



---

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL DISTRITO FEDERAL (INFODF): Análisis de las solicitudes de información como indicador de transparencia, periodo 2006-2012.

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
(OPCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

**PRESENTA:** Gabriel Francisco Gómez Caballero  
**DIRECTOR DE PROYECTO:** Maximiliano García Guzmán



Ciudad Universitaria, CDMX      agosto de 2016



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.

“Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM IN 307316. Transparencia y Gobernanza en los Gobiernos Locales de México: avances y retrocesos en la apertura de las instituciones públicas. “

*Agradezco a la DGAPA-UNAM el apoyo recibido.*

# CONTENIDO

---

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....  | 4  |
| <b>1. CAPÍTULO I “EL ESTADO TRANSPARENTE”</b> .....  | 7  |
| 1.1. Estado y razón de Estado.....   | 7  |
| 1.2. Estado Transparente.....  | 12 |
| 1.3. Lo público y lo privado: Los límites del Estado.....  | 14 |
| 1.4.La publicidad en el Estado.....  | 17 |
| 1.5.El Principio de Publicidad.....  | 20 |
| 1.6.Acceso a la información y el derecho de acceso a la información pública.....   | 24 |
| 1.7.La transparencia.....  | 27 |
| 1.8.La transparencia como política pública.....  | 29 |
| <b>2. CAPÍTULO II “EL PAPEL DEL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL DISTRITO FEDERAL (INFODF) EN LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”</b> ..... | 31 |
| 2.1. El acceso a la información pública en México.....   | 31 |
| 2.1.1. Antecedentes.....   | 31 |
| 2.1.2. Reforma política y apertura del sistema.....  | 33 |
| 2.2. El acceso a la información pública en el Distrito Federal.....  | 37 |
| 2.2.1. Contexto.....   | 37 |
| 2.3. El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF).....   | 41 |
| 2.3.1. Creación y autonomía del Instituto.....   | 41 |
| 2.3.2. El Instituto: esencia y objetivos.....  | 42 |
| 2.3.3. Organización y atribuciones.....  | 43 |
| 2.3.4. Marco Jurídico.....   | 46 |
| 2.3.4.1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.....  | 46 |
| 2.3.4.2. Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal.....   | 48 |
| 2.3.4.3. Ley de Archivos del Distrito Federal.....   | 49 |
| 2.3.5. Programas.....  | 50 |
| 2.3.6. Servicios.....  | 51 |
| 2.3.6.1. Tel-InfoDF.....   | 52 |
| 2.3.6.2. Oficinas de información pública (coordinación interinstitucional).....  | 54 |
| 2.3.6.3. Sistema INFOMEX.....  | 57 |
| <b>3. CAPÍTULO III “LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN COMO INDICADOR DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL”</b> .....  | 59 |
| 3.1. Las solicitudes de información pública.....   | 61 |
| 3.1.1. La Información Pública Solicitada.....  | 66 |
| 3.1.2. Medios para Presentar Solicitudes de Información.....   | 67 |
| 3.1.3. Principales temas de las solicitudes.....   | 72 |
| 3.2. Atención a las Solicitudes de Información.....  | 76 |
| 3.2.1. Tipos de Respuesta en una Solicitud.....  | 82 |

|  |            |
|--|------------|
| 3.2.2. Servidores Públicos y/o Unidades Administrativas Involucradas por solicitud de información.....   | 88         |
| 3.3. Los Recursos de Revisión.....   | 91         |
| 3.4. El comportamiento de los Solicitantes de Información Pública.....   | 92         |
| 3.4.1. El Perfil Socio-Demográfico de los Solicitantes.....  | 93         |
| 3.4.2. Satisfacción de los Solicitantes en sus Respuestas Obtenidas y/o Percepción de la Transparencia en el Distrito Federal.....                             | 97         |
| 3.4.3. Factores Coyunturales en el Comportamiento de las Solicitudes de Información (solicitudes emitidas por mes).....  | 100        |
| 3.5. Evaluaciones a los Entes Públicos por parte del InfoDF.....   | 102        |
| 3.5.1. El Padrón de Sujetos Obligados al cumplimiento de la Ley.....   | 103        |
| 3.5.2. Evaluación de la información Pública de Oficio en los Sujetos Obligados del Distrito Federal.....   | 105        |
| 3.5.3. Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia por parte de los Entes Obligados.....   | 107        |
| 3.5.4. Evolución de los índices de cumplimiento de las obligaciones de transparencia hacia los entes públicos (2008-2011).....                                 | 115        |
| <br>   |            |
| <b>4. CAPÍTULO IV “PRINCIPALES HALLAZGOS: ACIERTOS Y DESACIERTOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.....</b> | <b>120</b> |
| 4.1. Problemas identificados en las Oficinas de información pública.....   | 121        |
| 4.2. Dificultados en materia de publicación, proceso y actualización de la información de oficio en los portales de internet.....                              | 127        |
| 4.3. Problemas identificados en la atención de solicitudes de información pública.....   | 132        |
| 4.4. Problemas generales: fallas en la promoción del derecho de acceso y deficiente coordinación interinstitucional de las OIP’s.....                          | 134        |
| 4.5. Sugerencias derivadas de las problemáticas identificadas.....   | 137        |
| <br>   |            |
| <b>5. CONCLUSIÓN.....</b>  | <b>142</b> |
| <b>6. FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>  | <b>146</b> |
| <b>7. ANEXOS.....</b>  | <b>148</b> |

# INTRODUCCIÓN

---

La transparencia, como cualidad de los Estados democráticos modernos, ha sido objeto de numerosos estudios en fechas recientes por ser uno de los eslabones que pueden ayudar a fortalecer la relación gobierno-ciudadanía.

La construcción de un buen gobierno, así como el combate a la corrupción y el establecimiento de contrapesos efectivos del poder público sólo pueden entenderse en el contexto de una sociedad informada que ejerza sus derechos ciudadanos. Por ello, el derecho de acceso a la información, consagrado en el artículo 6° constitucional, garantiza a los ciudadanos que la información pública derivada del quehacer gubernamental pueda ser conocida por ellos.

La transparencia gubernamental no puede fortalecerse ni consolidarse si antes no se mejoran los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos, en primera instancia, demandan información a las instituciones públicas. En consecuencia, el objetivo de la presente investigación es hacer un análisis detallado del papel que juegan las solicitudes de información como un indicador cualitativo del grado de transparencia de los entes públicos.

Para ello, se examinará las causas por las cuales a partir del año 2009 la tendencia del número de solicitudes de información en el Distrito Federal ha disminuido (contrariamente a lo estimado por el propio InfoDF), 5.76% en 2010; 2.09% en 2011 y 5.66% en 2012, lo cual nos llevará a plantear dos hipótesis centrales de trabajo sujetas a comprobación:

- 1. A mayor cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal por parte de los entes públicos, disminuye el número de solicitudes de información de la ciudadanía.*
- 2. El número de solicitudes de información refleja la participación e interés de la ciudadanía en las acciones de gobierno. Entre menores sean las solicitudes de información, mayor es el desinterés de la población para demandar información pública.*

En este sentido, se analiza el papel que ha tenido el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal -en adelante InfoDF- en esta materia a través de la implementación, construcción y consolidación de diversos mecanismos de apoyo (para la práctica de estos valores) e indicadores, así como diversos instrumentos analíticos de evaluación de la gestión de los entes públicos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal -en adelante LTAIPDF-, orientados a la elaboración de diagnósticos para ubicar las áreas de mejora en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La metodología que se utilizó para comprobar o descartar las hipótesis de la presente investigación, fue el análisis de las características del derecho de acceso a la información en México y en el Distrito Federal, así como del papel que ha jugado el InfoDF en esta materia, ello, a través de la adopción de un enfoque de política pública que nos indica que para atender las demandas y necesidades de la sociedad, las instituciones públicas generan una serie de respuestas específicas y focalizadas que contienen elementos de participación de la ciudadanía y que permiten resolver dichas problemáticas y, a su vez, aumentar la legitimidad del propio quehacer gubernamental.

De igual forma, como parte del análisis, se utilizó la herramienta estadística para contrastar y verificar la tendencia en la demanda de las solicitudes de información, el número promedio de preguntas por solicitud, la calificación de los entes públicos como resultado de las evaluaciones del Instituto, entre otras, para determinar la pertinencia y validez de las hipótesis de trabajo formuladas anteriormente; es decir, se realizó un análisis documental de la información consultada en esta investigación.

Además, para poder corroborar o descartar dichas hipótesis, la investigación se estructuró en cuatro apartados que van de lo general a lo particular, mismos que se describen a continuación.

En el capítulo I se realiza un breve recorrido por la filosofía política y la transición del Estado absolutista, opaco por naturaleza, hasta llegar al Estado democrático contemporáneo que tiene atribuciones estrictamente en la esfera de lo público, en oposición a la esfera privada de los individuos, y que reconoce los derechos fundamentales de los ciudadanos al proveerles herramientas de participación y control sobre el poder público como lo es el derecho de acceso a la información.

El segundo capítulo describe y presenta el proceso a través del cual el derecho de acceso a la información pública es establecido en México a nivel federal y local, así como la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. También se especifican las funciones, herramientas, objetivos, programas y servicios institucionales encaminados a garantizar el derecho de acceso a la información pública en su ámbito de competencia.

Posteriormente, en el capítulo III se determina qué es la calidad de la información, los elementos y características principales de las solicitudes de información, la clasificación de la información –pública y reservada-, el perfil socio-demográfico de los solicitantes, su evolución de 2006 a 2012, así como las características de los recursos de revisión interpuestos y los resultados de las evaluaciones a los portales de internet de los entes obligados.

Por último, en el capítulo IV se analizan los principales hallazgos en materia del derecho de acceso a la información en el Distrito Federal, los principales obstáculos encontrados que entorpecen su ejercicio y las alternativas y propuestas de mejoramiento institucional encaminadas a garantizar con mayor eficiencia este derecho ciudadano.



# CAPÍTULO I “EL ESTADO TRANSPARENTE”

---

## 1.1. Estado y Razón de Estado.

Históricamente, el orden social había permanecido bajo una representación del mundo completamente jerarquizado, sustentándose en la doctrina del derecho divino, cuyos poderes temporal (príncipes) y espiritual (iglesia) se entrelazaban para enaltecer la preeminencia política de una aristocracia militar y feudal, sobre aquellos que sólo existían para servir a quienes fueran beneficiados por estas bases creacionistas y creencias trascendentales.

Así, diversas teorías<sup>1</sup> afirman que los poderes temporales o seculares, no pertenecían a Dios, sino se desplegaban en el tiempo de los hombres, sobre los *Papas*, siempre y cuando la religión tuviese la plenitud del poder, pues nada exclusivo puede reclamar para sí el poder político dado su condición derivada del poder espiritual de la Iglesia. Así mismo, se afirmaba que todo poder, sea espiritual o temporal provenía de Dios. Por ello, las discusiones en cuanto a temas políticos eran sólo un capítulo menor a los temas teológicos, por lo que no existía razón de Estado que no fuera razón eclesiástica.

En este contexto, el poder político se entendía como patrimonio exclusivo de los gobernantes y por el contrario, la sociedad era estratificada según el lugar preestablecido por el designio divino. De la misma manera que los individuos no tenían acceso a transitar entre los estratos sociales, ningún hombre común y corriente podía acceder a las divinidadas de la fe y del poder terrenal, pues “...no había razón concebible, entonces, para que un siervo se enterara de las cosas que sólo le incumbían a la nobleza y al alto clero”<sup>2</sup>.

Alrededor del siglo XVI, con la aparición del Estado-Nación y su posterior fortalecimiento como concepto moderno, se rompe la confusión de los secretos políticos y los misterios religiosos, fortaleciendo nuevas ideas y concepciones con respecto al poder político: “Los secretos del Estado dejan de ser fragmentados, sueltos de información y

---

<sup>1</sup> Por poner un ejemplo: la teoría medieval de la plenitud protestante, la cual reduce todos los poderes a la soberanía papal.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús. *Estado y Transparencia: Un paseo por la Filosofía Política*. P.18

saber y se convierten en partes articuladas de una racionalidad propia de la política de las nuevas realidades estatales”<sup>3</sup>.

