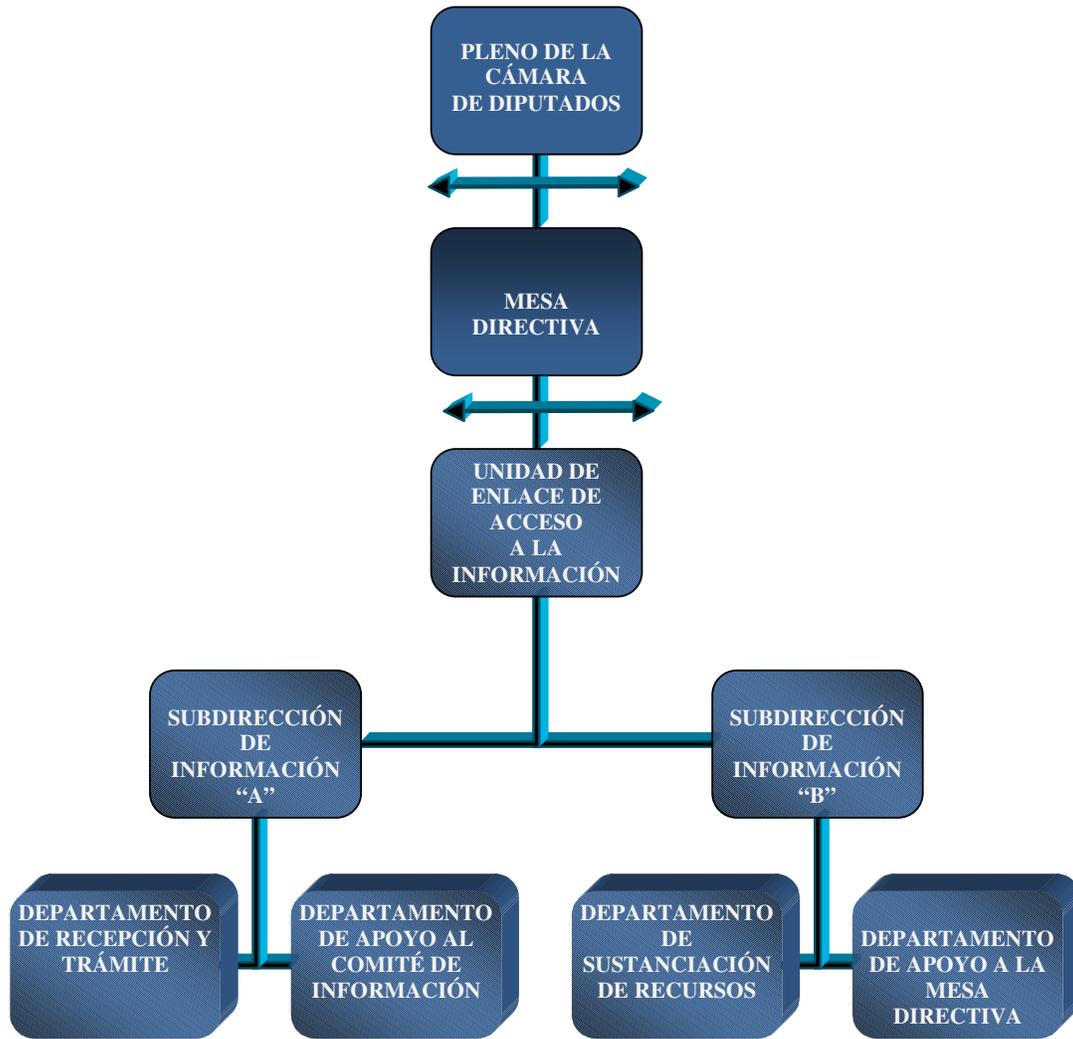
Anexos

1. Organigrama de la Cámara de Diputados



Fuente: Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, Junio 2006.*Para efectos de este trabajo, este organigrama sólo cuenta con las principales áreas.

2. Organigrama de la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados



Fuente: JAIME Acosta, Francisco, "Transparencia y Acceso a la Información en la Cámara de Diputados", ponencia presentada en el *Seminario: Transparencia y acceso a la información pública, avances y nuevas propuestas*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 06 de diciembre de 2006, México.