En efecto, el surgimiento del Estado como concepto político fue acuñado por Nicolás Maquiavelo (1469-1527) quien, por primera vez, le da una definición precisa de la realidad en espacio y tiempo, sin olvidar su condición moderna: “...en el sentido de un poder centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión y soberanía”<sup>4</sup>, definición que tiempo después complementaría Max Weber en su obra *La política como vocación*, otorgándole el monopolio del uso de la fuerza al Estado legitimando la violencia en la ejecución del orden.

En otras palabras, el Estado se puede definir como “...aquél status o unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitados en lo personal y territorial... Incorporando los elementos de la ordenación: el pueblo, el territorio y los órganos estatales, sin olvidar en ningún caso que estos elementos del Estado sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interrelación”<sup>5</sup>. Es decir, el Estado es una unidad estable pero dinámica, pues está determinado históricamente y sociológicamente, como la fuerza, como la estructura institucional suprema y la organización política soberana de una comunidad específica sobre un territorio, limitado al exterior por otros Estados, con el objetivo de preservar la vida y convivencia social. Aunque la soberanía nace de la voluntad general, es suprema al interior y limitada mediante las herramientas institucionales y jurídicas dispuestas con las cuales el Estado adquiere personalidad jurídica, es decir, es sujeto y productor de obligaciones y facultades.

El Estado en su forma estructurada, tiene ciertos intereses propios que implican determinada personalidad capaz de perseguirlos, es decir, debe implementar estrategias y/o actos que conduzcan a la realización de dichos fines. Sin embargo, existe la posibilidad de que los gobernantes antepongan sus intereses personales antes que los intereses del Estado, por ello, Maquiavelo define los intereses propios como los mayores desaciertos de los que hacen política, subordinando los fines del Estado bajo cualquier otra cosa que no sea el de obtener y conservar el poder.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ibidem*

<sup>5</sup> HELLER, Herman. *Teoría del Estado: “Sección Segunda: La Realidad Social”*. P.301.

Entonces, se afirma que el Estado moderno es una construcción histórica surgida del rompimiento entre el poder temporal del monarca y el poder espiritual de la Iglesia. Dicha construcción está basada en el reconocimiento de las libertades, de los derechos naturales, humanos y civiles del individuo y del ciudadano; donde se reconoce su derecho de propiedad y de participación en las decisiones colectivas y en la elección de su representación política. Así, el monopolio del poder y la construcción de un aparato administrativo y jurídico deben asegurar la propiedad de los sujetos, la preservación de su libertad, sus derechos humanos y ciudadanos y de su seguridad física, siendo éstas, funciones básicas de todo Estado.

Lo que significa que el Estado tiene intereses propios y es capaz de perseguirlos, definiéndose así como un sujeto autónomo con capacidad de elaborar estrategias y actos que conduzcan a conseguirlos, esto no es más que la *razón de Estado*. Por lo que “si el propósito de la política es la obtención y conservación del poder, la razón de estado será el criterio para el discernimiento constante de este propósito en el curso de los acontecimientos, o simplemente su genuina carta de navegación”<sup>6</sup>. En esta línea, como afirma Maquiavelo en su obra *El príncipe: el fin siempre justifica a los medios*. Sin embargo, es claro que el Estado en ocasiones posee intereses y objetivos que se contraponen con preceptos morales y/o éticos. Entonces, “la razón de Estado es, una razón instrumental o calculadora, descargada en compromisos con ideales morales o sociales sustantivos como la justicia, el bien común, la felicidad de los ciudadanos o el respeto a la ley”<sup>7</sup>. Esto significa que la razón de Estado no sólo es una forma de reservar para los políticos una serie de argumentos propios, sino es pieza fundamental para fortalecer la supremacía de las razones del poder sobre cualesquiera otras razones o intereses. Sin embargo, no hay que confundirse con razones legales, dado que el Estado puede llegar a tener intereses propios.

En este sentido, se le acuña al Absolutismo como la primera forma de manifestación del Estado, el cual se caracterizó por una economía fragmentada pero con una producción autosuficiente, con diversas unidades de dominio político y vinculadas a las cúpulas eclesiásticas, este “...tipo de Estado significó la concentración del poder

---

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ. Op. Cit. P. 19.

<sup>7</sup> *Ibid.* P. 20

político bajo la figura de los soberanos y sus estirpes que reclamaban, no obstante, el medieval derecho divino de los reyes como fuente de su legitimidad”<sup>8</sup>. Este tipo de organización comenzó a decaer con las revoluciones inglesas del siglo XVII (La Guerra Civil 1642-1660), la Revolución gloriosa de 1688 hasta finalizar con la Revolución Francesa en 1789 caracterizado por la estructura de control del poder público en manos de una persona, fundamento principal para el ejercicio del poder de la época.

Lo que significó que en este modelo, se habían despojado de sus libertades y soberanías originarias al concepto de Estado, es decir, ya no podían establecerse normas propias ni autogobernarse, a cambio de tener seguridad y tranquilidad para desarrollar una vida confortable. Con respecto a lo que nos interesa, la exigencia de una *verdad de Estado* es notoriamente clara en Hobbes, dice textual “...es inherente a la soberanía el ser juez acerca de qué opiniones y doctrinas son adversas y cuáles conducen a la paz; y por consiguiente, en qué ocasiones, hasta qué punto y respecto de qué puede confiarse en los hombres, cuando hablan a las multitudes, y quién debe examinar las doctrinas de todos los libros antes de ser publicados”<sup>9</sup>.

En este sentido, para Thomas Hobbes<sup>10</sup> la verdad del Estado tiene un sentido más estricto y definido que otros autores debido a que no se disuelven bajo las premisas de la necesidad política, sino que se funda “como un conjunto de atribuciones del soberano que apunta a la necesidad de atajar el pluralismo religioso, el pluralismo político, la libertad de expresión, el sentido de la igualdad y la ética individual”<sup>11</sup>, donde los individuos, a diferencia del Absolutismo, deciden voluntariamente despojarse de sus libertades y soberanías originarias, a cambio de adquirir seguridad y tranquilidad en el desarrollo de sus vidas.

Aquí, es donde se reúnen elementos clave para la conformación del Estado, por un lado: se expone la idea de que los intereses específicos del Estado tienen que protegerse contra el ejercicio de algunas libertades de los ciudadanos, principalmente las que permiten el pluralismo de valores, ideologías o creencias religiosas y; por otro lado, la

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* P. 21

<sup>9</sup> HOBBS, Tomás. *El Leviatán*. P. 145-146

<sup>10</sup> (1588-1679) Representante filosófico y más grande teórico de este tipo de Estado, con su obra *Leviatán* en 1649. Su mayor aportación fue la seguridad pública y la reducción del miedo entre los individuos integrantes, con la limitación de ciertas libertades individuales.

<sup>11</sup> RODRÍGUEZ. Op. Cit. P.23

idea de que la imposición de esta razón se justifica a plenitud porque evita el desorden, la inseguridad y el caos.

Entonces, tenemos la premisa de que el poder político tiene intereses propios, en ocasiones contrario a los de los ciudadanos; y la vertiente consiste en asociar la restricción informativa, el sofocamiento de la libertad de credo y de expresión y la prohibición del pluralismo ideológico con una salvaguarda de la paz social y el orden público.

La aparición de nuevos modelos de Estado, como el autoritarismo tuvieron menos dificultades para inclinarse a la razón de Estado, sin embargo fue hasta la aparición de las explicaciones liberales de la naturaleza del Estado, que se hizo posible pensar en la prioridad de las razones de los individuos particulares respecto de una razón de Estado.

En esta línea, la Revolución Francesa genera una ruptura sobre la concepción tradicional-histórica del poder político y de la propia naturaleza del Estado (absolutista) en el que las decisiones políticas se encuentran separadas y restringidas para la población al fundamentarse en el principio del secreto de Estado. Dicha ruptura se irá concretando en una progresiva diferenciación entre los conceptos de Estado-Sociedad-Individuo e irá reconfigurando la idea de lo público, en torno a la emergencia del concepto de interés público que comienza a manifestarse frente al interés del Estado.

Todo ello, conlleva a una transformación de las ideas sobre las cuales el Estado adquiere legitimidad y autoridad para tomar decisiones políticas bajo la consulta de sus integrantes. Surge, entonces una nueva concepción del Estado, un Estado capaz de integrar una forma superior de organización política, sobre cuyo origen, límites y naturaleza se ven reflejados en las decisiones que tome como ente. Para Hobbes y Rousseau, este concepto de Estado es resultado de un pacto o contrato social; para Marx es sólo un instrumento de dominación de una clase social sobre otra (la burguesía sobre el asalariado).

Sin embargo, esta concepción permite formar una tipo de organización de la sociedad que garantice el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de los individuos, bajo una concepción de la libertad e igualdad. Por ello, este tipo de organización es el resultado de un equilibrio entre las fuerzas individuales y colectivas donde se definen y reconocen los derechos individuales fundamentales conformando un ámbito de libertad individual que ningún poder público puede traspasar, o lo que es lo mismo, el Estado de Derecho.

En otras palabras, el Estado de Derecho es una categoría diferente al Estado absolutista, la cual se basa en la concepción liberal del Estado que surge a partir de esta diferenciación Estado-Sociedad Civil y que posee la característica de “que el gobierno está vinculado por normas fijadas y publicadas de antemano –normas que hacen posible prever, con bastante certeza, cómo usará la autoridad sus poderes coercitivos-”<sup>12</sup> y que, en principio, puede o no ser democrático.

El carácter democrático, en consecuencia, está definido por la posibilidad que tienen los ciudadanos de influir en el proceso de toma de decisiones con base en sus derechos y libertades adquiridas en este tipo de organización política, sin embargo, consiste en un proceso más complejo el cual no es objeto de esta investigación. Lo que interesa entonces, es hacer la diferencia de este tipo de organización política a las antes mencionadas.

Por tanto, existe una clara diferencia entre los estados absolutistas, totalitarios y autoritarios, de los estados liberales; ello se debe a que los primeros por medio de la fuerza logran el sofocamiento de las libertades básicas (como las de expresión), así como el secretismo político en las decisiones estatales por encima de los súbditos; los segundos por el contrario, conciben las libertades fundamentales de los ciudadanos bajo cualquier decisión estatal, por lo que el Estado está limitado a presiones de sus ciudadanos y a que la información no sólo sea de interés de la clase gobernante, sino que ya se comprende el rango de los ciudadanos, a este tipo de Estado se le acuña el término de transparente.

## **1.2. El Estado Transparente.**

Como se mencionó anteriormente, existe una diferencia clara entre los Estados liberales y los Estados absolutistas, autoritarios o totalitarios, con respecto a las restricciones de información, al secretismo político, al sofocamiento de libertades básicas o simplemente a los intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los intereses de los ciudadanos.

Un Estado Liberal se puede definir en términos generales como “...un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: Un Estado

---

<sup>12</sup> Ibid. P. 15

Transparente”<sup>13</sup>. Esta definición la desarrolla John Locke, padre de la teoría Liberal del Estado (1632-1704) en su *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, sentando las bases intelectuales para pensar al poder político como una entidad representativa de los ciudadanos sin intereses propios.

En este contexto, para Locke “los individuos tienen por naturaleza, una serie de derechos fundamentales, a saber: la libertad, la igualdad, la propiedad privada y, además, el derecho a castigar a quien atente contra estas previas prerrogativas”<sup>14</sup>. Lo que significa que la existencia del Estado sólo se justifica por su capacidad de tutelar estos derechos fundamentales, teniendo como un componente externo, el derecho a castigar o a ejercer justicia. Resultando así que la libertad, la igualdad y la propiedad puedan ser ejercidas libremente.

Señala Locke refiriéndose a la situación previa a la existencia de la sociedad política o del Estado que “... el disfrute de la propiedad que *el hombre* tiene en este Estado es muy incierta y muy insegura. Esto hace que esté dispuesto a abandonar esta condición que, aunque libre, está llena de temores y peligros continuos. Y, no sin razón, busca y está dispuesto a unirse en sociedad con otros que ya se hallan unidos, o tienen en mente hacerlo para la preservación mutua de sus vidas, libertades y posesiones...”<sup>15</sup>

Lo anterior, refleja la idea principal de Locke al otorgarle al individuo *protección de su propiedad*, no sólo en posesiones inmobiliarias, sino a “la propiedad del yo del individuo como una esfera personal, irreductible a una dimensión colectiva, que va desde la corporalidad de la persona hasta su libertad y decisiones”<sup>16</sup>.

En este sentido, el Estado es un instrumento de justicia que permite el ejercicio de derechos que no son creados por él, es decir, los intereses de los particulares son mayores a los probables intereses del Estado, y en caso de conflicto, es lo primero que debe prevalecer.

En consecuencia, para el discurso clásico del liberalismo, “este Estado es una suerte (de mal necesario), cuyos límites deben estar siempre claros y precisos para evitar la violación de los derechos fundamentales de los individuos”<sup>17</sup>, bajo esta perspectiva, el

---

<sup>13</sup> Ibid. P. 25

<sup>14</sup> Ibid. P. 26

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Adelante en este mismo apartado, cuando se analice el origen de las categorías de lo público y lo privado, podremos entender la enorme importancia de este concepto de propiedad.

<sup>17</sup> Ibidem.

Estado no crea derechos ni intereses, sólo tiene que representarlos y tutelarlos.

No obstante, también tuvo diversas facetas, ya que en sus primeros años de vida como tal no era democrático, faltaba el reconocimiento del principio de la soberanía popular, faltaba además, la participación política de las mujeres que sería incluida hasta finales del siglo XIX. Sin embargo, a pesar de esto aporta herencias peculiares como la existencia de libertades indiscutibles de los individuos o derechos inviolables, justificando al poder político como el único representante de la voluntad de los ciudadanos.

Consecuentemente, el Estado de raíz liberal carece de cierta autoridad para restringir la gama de libertades fundamentales y legítimas del ciudadano como la libertad de religión o de expresión. En otras palabras, el Estado debe mantenerse neutral entre las variantes razonables de la pluralidad de ideas de sus ciudadanos. Por lo que sus decisiones son ahora, de carácter o interés general, sin afectar estos derechos y libertades fundamentales. Además, no debe omitirse la importancia de sus decisiones, que tienen como fin último el bien común de su sociedad. En conclusión, en este tipo de Estado no existe razón de estado, que no sea razón de interés general de sus ciudadanos.

En este contexto, surge una nueva justificación del poder político la cual postula que no existe nada en el Estado que no esté antes que los derechos del individuo, por tanto, en este tipo de Estado es posible identificar las fronteras precisas entre lo público (lo que es propio del Estado) y lo privado (lo que corresponde a cada individuo), esta claridad y precisión otorgan la legitimidad de la tradición del Estado Liberal.

### **1.3. Lo público y lo privado: Los límites del Estado.**

Como se mencionó anteriormente, en la tradición absolutista no es posible registrar fronteras precisas entre lo público (lo propio del Estado) y lo privado (lo que corresponde a cada individuo); en la tradición liberal, en cambio la legitimidad misma del Estado se funda en la claridad y precisión de esa frontera. “El concepto político de privacidad (lo que es propio de lo privado) tiene una peculiar historia que literalmente significa exclusión o separación de...”<sup>18</sup>, lo que implica no estar involucrado con la esfera del aparato gubernamental; este concepto llegó a definirse en oposición a las tareas gubernamentales, o lo que es lo mismo a lo *no gubernamental*.

---

<sup>18</sup> Ibid. P. 28.



Al respecto, Habermas hace una precisión definiendo lo público, en contraposición de la privacidad, es decir, el *poder público*, el cual se manifiesta donde “los servidores del Estado son personas públicas que tienen un oficio público, atendiendo los negocios de su oficio, con carácter de interés público o general”<sup>19</sup>. Esta idea la contrapone con la afirmación de que en el otro extremo se encuentran los individuos y su carácter de privado -los hogares privados, la gente privada, su vida personal y privada-, en donde la autoridad se encuentra excluida de estas dimensiones y por tanto, no existe decisión externa que impida a los privados realizar sus actividades.

En efecto, este sentido de lo privado supone también que un conjunto de privados dan lugar a otra dimensión de lo público, que se define como *el público*. Este término no es gubernamental (incluso puede llegar a ser opuesto a lo gubernamental). Puede también estar presente en la noción de *opinión pública*, sin que esta condición de publicidad la convierta en ningún momento como opinión de Estado. Ejemplo de ello, es la tradición inglesa de lo público, *the public* que equivale al público en general, en contraste con los particulares o con el gobierno.

En este punto, “es necesario distinguir entre *el público*, a saber, la suma de particulares que da lugar, entre otras cosas, a la opinión pública no gubernamental, y *lo público*, a saber, lo relativo al Estado y sus normas, instituciones y acciones específicas”<sup>20</sup>. En otras palabras, es condición necesaria distinguir entre lo público gubernamental y lo público no gubernamental, misma condición que se requiere como base para planteamientos posteriores de lo público.

En este contexto, alrededor del siglo XVII, en Francia *le public* comprendía una masa de sujetos en calidad críticos que formaban una opinión informada y con capacidad de emitirla: “el proceso de desarrollo del público consistía, entonces, en generar una opinión guiada por expertos, hombres letrados y conocedores de distinta especie, acerca del curso de la vida pública o política”<sup>21</sup>, lo que significa que es una opinión originada en la esfera privada, pero conectada y capaz de abrir vertientes en la dimensión de lo público, en otras palabras, en lo público estatal.

En consecuencia, una característica importante es que dentro de la esfera

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibid. P. 29

<sup>21</sup> Ibidem.

gubernamental la opinión pública influye en la política, tiende a controlarla al señalar sus aciertos, a criticarla o a aplaudir el cumplimiento de sus objetivos. Por tanto, otorga a *lo privado*, una fuerza y un poder que la dispersión de los particulares no podría alcanzar con facilidad. Ergo, se puede afirmar que la relación entre dominios público-privado parece ser de suma cero,<sup>22</sup> a mayor desenvolvimiento de lo privado, menor fuerza en lo público y viceversa.

Por ejemplo, esta valoración en terrenos de la justicia implica no invadir la esfera particular del otro ciudadano, es decir, la esfera de su propiedad. Para ello, diversos autores como Hugo *Grocio* denominaron a esta esfera como la *suum* (suma) concibiéndola como una unidad insoluble de la vida; misma que en su interpretación del origen del poder político, afirmaba que la humanidad había abandonado un Estado de naturaleza originario y que la sociedad fue creada con el propósito de proteger esa *suum*. En esta misma línea, se complejizó el argumento al diferenciar la identidad e integridad del individuo, de su propiedad hacia cosas externas.

Puntualizando, la suma de cada individuo se completa en la realización de un pacto social, capaz de crear un poder político que garantice la propiedad de cada uno de sus integrantes y reafirme sus supuestos de integridad e identidad originarias, lo que significa que actuar con apego a la justicia dentro del marco de ese Estado, implica no invadir la esfera particular del otro. Esta idea de la suma individual es la base del concepto liberal de individuo privado, libre y propietario tanto de sí mismo como de cosas externas. “Es la base también de la idea de un Estado mandatario y obligado a la tutela de la privacidad y la propiedad. Es, en resumen, la idea-fuerza que permitió el desarrollo del discurso moderno acerca de los derechos inalienables de la persona humana”<sup>23</sup>. Esta idea de propiedad, como la *suum* de libertad es la que está presente en la idea de individuo privado de Locke y de sus posteriores seguidores liberales.

En resumen, sin este supuesto sería impensable imaginar al gobierno como mero mandatario de los ciudadanos y a la transparencia como su ideal de funcionamiento. No obstante, “el ámbito de lo privado aparece como una individualidad rica y compleja, espacio de la libertad y de las capacidades humanas que necesita el poder político para la

---

<sup>22</sup> Una relación de suma cero es aquella donde lo que se pierde un polo de la relación es ganado de manera neta por el otro polo, y viceversa.

<sup>23</sup> *Ibid.* P. 31

protección y expresión de sus derechos, pero no para la concesión o creación de éstos”<sup>24</sup>.

Como se mencionó anteriormente, esta noción del individuo-privado es la base del pensamiento liberal. Es también lo que establece la medida individualista como justificación del poder político y sus diversas atribuciones. Cabe distinguir, que esta definición del poder político difiere de las que hacen autores como (Marx, Hegel o Rousseau) que consideran al ciudadano como producto de la sociedad; sin embargo, esa no es la concepción que tomará este apartado, sino la que se describió líneas arriba.

En este sentido y para efectos del tema de la verdad y de la información, “el liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni, por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública.<sup>25</sup> Entontes pues, se afirma que no existen verdades ni secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos.

#### **1. 4. Lo público del Estado: Publicidad y derecho a la información.**

Las regulaciones legales más antiguas y los más poderosos mecanismos de control social sobre la información pública se dieron en naciones con influencia del tipo de tradición política de los *arcana imperii*. Por poner algunos ejemplos, el primer presupuesto nacional en Francia en 1780 o los reportes parlamentarios en Inglaterra en 1774. También las previsiones en las constituciones de Estados Unidos de América en 1787 y de Francia en 1791, o el surgimiento de distintas asociaciones civiles a favor de la libertad de ideas y de expresión como la *London Corresponding Society*<sup>26</sup>, un ejemplo más es la lucha civil en Inglaterra contra los Comités de Secrecía, etc.

En 1921, Woodrow Wilson argumentó que: la publicidad es permitir que el pueblo conozca qué es lo que estás haciendo y lo juzgue tal como es. Esta interpretación, se refleja en el artículo XIX de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde dice: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ídem*

<sup>26</sup> La Sociedad Correspondiente de Londres, un grupo de cuatro hombres comenzaron a reunirse para discutir la posibilidad de formar un grupo de trabajo con el fin de la campaña respecto a la votación sobre la Reforma Parlamentaria el 25 de enero 1792.

y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”<sup>27</sup>. A partir de este planteamiento se desató una ola de exigencias de transparencia gubernamental, con el fin de darle cumplimiento a su nuevo derecho a conocer la información estatal.

A raíz de lo anterior, alrededor de 1974, en Estados Unidos de América se originó la famosa *Freedom of Information Act* (Ley Federal de Información), esta Ley se convirtió en el modelo de las legislaciones sobre acceso a la información en muchos otros países. Incluso superada por naciones como Nueva Zelanda, publicando la Ley de Libertad de Información que a su vez derogó la existencia de la Ley de Secretos Oficiales.

El modelo liberal tiene su reconocimiento en el empuje histórico que le dio a la construcción de sociedades abiertas con gobiernos transparentes. En cambio, no puede dejarse de lado “la defensa del principio de propiedad y su visión extremadamente positiva de la privacidad, que generan dudas sobre su capacidad de dar lugar a regímenes políticos realmente en sintonía con el derecho ciudadano de acceder a información adecuada sobre los asuntos sustantivos de la vida social, información que no está sólo en manos del gobierno, sino también en las de particulares privilegiados”<sup>28</sup> En este sentido, se mantienen dos terrenos sobresalientes sujetos a opacidad y a restricciones informativas: “en el primer caso, el de la seguridad de la nación frente a los enemigos externos, y su derivación, el de la seguridad interna; en segundo caso, el de los poderosos intereses económicos vinculados a la estructura capitalista de las sociedades democráticas actuales y, en particular, el subsistema bancario y financiero”<sup>29</sup>. Así, en algunas democracias se tiende a esconder ciertas acciones del escrutinio público.