3. Cuadros comparativos de los mecanismos para dar acceso a la información.

PRESENTACIÓN DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN		
Procedimiento	Administración Pública Federal	Cámara de Diputados
Notificación de respuesta por parte del organismo	20 días hábiles. Puede ampliarse hasta por un período igual. En caso de no cumplir con el plazo se entenderá en sentido positivo.	10 días hábiles. En caso de no cumplir con el plazo se entenderá en sentido positivo.
Caso A: entrega de la información	10 días hábiles	10 días hábiles
Caso B: la información está clasificada	1. La resolución del Comité de información confirma la Clasificación, por lo que se niega El acceso y se le indica al solicitante la posibilidad de presentar un recurso de revisión. 2. La resolución del Comité revoca o modifica la clasificación, por lo que sí da acceso a la información, misma que debe ser entregada en 10 días.	1. La resolución del Comité de información confirma la Clasificación, por lo que se niega El acceso y se le indica al solicitante la posibilidad de presentar un recurso de revisión. 2. La resolución del Comité revoca o modifica la clasificación, por lo que sí da acceso a la información, misma que debe ser entregada en 10 días.
Caso C: se presenta la inexistencia de la información requerida.	El comité conforma la inexistencia en un plazo no mayor a 10 días hábiles	Se confirma la inexistencia en un plazo no mayor a 10 días hábiles.

<u>PRESENTACIÓN DE UN RECURSO DE REVISIÓN</u>		
Procedimiento	Administración Pública Federal	Cámara de Diputados
Integración del expediente	30 días hábiles	10 días hábiles.
Resolución	20 días hábiles	20 días hábiles. En caso de no cumplir con el plazo se entenderá en sentido positivo.

<u>OTROS</u>		
Procedimiento	Administración Pública Federal	Cámara de Diputados
En caso de que no se cumpla con la resolución sobre el recurso de revisión para dar acceso a la información	El IFAI podrá: 1. Comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención; 2. Recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate, para su inmediata intervención, o 3. Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.	_____
Medio para impugnar las resoluciones	Ante el Poder Judicial de la Federación se presenta un juicio de amparo.	Ante el Poder Judicial de la Federación se presenta un juicio de amparo.
Presentar un recurso de reconsideración	Un año después de la resolución del IFAI. El Instituto tiene 60 días hábiles para resolver sobre este recurso.	Un año después de la resolución de la Mesa Directiva. Cuenta con 20 días hábiles para resolver sobre este recurso.

Fuente: elaboración propia, con información contenida a lo largo del capítulo tres de la presente investigación.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

1. ARISTÓTELES, *Política*, México, Editorial Porrúa, 19^a. Edición, 2000.
2. ACKERMAN, John y SANDOVAL Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, IFAI, Secretaría de Acuerdos, Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, agosto 2005.
3. BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Novena reimpresión, 2002.
4. CARRILLO LANDEROS, Ramiro, *Fundamentos éticos y epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad nacional Autónoma de México, México, 2005.
5. CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedente e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1973.
6. GIL VILLEGAS, Francisco, Coordinador, *El Congreso Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, 1994.
7. GUERRERO, Omar, *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
8. GUERRERO, Omar, *Principios de Administración Pública*, 1997.
9. HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2^a. Edición, 1998.
10. HERRERA BELTRÁN, Fidel, *La División de poderes en México Teoría y práctica democrática*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
11. HOBBS, Thomas, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 2^a. Edición 1980, 11^a Reimpresión 2001.
12. LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Gernika, 4^a. Edición, 2000.
13. LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, Serie E: Varios, no. 67, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
14. MAQUIAVELO Nicolás, *El príncipe*, México, Editorial Porrúa, 2002.
15. MENDEL, Toby, *Libertad de Información: Derecho humano protegido. Derecho Comparado de la Información*. México, Núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2003.
16. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 2003.
17. ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 2002.
18. NAVA GOMAR, Salvador, LUNA PLA Issa y VILLANUEVA Ernesto, *Derecho de Acceso a la Información Pública Parlamentaria*, Cámara de Diputados LIX Legislatura - Miguel Ángel Porrúa, 2006.
19. SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 9^a. Reimpresión, 1984.
20. SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *El Poder constituyente*, Argentina, Bibliografía Argentina, 1957.

21. VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la Información*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura - Miguel Ángel Porrúa, 2006.
22. ZAMORA ETCHARREN, Rodrigo, *Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal*, México, Porrúa, 2003.

Bibliografía de instituciones

23. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE), estudio hecho para el IFAI, *Estudio en materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Octubre 2006.
24. DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, *Acceso a la Información entre otros sujetos obligados de la LFTAIPG*, México, Abril 2004.
25. _____, *Cuadro Comparativo de las Leyes de Acceso a la Información en Canadá, Estados Unidos y México*, México, 2004.
26. H. Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, miércoles 6 de diciembre de 2006, Invitaciones.
27. _____, Secretaria General, Secretaria de Servicios Administrativos y Financieros, Dirección General de Programación, Presupuesto Y Contabilidad. *Resumen de gastos médicos por partido de la LIX y LX legislatura pagados en marzo 2007*.
28. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *Marco teórico-metodológico de la Transparencia (IFAI)*, 2002.
29. _____, *3er. Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2005*.
30. UNIDAD DE ENLACE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Informe anual en materia de Transparencia de la Cámara de Diputados, junio 2003-junio 2004*.
31. _____, *Transparencia en la Cámara de Diputados. Informe Anual de la Unidad de Enlace, 2004-2005 (Junio 2005)*.
32. _____, *Informe Anual de la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados, 2006*.

Hemerografía

33. SALAZAR, Claudia, ESTROP Armando y PENSAMIENTO Daniel, "Genera malestar reparto de tajada", *Reforma*, diario, 11 de abril de 2007, p. 2
34. SIMONNET, Carole, "Comisiones espaciales obtienen \$10 millones", *Excelsior*, diario, 27 de marzo de 2007, p.5
35. VILLANUEVA, Ernesto, "Información y ética política". *El Universal*, diario, Lunes 26 de abril de 2004.

Semiografía

36. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (Diario de los debates, versiones estenografías, foros)
37. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados)
38. <http://www.camaradediputados.gob.mx/> (Cámara de Diputados)
39. http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi_actual.htm (Publicaciones, servicios de investigación y análisis)
40. <http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm> (Portal de transparencia)
41. <http://www.ifai.org.mx/> (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública)
42. http://www.ifai.org.mx/cultura_t/publicaciones.htm (Publicaciones)
43. <http://www.ifai.org.mx/informe/Art6.html> (Proceso de aprobación 6º constitucional)
44. http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/transparencia.htm (Marco normativo, informes y convenios)

Seminarios

45. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, “La relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el constitucionalismo mexicano”, en *Relaciones entre el gobierno y el Congreso, México. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.
46. JAIME ACOSTA, Francisco, “Transparencia y Acceso a la Información en la Cámara de Diputados”, ponencia presentada en el *Seminario: Transparencia y acceso a la información pública, avances y nuevas propuestas*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 06 de diciembre de 2006, México.
47. LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso, *La Marcha de la Transparencia en México*, ponencia presentada en la Cámara de Diputados, LX Legislatura 30 de octubre de 2006, México.
48. _____, “Tres años de la Ley Federal de Transparencia: balance y perspectivas”, ponencia presentada en el *Seminario: Transparencia y acceso a la información pública, avances y nuevas propuestas*, Cámara de Diputados, LX Legislatura 06 de diciembre de 2006, México.
49. MARVAN LABORDE, María, *La implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ponencia presentada en la Cámara de Diputados, LX Legislatura 30 de octubre de 2006, México.
50. MORA-DONATTO, Cecilia, “Relaciones entre el gobierno y el Congreso”, ponencia presentada en el *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 2002, México.

Legislación

51. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
52. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
53. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
54. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
55. Ley de Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal.
56. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
57. Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.
58. Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
59. Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, Junio de 2006.
60. Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
61. Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.
62. Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, aprobado en el 25 de agosto de 2003.
63. Convenio general de colaboración que celebran la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 30 de octubre de 2006.
64. Dictamen de la Comisión de Gobernación con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en la Gaceta Parlamentaria del 24 de abril de 2006.