Estas zonas de opacidad, se justifican con la base liberal de la existencia del mismo Estado, es decir, la seguridad de los ciudadanos y la protección de ese elemento íntimo de su identidad individual que es la propiedad. En otras palabras, su atribución primordial consiste en procurar la seguridad, sin embargo, la justificación del ocultamiento de información sólo es válida en lo relativo a la seguridad del Estado<sup>30</sup> en el ámbito de las relaciones exteriores o de la seguridad pública interna. En sintonía, se refuerza el cierre

---

<sup>27</sup> Declaración de las Naciones Unidas en 1948. Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del hombre y del Ciudadano.

<sup>28</sup> *Ibid.* P. 33

<sup>29</sup> *Ídem.*

<sup>30</sup> Se puede transcribir, como Seguridad Nacional (Defensa frente a enemigos externos) versus Seguridad Pública (Ambiente de seguridad entre los ciudadanos al interior del Estado)

de acceso a la información a ciudadanos por los supuestos riesgos que esto conlleva.

También es necesario puntualizar que la convivencia entre el sistema capitalista económico y el sistema político democrático entran en ciertas contradicciones “algunas exigencias y normas de transparencia gubernamental son frenadas cuando tocan o afectan el terreno de intereses económicos que son prioritarios para la estabilidad económica de un Estado”<sup>31</sup>. Y en efecto, esto ocasiona que hoy día las mayores protecciones se den entre el poder político y los poderes económicos.

Así, “...el pensamiento liberal sobre la transparencia y el acceso a la información ha arrastrado un prejuicio sobre la naturaleza del poder público que terminó por convertirse en un estigma para éste: el de su irremediable maldad. En efecto, aun siendo necesario, el Estado liberal es un mal: un mal necesario.<sup>32</sup> En primer lugar, se rechaza la idea absolutista de la razón de Estado, contraria a lo que el pensamiento liberal ha deslizado sobre que el Estado no debería tener razones propias legítimas como lo es la promoción de una opinión pública informada o el control de abusos de los particulares con el uso socialmente nocivo de la información; o también, la emisión de información de calidad para los ciudadanos como alternativa a la vinculación entre los intereses económicos y la libertad de expresión. En segundo lugar, en la cultura política de los ciudadanos se instaure una desinformación, según la cual todo lo que provenga de la esfera pública es peligroso para los ciudadanos y funciona como manipulación de intereses o conspiración estatal; mientras que lo que viene de la opinión pública es positivo, y orientado al bien común.

En efecto, la unilateralidad liberal tiende a identificar como el bien común algunos de los intereses de ciertos grupos de la sociedad; por ejemplo: los que tienen peso e influencia en la información de la opinión pública. En suma, “el discurso liberal sobre la transparencia y la sociedad abierta tiene el defecto de minimizar las posibilidades de acción y reforma sociales de los Estados democráticos por vía de la acción pública, mientras que tiende a exagerar la capacidad de los particulares para generar y hacer circular información, identificando, sin mayor fundamento, esta capacidad con el bien común”.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> RODRÍGUEZ. Op. Cit. P. 34

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

Sin embargo, sigue existiendo un debate contemporáneo sobre la existencia de la sociedad abierta, la construcción de una ciudadanía informada y crítica y las limitaciones del secretismo del Gobierno, situando la necesidad de la transparencia de la acción gubernamental en el marco de su crítica a los poderes ocultos existentes en los sistemas democráticos.

No obstante, la virtud de la democracia en estos fenómenos reside en su capacidad de mantenerlos como excepción y no como regla. Sin embargo, si es necesario precisar que el Estado tiene la capacidad de seleccionar la información que ponga en riesgo la soberanía de su gobierno, y por tanto la seguridad del mismo; este tipo de información entonces, será considerada como no pública o de acceso restringido al público. Por el contrario, toda la información que no sea considerada en este rango, tiene la obligación de poner a disposición de la opinión pública y por tanto, el Gobierno debe crear mecanismos para el acceso a la misma.

### **1.5. El Principio de Publicidad**

El concepto de *publicidad* denota dos concepciones totalmente diferentes; por una lado, se le atribuye al valor propagandístico de una mercancía distinta al consumo dentro de un mercado; y por el otro, el concepto se relaciona con las exigencias de la información de las democracias y como clave característica de una sociedad transparente; esta última será objeto de investigación de este apartado. Por ello, es necesario describir a detalle los distintos usos de la noción de publicidad. Entonces, como primer supuesto tenemos que “la publicidad es la cualidad o atributo de lo que es o puede hacerse público”<sup>34</sup>.

A una asamblea, por ejemplo, se le atribuye el carácter de pública cuando se abre a todos los interesados, con el fin de demostrar que no existen secretos; un debate también se hace público cuando se ofrece a todos los oyentes posibles, las propuestas y defectos más evidentes de los participantes, abriéndose libremente a todos los interesados. En fin, las posibilidades de que la publicidad se ajuste a determinado objeto u acción son muy distintas, debido a que el atributo de la publicidad tiene diversas interpretaciones. Sin embargo, todas esas acepciones implican el proceso de salir de lo particular y abrirse a lo general, es decir, del individuo al contexto social.

---

<sup>34</sup> Ibid. P. 35.

Lo anterior significa que hacer algo público implica trascender más allá del ámbito privado de las ideas y de los razonamientos que hacen entrar en un espacio social del conocimiento y aceptación. “La publicidad en este sentido, es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos”<sup>35</sup>. En esta línea, la publicidad cumple con su cometido cuando el objeto se consume, o dicho de otra forma, cuando la información transmitida por un generador, es asimilada por un receptor. En este sentido, podemos afirmar que la publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas, proceso cuya naturaleza es ir más allá de lo individual provocando un impacto o incursión en lo social (esto no hace más que legitimar su sentido democrático).

No obstante, un acto o fenómeno político-social entra en complicaciones al atribuirle el sentido de lo público. Este sentido de lo público, se deriva de su carácter multitudinario, de la agregación de los particulares y de la representación de sus intereses. Sin embargo, en un sentido más estricto, ese acto multitudinario puede o no alcanzar el estatuto de lo público; esta determinación está dada por el formato de la representación de intereses personales que se convierten en un solo interés de carácter colectivo, es decir, un fenómeno o acto puede ser considerado público o no, en la medida en que su orientación se vea reflejada por la incursión del escrutinio público.

En un sentido vago, este punto de vista puede estar definido como el *ser*, donde sólo interesa al dinamismo social la simple descripción de los hechos; sin embargo, el individuo, tiende a orientarse en la vida a partir de modelos del *deber ser*, que toma de distintas fuentes: de las opiniones que recibe, de los usos y costumbres, de los medios de información a los cuales consulta, etc.

Entonces, podría decirse que la sociedad es de una manera determinada, pero que podría, y hasta debería ser de otra. Por ende, “sabemos que ante la experiencia de la injusticia existe la posibilidad de justicia; ante la desigualdad, la posibilidad de igualdad; ante la servidumbre, la posibilidad de libertad, etc.”<sup>36</sup> Eso implica que todos hacemos evaluaciones normativas. “Estas evaluaciones de lo que debe ser están abiertas a todas las personas, pero la formulación de modelos normativos articulados, es decir, la construcción

---

<sup>35</sup> Ibid. P. 37

<sup>36</sup> Ibid. P. 38

sistemática y rigurosa de esquemas del deber ser social, es la tarea de los filósofos y teóricos políticos. Este pensamiento sistemático del deber ser se convierte en una herramienta crítica para evaluar lo que es, para mostrar que puede ser de otra y mejor manera.”<sup>37</sup> A esto refiero, al afirmar que el concepto de publicidad es sin duda un principio normativo.

Lo que significa que “la publicidad aparece como un mecanismo de control racional para evitar que las informaciones y argumentos de la vida política se conviertan en disparates, juicios unilaterales, defensas de lo injusto o justificaciones de la violación de derechos y libertades de los ciudadanos”<sup>38</sup> Entonces pues, la publicidad es una forma específica del uso de la razón humana que impone ciertas obligaciones para su expresión. También, comparte el sentido general al que se ha hecho alusión en este apartado que va de lo particular a lo social.

Por otra parte, señala Emmanuel Kant (1724-1804) padre de la *Idea Moderna de la Publicidad* que “esa publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer, describiendo como injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”<sup>39</sup>. Afirma también, que la manera más segura de saber si son justas o injustas las decisiones de los gobernantes, una ley o una intención política es sacándolas del secreto y versándolas a la opinión pública. El público por tanto, es el único capaz de opinar, distinguir, evaluar, dudar, preguntar y proponer sobre estos temas, para que pase la prueba de veracidad, etapa final del proceso de publicidad con respecto a las acciones y normas de la vida política. La publicidad delimita el ejercicio del poder, al ser la prueba principal ante la opinión de la sociedad.

En consecuencia, el principio de publicidad es de vital importancia en los gobiernos democráticos, debido a que existen presiones sociales hacia los gobernantes, de dar razones, de explicar el porqué de sus decisiones, así como de transparentar los documentos o archivos que sustentan dichas decisiones. La exigencia ciudadana en este contexto, es una forma de control del poder político.

Con respecto a esto, Norberto Bobbio en su escrito *El Futuro de la Democracia* refiere que la manera de plantear el problema deriva de que la obligación de la publicidad

---

<sup>37</sup> Ibid. 38

<sup>38</sup> Ibid. P. 39

<sup>39</sup> Ibid. P. 62



de los actos gubernamentales es importante no sólo, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control que permite distinguir y apreciar lo que es legal de lo que es ilegal.

Lo cual quiere decir que este principio normativo de la publicidad exige la existencia de un polo social capaz de ejercer la sanción pública contra aquellos que incumplen los preceptos por los que se rige el poder. Al respecto, Kant afirma que la información brindada genera escandalo entre la gente ilustrada *los que se atreven a pensar por sí mismos*. Por ello, el ideal de la publicidad va aparejado con el ideal de la ilustración, quienes establecen como una sociedad ideal, a aquella que ha alcanzado la mayoría de edad, es decir, una masa suficientemente crítica capaz de emitir sanciones sobre aquellos quienes con sus decisiones se desvían del interés general.

Este último elemento es imprescindible para pensar el problema contemporáneo del derecho a la información y los dilemas de la sociedad abierta: “la necesidad no sólo de la transparencia del gobierno, sino también de la ilustración y educación de la ciudadanía”<sup>40</sup> Es decir, un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de ejercer su nivel de discusión y su capacidad para construir buenos argumentos.

Sumándole, que los gobierno transparentes no se crean de la noche a la mañana, “lo cierto es que ni siquiera podrían crearse si no existe una masa crítica de ciudadanos capaz de opinar, criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas y el bien común”<sup>41</sup>. Simplemente, si una sociedad no tiene la suficiente educación para exigir lo que se hace mal en el gobierno, no genera escándalo, y esto provoca que no se generen opiniones públicas, y se haga como si nada hubiese pasado. Esta capacidad de escándalo ilustrado, usado por Kant es síntoma de la mayoría de edad de la ciudadanía.

Al respecto, esta capacidad de la opinión pública para discutir las cuestiones que le conciernen y obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos es lo que se denomina: *la esfera pública de la razón*; el cual puede definirse como el espacio de deliberación propio de las sociedades abiertas, donde todos sus integrantes tienen la posibilidad de incursionar formando una opinión pública.

---

<sup>40</sup>Ibíd. P. 41.

<sup>41</sup> Ibidem.

En general, “la publicidad en su sentido estricto no es otra cosa que el uso público de la razón, o, dicho de manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de la opinión pública”<sup>42</sup>. Su riesgo mayor es convertirse en utopías, es decir, en modelos sociales perfectos irrealizables. Pero, el principio de publicidad no es utópico.

Sin embargo, es probable que el ideal de una sociedad transparente sostenida por la voluntad general de una ciudadanía ilustrada nunca se concrete como tal, pero la imposibilidad de realizar todos los rasgos de una sociedad transparente y guiada por argumentos racionales y públicos, no significa que las sociedades que han perseguido estos ideales no hayan logrado construir relaciones políticas más sanas y más justas. Empero, el principio de publicidad del Estado se concreta en las decisiones que son tomadas por los diferentes actores que incursionan dentro de la esfera pública de la razón.

#### **1.6. Acceso a la Información y el Derecho de Acceso a la Información Pública.**

Alrededor del Siglo XVIII, la idea de que los ciudadanos pudieran elegir a sus gobernantes no se permitía, tampoco que las personas expresaran libremente sus ideas y opiniones; por el contrario, se censuraba la difusión de pensamientos que cuestionaran el orden establecido. Esto fue cambiando, conforme fue evolucionando el Estado, en un primer momento y después de la revolución norteamericana de 1776, la inglesa de 1775 y la francesa de 1789, se lograron grandes avances en materia de inclusión social, como lo es la consideración del individuo accediendo a un conjunto de derechos y libertades, sin que el gobierno interviniera para su realización. Esto puede ser la base de los derechos del hombre y del ciudadano.

En el tema que nos interesa, en 1789 después de varios intentos fallidos se proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dando como resultado el reconocimiento oficial de la libertad de expresión, en su artículo XI, expresando: *puesto que la libre comunicación de los pensamientos y opiniones es uno de los más valiosos derechos del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir y publicar*

---

<sup>42</sup> Ibidem.

*libremente, excepto cuando tenga que responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.*

Sin embargo, diversas críticas e interpretaciones de este artículo señalan que la libertad de expresión protege principalmente al emisor de información, es decir, “a la persona que expresa sus ideas y pensamientos, frente a la eventual intervención de un tercero -dícese persona o autoridad- que pretenda impedirselo”<sup>43</sup>.

En este sentido, se dio una impresionante transformación en todos los medios de comunicación de la época, todos los desarrollos científicos y tecnológicos que se dieron a lo largo del siglo XX ampliaron y modificaron significativamente la capacidad de los seres humanos de comunicarse y de ampliar sus formas de comunicación. En efecto, algunos particulares lo usaron para desarrollar su sentido de expresión y comunicación, otros, como “instrumentos de manipulación y propaganda, al servicio de los gobiernos que aniquilaron el pensamiento libre y la capacidad de disentir”<sup>44</sup>. Ejemplo de ello, fueron los regímenes autoritarios (nazismo-fascismo-estalinismo).

Después de un tiempo y habiendo finalizado la Segunda Guerra Mundial, los hombres y los países proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. En su artículo XIX, importante para este apartado, se retomó la concepción original de la libertad de expresión, sin embargo, fue reformulada y aumentada para ampliar su protección a los receptores de información. El resultado fue: *todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

Estas modificaciones, causaron gran impacto a nivel mundial, siendo retomados por la mayor parte de los tratados internacionales de derechos humanos. Un ejemplo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo XIII: *toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, sin ser molestado por ello, etc;* o el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo XIX: *toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, el cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, etc.*

---

<sup>43</sup> LÓPEZ Ayllón, Sergio. El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana. (2009). P. 11

<sup>44</sup> Ibidem.

Sin embargo, la mayoría de estas definiciones repiten varios puntos en común y prácticamente insisten en los mismos conceptos. De esta manera, lo importante aquí, es diferir entre el derecho a la información como: *el derecho a investigar, difundir y recibir mensajes*, debido a que “la libertad de expresión, en su concepción contemporánea, comprende tres libertades interrelacionadas: las de buscar, difundir y recibir informaciones e ideas”<sup>45</sup>. Esto se puede interpretar en la manera en que alcanza rangos de quien expresa pensamientos y difunde sus ideas como a quienes la reciben o a quienes desean investigar más sobre el tema.

Por ello, es importante diferenciar en concepto y significado el derecho de expresión al derecho a la información, debido a que en algunos casos y con el impulso revolucionario de las libertades humanas, se llegaban a considerar como libertades. Un gran error, debido a que se confundía el término de derecho con el término de libertad; sin embargo, el Estado comenzó a limitar sus poderes y abrir dimensiones o campos de actuación para los individuos.

En este contexto, la libertad ha sido frustrada por el poder que se le da, ya que al mismo tiempo la restringe. Si el poder no es capaz de restringir el libre albedrío y la libertad interna del hombre, sí lo es de cercenar las libertades que trascienden al exterior, sobre todo si se las titula libertades públicas. Es por eso que debe hablarse de derecho a la información debido a que es más amplio que la libertad de información.

Así pues, “el derecho a la información (contenido en la libertad de expresión en sentido amplio) es la garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir, investigando– o pasiva –recibiendo– las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática.”<sup>46</sup>

En el 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reforzó el derecho que tiene toda persona a solicitar información bajo el control del Estado. La Corte reconoció que: *existe el derecho de toda persona a recibir dicha información y la obligación del Estado de entregarla, sin necesidad de acreditar un interés directo para obtenerla o una*

---

<sup>45</sup> LÓPEZ. Op. Cit. P. 12

<sup>46</sup> Ibid. P. 13

*afectación personal*. Característica importante que se fundamenta en que las autoridades están sujetas al principio de máxima publicidad.

Sin embargo, se tiene que puntualizar que el acceso a la información no es lo mismo que el derecho de acceso a la información pública; el primero, sólo existe como una libertad de cualquier individuo de adquirir, generar o publicar información de cualquier índole y en cualquier ámbito de la sociedad. El segundo, contempla un significado más amplio de información y de competencia: no sólo es buscar, recibir y difundir cualquier información en poder del gobierno o lo que es lo mismo, información pública; sino que además ya existe la constitucionalización de esa función como derecho fundamental a nivel internacional y nacional dependiendo de cada democracia.

En este sentido, el derecho de acceso a la información pública implica entrar en una dimensión del principio de Máxima Publicidad del Estado, que como se mencionó anteriormente, implica que toda aquella información en posesión del gobierno y que no pone en riesgo la seguridad nacional de un Estado, es pública y por ende, al alcance de cualquier ciudadano. Ahora bien, el acceso a la información pública como derecho abre un nuevo campo de obligaciones por parte del Gobierno: publicar la información sin que esta le sea solicitada, lo que comúnmente se denomina como transparencia o transparencia gubernamental.

## **1. 6. La Transparencia**

Evidentemente, el derecho de acceso a la información al ejercerse abre una nueva dimensión al campo de la transparencia, que juntos son mecanismos institucionales que permiten a la ciudadanía obtener más información clara y precisa sobre el funcionamiento del gobierno.

No obstante, cabe precisar el concepto. En un primer momento, sirve como mecanismo de control de los ciudadanos sobre la acción de los gobernantes; sin embargo, ese control no puede efectuarse si no reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja: *la información es poder político*, o al menos una condición para que este pueda ejercerse.

Siendo más específicos, las instituciones públicas son quienes detonan el poder del gobierno; pero este poder tiene un carácter de poco observable, dado que la publicidad

gubernamental ha sido insuficiente para certificar el buen comportamiento de los funcionarios y/o la adecuada administración de los recursos públicos.

En este sentido, la transparencia significa *claridad o visibilidad*, de los asuntos gubernamentales. Los Gobiernos, como productos sociales no son homogéneos, con frecuencia se equivocan y muchos de esos errores no son visibles para los ciudadanos. En cambio, si esos errores son vigilados por la sociedad, los gobernantes pueden enmendar los daños y corregir ciertos caminos en sus decisiones.

La sociedad es sin duda, quien impulsa la corrección de los asuntos públicos y quien determina el camino de las decisiones de sus gobernantes; sin embargo, esta sociedad no sirve de nada sino no cuenta con la educación que le permite identificar los errores y corregirlos y al mismo tiempo, perseguir objetivos. Además, de que sus presiones no tienen contrapeso sino existe la plena organización de esa sociedad en grupos con objetivos claros y delimitados, capaces de ejercer presión y controlar las decisiones de las instituciones gubernamentales.

Bajo este supuesto, las instituciones públicas han incorporado el concepto y significado de la transparencia en sus léxicos político-administrativos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no todo lo que sucede en el aparato administrativo del gobierno corresponde al interés público y por tanto no es de accesibilidad para la ciudadanía.

En este contexto, la transparencia pretende que la función pública se encuentre visible y al alcance de toda la población. Dando cumplimiento al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública a saber lo que está pasando dentro y fuera del aparato gubernamental del Estado.

En este punto, la transparencia pretende combatir las zonas de opacidad del gobierno y el ocultamiento de prácticas antidemocráticas, así como los manejos turbios de la administración de los recursos públicos y la difusión de información sesgada por parte las autoridades. En términos de un sistema político, la transparencia significa la adopción y aceptación de la cultura democrática participativa. En otras palabras, su esencia radica en compartir el poder entre los distintos sectores de la sociedad.

Por otra parte, transparencia puede establecerse como la obligación que tienen los representantes de las instituciones públicas de poner a disposición de la ciudadanía la

información correspondiente al ejercicio del poder o al manejo de los recursos públicos, en tiempo y forma preestablecidos; del mismo modo, puede establecerse como la obligación de los representantes de la sociedad civil organizada (en sus múltiples formas y dimensiones) de hacer uso de sus derechos y demandar saber, cómo se administra el poder, hacia donde se orientan los beneficios y la forma en cómo se administran los recursos públicos.

De esta conexión, resulta interesante las herramientas o mecanismos para lograr el libre flujo de información pública (léase: medios de comunicación al alcance de toda la población); todo ello, conlleva a generar un ambiente de certidumbre y confianza en la relación gobierno-sociedad, lo que políticamente se traduce como legitimidad. Entonces pues, la transparencia coadyuva a generar condiciones que permiten evaluar los resultados presentes y futuros de una sociedad.

No es una situación fácil de implementar, dado que importa mucho las condiciones socioeconómicas de la ciudadanía y la educación que esta tenga, para la asimilación de temas de esta magnitud. Entonces, la dinámica político-administrativa-social busca someter cualquier acción pública a los valores de la legalidad y la legitimidad en la relación gobierno-sociedad. Por ello, se habla de una democracia<sup>47</sup> cuando se cumplen estos mecanismos como base del dinamismo gubernamental.

### **1.7. La transparencia como política pública.**

El tema de la transparencia es importante como política pública debido a que ella constituye un factor que fortalece y promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos. En este contexto, no se limita a ser un elemento preventivo de la corrupción, sino al contrario, juega un papel fundamental en un sistema democrático dado que su existencia o ausencia afecta la relación gobierno-ciudadanía.

En otras palabras, estos mecanismos permiten verificar que lo público del quehacer gubernamental fomente que existan mecanismos para controlar el ejercicio del poder; lo cual permite que su trascendencia no radique solamente en un sentido de contención, sino que conlleve a asegurar la participación de los ciudadanos y sus representantes en el

---

<sup>47</sup> En esta afirmación democracia no significa sólo transparencia. Democracia entonces, significa otras magnitudes con mayor peso y mayor valor para una sociedad; sin embargo, un pilar importante es el flujo de información.

ejercicio del poder para hacerlo responsables, siendo que su práctica genera confianza entre los servidores públicos y los ciudadanos que a su vez implica que las instituciones públicas estén abiertas al escrutinio y control ciudadano.

También es necesario mencionar que Administración Pública, como la base organizacional de las instituciones, debe tener claro que la transparencia es una “cualidad de los funcionarios y las instituciones públicas que permite la claridad, apertura y visibilidad de sus acciones, así como el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Contraria al secreto institucional o a las prácticas de corrupción. Adentrándose a una práctica que genera un ambiente de confianza y de credibilidad entre los servidores públicos y los ciudadanos”<sup>48</sup>

En otras palabras, es importante cómo la transparencia acerca el comportamiento de la Administración Pública al alcance y voluntad de los ciudadanos, facilita también su participación en las decisiones y acciones del Gobierno y contribuye a que se defina y fortalezca el sistema democrático en su visión más simple, además de reducir la incertidumbre y aumentar la predictibilidad de las acciones del Gobierno.

En los últimos años, la transparencia ha sido retomada como política pública por los gobiernos e integrada a la agenda pública como un elemento imprescindible para la existencia de un gobierno eficiente pues no sólo se limita a asegurar que se garantice el derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía sino que también supone replantear la forma en la que se planean, implementan y evalúan el resto de las políticas públicas<sup>49</sup>.

La política pública de la transparencia no se termina en el cumplimiento irrestricto de las leyes de acceso a la información, sino que exige además, modificaciones más integrales en la forma en que los gobiernos realizan la gestión pública y el enfoque con el cual establecen y ponen en práctica las políticas públicas cualquiera que sea su objetivo principal.

---

<sup>48</sup> HERNANDEZ, Evelyn. *Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales*. P. 24-25

<sup>49</sup> Véase: Merino, Mauricio. *La transparencia como política pública*. En: Ackerman, John M. (Coeditor). *Más allá del acceso a la información*. Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho. Ed. S.XXI. México. 2008. Pp. 240-262



## **CAPÍTULO II “EL PAPEL DEL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL DISTRITO FEDERAL (INFODF) EN LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”**

---

### **2.1. El Acceso a la Información Pública en México**

#### **2.1.1. Antecedentes:**

En México, el derecho a la información quedó instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977; sin embargo, en un inicio estaba limitado -por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes- a constituir solamente una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, misma que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación. Sin embargo, es necesario regresar unos años para entender el significado que tiene este contexto.

En la Constitución de 1917 se consagró después de varios esfuerzos la institucionalización del Estado Moderno mexicano sentando las bases económicas, políticas y sociales para darle estabilidad a la nación (quien había pasado por un proceso de luchas sociales en búsqueda de una mejor calidad de vida); en este contexto, las instituciones públicas que buscaban dar dicha estabilidad comenzaron su proceso de formación institucional orientando sus objetivos al procesamiento de las demandas colectivas. (García, 2011:285).

Sin embargo, es necesario precisar que en sus primeros años de vida como Estado Moderno, México tenía un régimen político cerrado y centralizado en cuanto a la toma de decisiones, a la distribución y ocupación de la riqueza nacional y de los recursos públicos, etc.; pues la hegemonía de un solo partido político en el poder -Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido de la Revolución Democrática (PMR) y Partido

Revolucionario Institucional (PRI)- no permitía el acceso a la información generada por el poder público a quienes no fueran pertenecientes de esta clase dominante.

Esto se reflejó durante 70 años en donde las decisiones políticas se caracterizaban por ser unilaterales y de acceso restringido, ya que no se fomentaba la participación de la población, ni la formación de una ciudadanía informada ni interesada en las decisiones gubernamentales; en otras palabras no existía oportunidad alguna de concebir el concepto de opinión pública con respecto a la agenda política, por lo que cualquier intento de oposición al sistema político no tenía oportunidad de trascender puesto que la legislación no permitía el surgimiento de nuevos grupos ni organizaciones, ni las condiciones de disputa por el poder.

En la Constitución de 1917 se plasmó en el artículo 6° la esencia tradicional de la libertad de expresión, iniciativa tomada de experiencias internacionales. Sin embargo, la redacción de este ordenamiento era poco entendible y dista de lo que es ahora, pues su aplicación quedaba al margen de que en el Estado se permitía la libre manifestación de las ideas.

Posteriormente, en 1948 -después de que la ONU aprobara en su artículo 19 *el derecho a la información* en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y haciendo hincapié en que este derecho comprendía no sólo al sujeto que informa, sino que incluiría ahora un receptor de información que recibiría de manera objetiva e imparcial cualquier tipo de información- se sentaban las bases para que varios países tomaran la iniciativa e incorporaran a su legislación interna los contenidos del derecho a la información en su *triple vertiente* (derecho a atraerse de información, derecho a informar y derecho a ser informado). Sin embargo, el Estado mexicano hizo caso omiso de este planteamiento lo cual significó un retraso de varias décadas en el campo del acceso a la información, siendo un tema irrelevante en las próximas agendas gubernamentales.

En este sentido, México se seguía manteniendo como un Estado en el que no se permitían la pluralidad de ideas, la diversidad, ni la opinión pública con respecto a los temas gubernamentales; pues la relación gobierno-sociedad no comprendía el derecho a estar informados sobre las acciones de gobierno, ni se consideraba a la participación ciudadana como base fundamental para un gobierno democrático.

### **2.1.2. Reforma Política y Apertura del Sistema.**

Para 1977, después de 60 años sin movimientos en el tema del acceso a la información, se modificó por primera vez a través de la llamada reforma política el artículo 6º de la Constitución, iniciativa tomada por la apertura democrática que se fomentó en el sistema político, después de presiones sociales (por ejemplo: el movimiento estudiantil de 1968) para considerar la participación de la sociedad en la agenda gubernamental; incluyendo en la parte final la frase: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*. Esta reforma dio origen a amplios debates sobre su significado, por ejemplo si implicaría que el Estado tuviera un mayor control sobre los medios de comunicación masiva o no, quiénes eran los sujetos que debían garantizar el derecho a la información, qué tipo de información sería considerada como pública en el Estado mexicano, a quiénes se les garantizaría el derecho a la información, etc.

En este contexto, si dentro del gobierno no quedaba claro este ordenamiento, para la población era aún más confuso, ya que pocos fueron los que entendieron que parte de su derecho era conocer la información de interés público generada por las autoridades. Respecto al tema, la Suprema Corte de Justicia consideró que con “en esa reforma no se pretendió establecer una garantía individual consistente para que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”<sup>50</sup>

Años después, se rectificó este criterio considerando que el derecho a la información exige “que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, para evitar incurrir en una violación grave a las garantías individuales.”<sup>51</sup> Al mismo tiempo se reconoció que el derecho a la información sí era una garantía individual y que el artículo 6º Constitucional permitía el derecho de todo ciudadano a la información. Ergo, la Suprema Corte consideró el derecho a la información como un derecho fundamental en la ciudadanía para favorecer la cultura de la verdad, fomentar la participación ciudadana y abrir las acciones del gobierno al escrutinio público.

Para los años noventa ya se había reconocido expresamente el derecho de acceso a la información; sin embargo, existía el problema de no contar con procedimientos

---

<sup>50</sup> LÓPEZ. Op. Cit. P. 14

<sup>51</sup> Ibidem.

administrativos para ejercerlo. Fue necesario esperar hasta el año 2002 con la alternancia política, para que se creara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sólo entonces fue posible crear los procedimientos y las instituciones que permitirían a cualquier persona pudiesen presentar una solicitud de información. Es así como en el 2003 se crea un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, hoy Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), capaz de ordenar y vigilar el cumplimiento de este ordenamiento; ya que el Estado mexicano aún con estos esfuerzos seguía manteniendo altas zonas de opacidad y restricción de información económica, política y social para la población.

A raíz de esa publicación se originó un ambiente de creación de leyes en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal; sin embargo, los gobiernos locales consideraban criterios distintos en cuanto a su contenido, aplicación y restricciones; ya que no existía límite alguno para la elaboración de sus propias leyes locales. Por ejemplo, en algunas legislaciones locales sólo podían ejercer el derecho personas que fueran ciudadanos de ese Estado, otras con definiciones diferentes en cuanto a la información reservada, otras más con requisitos fuera de lo común para la entrega de información, etc. Ello generó una situación inaceptable, pues se trataba del mismo derecho pero con distintas formas de ejercerlo.<sup>52</sup>

Como respuesta, un grupo de gobernadores presentó al Congreso un documento conocido como “Iniciativa Chihuahua”<sup>53</sup>, donde proponían añadir al artículo 6º “los criterios mínimos para ejercer el derecho de acceso a la información”<sup>54</sup>. “La *Iniciativa de Chihuahua* –que puede ser perfectible- introduce un piso mínimo de transparencia que debe ser ejercido por todo gobierno y toda institución pública en el territorio nacional”<sup>55</sup>. Es así, como la Cámara de Diputados después de reconocer la heterogeneidad con la que se había legislado, acordó modificar la Constitución e incorporar un segundo párrafo con siete incisos, estableciendo generalidades para las 31 entidades federativas y el Distrito

---

<sup>52</sup> Para adentrarse más en el tema, Véase VILLANUEVA, Ernesto. “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública”. En *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. LÓPEZ-Ayllón, Sergio. (Coord.) P. 19-45 (Artículo)

<sup>53</sup> Fue la base para que el Constituyente Permanente integrado por las Cámaras de Senadores y Diputados más las legislaturas de al menos 16 estados de la República acordaran modificarlo. (presentada por cinco mandatarios de las entidades federativas pertenecientes a las tres principales fuerzas políticas del país)

<sup>54</sup> LÓPEZ. Op. Cit. P. 15

<sup>55</sup> “La Transparencia a la Constitución: Una propuesta de la Sociedad Civil”. P. 1 (Artículo)

Federal.

Con esta nueva modificación se niega la existencia de variadas versiones, jurisdicciones administrativas y soberanías en un gobierno. Es así como en el segundo párrafo del artículo 6º se establecen los principios y bases que ahora rigen al derecho de acceso a la información pública gubernamental en todo el país. Finalmente, se dejó en claro que para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias se regirán por los principios y bases detallados en el artículo 6º Constitucional.

Con respecto a la información reservada se rige ahora por el precepto de que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública, y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones que afecten la seguridad de sus ciudadanos; una de estas razones es precisamente, el resguardo de información que puede utilizarse para afectar la seguridad nacional. Sin embargo, esto no quita que el Estado mexicano siga teniendo zonas de opacidad de información en algunas cuestiones económicas, sociales, etc.

Como se observa líneas arriba, se trata de las bases mínimas del derecho de acceso a la información pública con posibilidad de ampliarlo tanto se considere pertinente. Todo ello derivado de un derecho fundamental que “...existe cuando tenemos una libertad reconocida en la Constitución (por ejemplo la de expresarnos libremente), un derecho frente al Estado para que éste no le impida a una persona realizar esa libertad (es decir manifestarse), y un mecanismo jurídico de protección para que los tribunales intervengan en caso de una violación al derecho”<sup>56</sup>.

Con esto, se precisa que el derecho a la información y el libre acceso a la misma constituyen una garantía que se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad, elemento fundamental para garantizar una democracia participativa, así como el empleo de mecanismos de gobernabilidad democrática. Asimismo, contribuye a la disminución de la corrupción y fomenta la transparencia en la toma de las decisiones públicas. Ese derecho del individuo quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación o algún otro tipo de malinterpretación.

---

<sup>56</sup> LÓPEZ. Op. Cit. P. 17

El siguiente cuadro expresa a detalle el proceso de institucionalización del derecho de acceso a la información pública en México.

### **Cronología: Derecho de Acceso a la Información pública en México**

| AÑO               | CONTENIDO   |
|-------------------|---|
| 1977              | Reformas a la Constitución artículo 6° “Derecho de Acceso a la Información.   |
| 1981              | Proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 6° constitucional, elaborado por la Coordinación Social de la Presidencia de la República.   |
| 1992              | Modificaciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 16, fracción VIII), relativo a la obligación de la administración pública federal, permitir el acceso a los particulares a sus archivos y registros. En los términos previstos en ésta y otras leyes. |
| 1997              | Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social, presentada al Congreso de la Unión, por los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT.  |
| Marzo, 2001       | Grupo de trabajo intersecretarial, Secretarías de Gobernación, Contraloría (hoy Función Pública) Comunicación y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.  |
| Mayo, 2001        | Grupo Oaxaca (seminario de Derecho a la Información y Reforma Democrática).   |
| Julio, 2001       | Iniciativa de Ley de Acceso a la Información en relación con los actos administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Dip. Luis Miguel Barbosa (PRD).   |
| Septiembre, 2001  | Consulta pública  |
| 30-noviembre-2001 | Presentación de la Iniciativa de Ley en la Cámara de Diputados.   |
| 21-diciembre-2001 | Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información (iniciativa del grupo Oaxaca) PRI, PRD, PT y Convergencia.   |
| 2002              | Aprobación y publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio.   |
| 2003              | Creación del Instituto de Acceso a la Información Pública<br>Creación del Reglamento de la Ley.   |
| 2009              | Se incorpora la Protección de Datos Personales. Y en consecuencia se cambia el nombre a Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos (IFAI)   |
| 2012              | Última Reforma de la Ley, se hacen ajustes y precisiones en los artículos, en relación a la información considerada como pública, etc.  |

Fuente: Elaboración propia con datos del IFAI.

Después del año 2002, por mandato de Ley los 31 estados y el Distrito Federal se encontraron obligados a refrendar y adecuar lo establecido a nivel federal en sus legislaciones locales, por lo que se inicia un proceso de elaboraciones de las distintas leyes locales en cada entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal, este último objeto de esta investigación.

## **2.2. El Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal.**

### **2.2.1. Contexto.**

El Distrito Federal como integrante de la federación inicia su participación en el tema del acceso a la información el 7 de diciembre del 2001, después de que fuera presentada la iniciativa de Ley ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sin embargo, tras una discusión intensa sobre su aprobación en el 2002 fue remitida por la Jefatura de Gobierno, quien añade una serie de observaciones adicionales, lo cual sólo retrasa su publicación; entre esas observaciones está: la modificación de creación de un Instituto regulador del acceso a la información, por la creación de un Consejo Asesor que se encargue de darle vida a dicho ordenamiento.

En el 2003, la Asamblea Legislativa rompe el veto del ejecutivo al aprobarse la nueva ley por segunda ocasión consecutiva, disolviendo el Consejo de Seguimiento creado por el Bando Informativo número 15 (propuesta que se mantuvo ante el rechazo del Jefe de Gobierno).

Finalmente, la Ley se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo del 2003, tras su aprobación total en la Asamblea Legislativa, constituyó el primer paso para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal. Sin embargo, transcurridos unos días de su publicación ya presentaba ciertas fallas observables por críticos docentes en la materia: en primer lugar, eran visibles los desacuerdos entre los poderes legislativo y ejecutivo con respecto al contenido de la ley; en segundo lugar, la designación de los Consejeros Ciudadanos integrantes del Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI) presentaba ciertas dificultades en su elección; en tercer lugar, el costo financiero que representaría la conformación de dicho órgano no estaba contemplado en el erario público.

En este sentido, el Jefe de Gobierno interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la designación de los consejeros ciudadanos, en junio de ese mismo año. La respuesta versó en lo siguiente: *debe reinstalarse de forma inmediata el Consejo*; por lo cual la ley sufre algunas modificaciones durante diciembre del mismo año, para finalizar publicándose en la Gaceta Oficial los *lineamientos para la*

*instalación y funcionamiento de las oficinas de información pública dentro de la Administración Pública del Distrito Federal*<sup>57</sup>, culminando tres meses después con la toma de protesta de los nuevos consejeros del CONSI.

Posteriormente, se le otorga al CONSI el estatuto jurídico de organismo de transparencia responsable de controlar y vigilar el cumplimiento de la Ley; del mismo modo, se sentó las bases para que la población pudiera acceder a la información gubernamental generada por las Instituciones Públicas a través de solicitudes de información interpuestas a los órganos internos de control de cada Ente Público, lo cual representó el inicio de la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública en el Distrito Federal.

A finales del 2004 y principios del 2005 se presenta ante la Asamblea Legislativa nuevamente, una serie de reformas para modificar ciertas fallas observables en la ejecución de la ley, mismas que son aprobadas el 28 de octubre del 2005. Entre las modificaciones y adiciones más importantes se encuentra la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF), con un marco de atribuciones aún más amplio que las que caracterizaba al CONSI.

También, se puntualizó en el concepto de información pública, dada la concurrencia de los Entes Públicos a determinar la mayoría de la información como información confidencial, el punto versó en lo siguiente “es un caso de excepción que la única información que no puede ponerse a disposición de la población, es la que contiene datos personales o, aquella en poder de los sujetos obligados susceptible de ser tutelada por el derecho fundamental a la privacidad, la intimidad, el honor y la dignidad.”<sup>58</sup> Así mismo, surge la figura jurídica de *prueba de daño*, obligando a los Entes Públicos a reconocer las consecuencias que pueden ocasionar por la divulgación de información incorrecta.

Otro punto importante considerado como un avance en la materia adicionado con esta reforma, fue el listado de información pública de oficio que los Entes Públicos mantendrían como mínima visible y al alcance de la población; así como la reducción de veinte a seis años en la clasificación de información reservada, con una ampliación de cinco años más en los casos que así lo determinen. Una consideración más fue la

---

<sup>57</sup> Publicado el 18 de diciembre de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

<sup>58</sup> 1ra Ley de Transparencia publicada el 8 de mayo de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.



incorporación del recurso de revocación contra acuerdos y resoluciones no definitivos del propio Instituto.

Sin embargo, las reformas y adiciones a la Ley se mantuvieron constantes, ya que en el 2005 la Asamblea Legislativa discute y aprueba nuevas modificaciones en octubre del año mencionado. Para enero del 2006, con las nuevas reformas se modifica la asignación de los comisionados ciudadanos, para determinar que el Instituto debe estar conformado por solamente cinco de ellos, contando con un Comisionado Presidente máximo titular del órgano. En mayo de ese mismo año, nuevamente se introducen conceptos generales sobre información pública y sus procedimientos legales que concluyeron en nuevas modificaciones al marco normativo de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal, publicadas el 29 de mayo del 2006.

Con esta modificación, los órganos autónomos y de gobierno quienes tenían participación directa en el pleno del CONSI (integrado por tres representantes de la administración pública del Distrito Federal designados por el Jefe de gobierno, tres diputados designados por la Asamblea Legislativa, tres integrantes del Tribunal Superior de Justicia, tres representantes de la sociedad civil y un representante designado por cada uno de los órganos autónomos del Distrito Federal); dejaron de tenerla en el nuevo Instituto, por lo que se consagra la autonomía e independencia del InfoDF como máximo organismo responsable de salvaguardar el cumplimiento de la Ley. Así mismo, se fortalece la obligación de las Instituciones Públicas a hacer pública toda aquella información referida a los montos y a las personas que administran los recursos públicos, así como los informes que detallen dicho proceso.

Finalmente, después de cinco reformas consecutivas (31 de diciembre del 2003, 28 de octubre y 26 de diciembre del 2005, 31 de enero del 2006 y el 5 de enero del 2007); la Asamblea Legislativa del Distrito Federal decide emitir una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal el 28 de marzo del 2008, con lo cual queda abrogada la antigua ley emitida el 8 de mayo del 2003.

Entre las características más importantes de esta nueva Ley resalta la precisión de información pública de oficio obligada a ser transparentada en los portales de internet por los Entes Públicos Directos e Indirectos; la reducción a cinco días de respuesta de haber recibido las solicitudes de información de oficio, así como una máxima de ampliación de

otros cinco días con justificación fundada y motivada; se amplían también las causas para presentar recursos de revisión por falta o negativas de respuesta y los tiempos de resolución por parte del pleno del Instituto; se crean los Comités de Transparencia en cada uno de los Entes Públicos Obligados, así como se fortalece la obligación de participar en este proceso a los partidos políticos locales, a los sindicatos, agrupaciones políticas u organizaciones de la sociedad civil que reciban recursos públicos, considerados como Sujetos Obligados Indirectos, dada sus diferencias de conformación como organismos.

En este contexto, se le otorgan mayores atribuciones al Instituto como el control y la vigilancia de la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 03 de Octubre del 2008, otorgándole la tutoría de salvaguardar la información respectiva a datos personales de los particulares, así como los Derechos ARCO: Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de los mismos. También se le atribuye la vigilancia y el control de la Ley de Archivos del Distrito Federal publicada en 2008.

Por otra parte, la nueva Ley, dentro del periodo estudiado en esta investigación, ha sido participe de cuatro reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (el 13 de abril del 2008, 16 de junio, 16 de agosto y 29 de agosto del 2011 respectivamente) esta última, cambió el nombre del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal a Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, aunque el acrónimo se mantiene igual como InfoDF. Entre otras está el cambio de Ente Público a Ente Obligado (obligando a todo aquel que administre recursos públicos a transparentar información); el concepto de documento electrónico; la actualización obligatoria de las páginas gubernamentales; las obligaciones de transparencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, etc.

En este contexto, es necesario puntualizar el papel del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) como organismo autónomo encargado del control y la vigilancia del acceso a la información y de la transparencia, protección de datos y archivos generales en el Distrito Federal.

## **2.3. El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.**

### **2.3.1 Creación y Autonomía Jurídica del Instituto.**

El 29 de mayo del 2005 con las reformas y adiciones que se hicieron a la Ley en la materia, se da por finalizada la participación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI) en la rectoría del derecho de acceso a la información pública, quien estuvo activo desde el 8 de mayo del 2003; convirtiéndolo en un órgano autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y decisión y con la ampliación de funciones en la vigilancia y rectoría de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Por lo que el 30 de marzo del 2006 se crea el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) uniéndosele a los seis organismos autónomos<sup>59</sup> existentes en la ciudad de México, los cuales obedecen a razones de interés público en materias especializadas e independientes de los poderes locales. Dicho de otra manera, obedece a una forma de descentralización administrativa cuya organización, funcionamiento y control tienen como principal característica la no sujeción de una autoridad o subordinación.

En este sentido, el InfoDF fue creado por medio de un acto legislativo, para ejercer facultades de decisión y ejecución en materia de acceso a la información y transparencia, de manera independiente y autónoma a los demás poderes locales, con el fin de dar cumplimiento a objetivos que atiendan a los intereses públicos que la sociedad requiere. Es por ello, que se establece su capacidad de autonomía jerárquica, presupuestal y estructural de operaciones y decisiones con el fin de satisfacer las demandas colectivas relacionadas con esta materia.

En este contexto, la esencia del Instituto es dirigir y vigilar el cumplimiento de lo establecido en la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal publicada en el 2003 y 2008 respectivamente; también en ese mismo año, se le atribuyen las facultades de vigilancia de la Ley de Protección de Datos Personales del

---

<sup>59</sup> Estos son: La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Tribunal Electoral del Distrito Federal y; la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, ésta última de reciente creación.

Distrito Federal y de la Ley de Archivos del Distrito Federal, ambas publicadas en el 2008; así como los demás ordenamientos que deriven de estas.

### **2.3.2. El Instituto: esencia y objetivos.**

La autonomía del Instituto otorga la posibilidad de crear sus propios objetivos y metas, apegadas a las demandas de la ciudadanía. Ellos deben basarse en el principio de máxima publicidad del Estado, dado que su esencia es vigilar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la Transparencia en las Instituciones Públicas del Distrito Federal.

Su participación reside en apegarse a los principios de la legalidad, imparcialidad, objetividad y certeza en la información que se genere en la toma de sus decisiones, y en la información que se ponga a disposición de la ciudadanía interesada por medio de los entes públicos.

Su tarea es asegurar que se cumplan los principios que rigen el derecho a la información: que no exista impedimento alguno que retrase el libre ejercicio del mismo, ni restricciones que rebasen lo establecido por la Ley. Del mismo modo, le compete vigilar que los entes públicos se apeguen a lo establecido por este ordenamiento cumpliendo con el principio de publicidad de los actos gubernamentales.

Por ello, no existe función o atribución del InfoDF que no vaya encaminada a garantizar el derecho fundamental de la sociedad de acceder a la información generada por los entes públicos. En esta lógica, la justificación de su existencia se debe a la creación de una Cultura de la Transparencia en la Ciudadanía, es decir: “hacer que la ciudadanía se interese por conocer la información generada en su entorno social-gubernamental, así como concientizar a los servidores públicos de cómo y por qué transparentar la información a su disposición”<sup>60</sup>; bajo el supuesto de que una sociedad mejor informada decide, opina y participa con mayor conocimiento sobre las decisiones gubernamentales que afectan su vida y la de su comunidad.

Bajo esta premisa, el InfoDF debe crear un ambiente de credibilidad y reconocimiento social en el cumplimiento de sus atribuciones; dado que la sociedad difícilmente se organiza e interesa por participar en los actos de gobierno. Sin embargo,

---

<sup>60</sup> Ibidem P.8

su función consiste en crear un sistema al alcance y disposición de la mayoría para que conozca los beneficios de la práctica del derecho de acceso a la información pública y se ejerza dada las necesidades particulares y colectivas de los ciudadanos.

También, debe consolidar la legalidad de los actos emitidos en esta materia por los entes públicos en relación con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F., por lo que debe fomentar un marco normativo con el fin de asegurar la eficacia de los lineamientos jurídicos e instrumentales de evaluación e información que emita el Instituto.

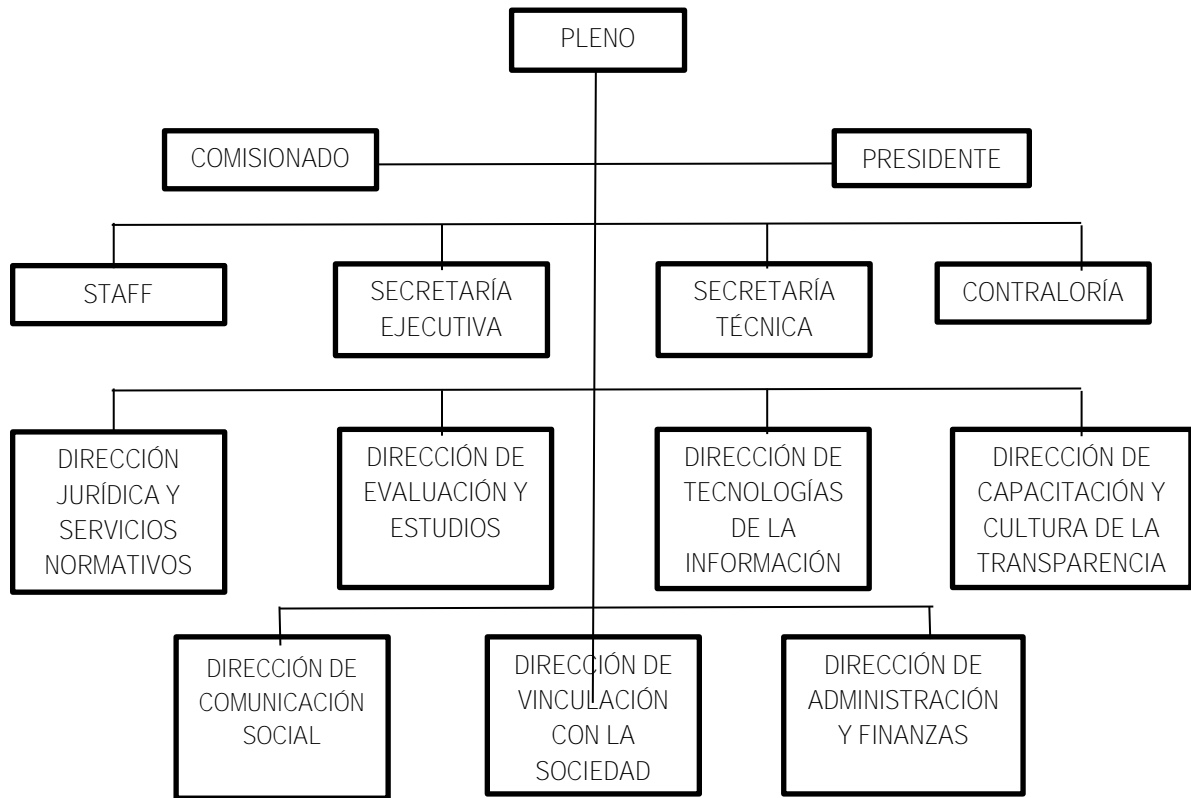
En este sentido, los objetivos del InfoDF deben estar encaminados a conformar una entidad ejemplar en la práctica de la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información; así como basar sus actos en el principio de máxima publicidad, consolidando el reconocimiento de la Institución como organismo autónomo encargado de la promoción y del ejercicio de este derecho en toda la ciudadanía.

### **2.3.3 Organización y Atribuciones**

Dentro del periodo estudiado, la conformación del Instituto se apega a lo establecido en la reforma del 2005, la cual establece que su integración dependerá de cinco representantes de la sociedad civil, denominados Comisionados Ciudadanos designados directamente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, destinados a permanecer seis años en su cargo sin posibilidad de reelección<sup>61</sup>. Sin embargo, el Presidente si así se considera necesario, podrá extender sus funciones por un periodo de tres años más, siendo reelegido por una sola vez.

---

<sup>61</sup> El 28 de Marzo del 2012, concluyó el periodo de seis años como comisionados ciudadanos del InfoDF, sin embargo, la diputada del PAN Lía Limón García, presidenta de la Comisión de Transparencia a la Gestión, declaró que sólo uno podrá ser reelegido, hasta por un periodo de tres años más, en función de su desempeño como comisionados



**Fuente:** Elaboración propia con información del manual de organización del InfoDF

Cada unidad administrativa posee distintas funciones y atribuciones, esto con el objetivo de tener especialistas en cada área según se requiera.

La Presidencia por ejemplo, establece los vínculos institucionales necesarios para dar cumplimiento de los objetivos del Instituto, además de coordinar la ejecución de acuerdos que garanticen la transparencia y el acceso a la información en el Distrito Federal. La Secretaría Ejecutiva, coordina el desarrollo de las actividades de todas las unidades administrativas que integran al Instituto; la Secretaría Técnica se encarga de la preparación y el desarrollo de las Sesiones del Pleno.

En cuanto a las direcciones generales: La Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo brinda apoyo jurídico en la sustanciación y elaboración de resoluciones que emita el Pleno, así como la emisión de normas internas para el InfoDF; la Dirección de Evaluación y Estudios se encarga de evaluar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de los entes públicos obligados, así como del diseño de indicadores para la evaluación y diagnósticos orientados al desarrollo

institucional. La Dirección de Vinculación con la Sociedad se encarga de establecer vínculos con la sociedad civil (organizada y no organizada) a fin de promover, difundir y establecer la práctica del derecho de acceso a la información.

La Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia establece estrategias y programas de capacitación interna y externa a los servidores públicos involucrados en esta materia, fortaleciendo el principio de creación de una Cultura de Transparencia Institucional. La Dirección de Comunicación Social implementa los mecanismos que permiten el adecuado flujo de información institucional, además de los vínculos con los medios de comunicación. La Dirección de Tecnologías de Información desarrolla sistemas de información para la ejecución de los distintos programas del Instituto aliándose de las nuevas herramientas tecnológicas. La Dirección de Administración y Finanzas se encarga de la administración y el control de los recursos humanos, así como del suministro de recursos materiales y de la asignación eficiente de los recursos financieros. La Contraloría por su parte, promueve la mejora de la calidad de la gestión pública dentro del Instituto, sancionando cualquier irresponsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, etc.

En relación con las atribuciones que tiene preestablecidas el InfoDF en esta materia están: emitir recomendaciones a los entes públicos respecto a la información que están obligados a publicar, así como mantenerla actualizada según lo establece la Ley; dar resoluciones a los recursos de revisión que interpongan los ciudadanos por negación, evasión o tergiversación de información en sus respuestas obtenidas de los distintos sujetos obligados; opinar en los temas relacionados con el resguardo de registros y archivos generales de los entes públicos; impulsar un acervo documental en materia de acceso a la información; organizar determinadas actividades que promuevan el conocimiento y contenido de la presente Ley; emitir y darle seguimiento al Reglamento Interno, al manual de organización y demás normas que regulen el funcionamiento y organización del Instituto.

También, está el diseñar indicadores para la evaluación del desempeño de los entes públicos; actualizar a los servidores públicos y concientizarlos de la importancia que significa hacer valer este derecho fundamental, así como la actualización constante en términos de esta materia; entregar informes sobre los avances o retrocesos que se obtenga

del ejercicio del Derecho de Acceso a la Información; también tiene a su alcance, elaborar un programa operativo anual; elaborar los diseños y formatos de las solicitudes de información pública; la evaluación de los portales de internet, la emisión de recomendaciones a los distintos entes Públicos; la implementación de mecanismos de observación que permita a la población utilizar la transparencia para vigilar y evaluar el desempeño de las Instituciones Públicas.

En sus atribuciones también está el promover programas y planes de estudio a las distintas instituciones educativas a fin de dar a conocer este derecho; así como hacer vínculos con Universidades en temas relacionados con la investigación, difusión y docencia de la transparencia y el acceso a la información, etc. Ergo, las atribuciones del InfoDF están encaminadas al cumplimiento de sus objetivos, empleando una serie de estrategias, programas, servicios y demás herramientas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal.

#### **2.3.4. Marco Jurídico.**

El InfoDF se rige bajo una serie de leyes, códigos, reglamentos, decretos, acuerdos, lineamientos y procedimientos relacionados con el acceso a la información y la transparencia (**Ver Anexo: 1**); sin embargo, sin discriminar el resto, los tres ordenamientos más importantes son: La ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal y, la Ley de Archivos del Distrito Federal, mismos que determinan la orientación de las funciones y decisiones del Instituto.

##### **2.3.4.1. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal**

La LTAIPDF es el máximo ordenamiento jurídico para regular el derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal, el cual sostiene la vida institucional del Instituto y su vinculación con la sociedad, dado que es un ordenamiento jurídico de orden público, es decir, este orden normativo institucionaliza el derecho de acceso a la información y su ejercicio en la ciudadanía de la ciudad de México.



Además, se enfoca en garantizar el derecho mencionado al establecer los procedimientos para que cualquier persona acceda a la información pública; también establece supuestos que todo ente público debe atender ante los requerimientos ciudadanos: certeza, veracidad, legalidad, transparencia y publicidad. Así como determinar la coordinación interinstitucional para operar la política de transparencia y acceso a la información, etc.

Describe además una serie de principios básicos que deben predominar en el ejercicio de este derecho:

1) Principio de máxima publicidad: derivado del principio de publicidad de la información gubernamental, privilegiando cualquier decisión de los sujetos obligados a la publicidad.

2) Principio de publicidad de la información: estableciendo que toda información en posesión de los órganos de gobierno es pública y por tanto existe la obligación de vincularla con la sociedad.

3) Principio de transparencia: los entes públicos tienen la obligación de transparentar su gestión en los portales de internet o el medio que se disponga, así como de mantenerla actualizada y al alcance de cualquier ciudadano.

4) Principio de fácil acceso: toda persona tiene el derecho de acceder a cualquier tipo de información pública en los medios que mejor se le faciliten, de forma segura y eficiente, y con los mínimos requisitos para su obtención.

5) Principio de protección de la vida privada: se enfoca en salvaguardar la información sobre la vida privada de las personas, asegurando la tranquilidad y dignidad para el libre desarrollo de su personalidad humana.

6) Principio de prueba de daño: la información es pública por principio, sin embargo si se justifica que cierta información causa daño alguno al ser entregada, se motivará su confidencialidad y por tanto no podrá ser entregada.

7) Principio de promoción del derecho: se especifica en dos vertientes, la primera en garantizar a la sociedad el libre ejercicio de su derecho y segundo, concientizar a los servidores públicos de la importancia del mismo; fomentando una cultura de transparencia en la gestión gubernamental.

8) Principio de documentación de los actos de gobierno: determina el acceso de la sociedad a cualquier archivo, documento o registro en el medio que mejor le parezca; sin embargo es necesaria cierta reglamentación para su acceso.

#### **2.3.4.2. Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal.**

Como se mencionó anteriormente, el 3 de octubre del 2008 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la presente ley de orden público y personal, versando su contenido en la orientación y regulación de los entes públicos como tutelares de la privacidad de los datos personales en su poder, ya que un uso inadecuado puede ocasionar graves consecuencias en el desarrollo de la vida privada de una persona.

En este sentido, los datos personales hacen referencia a toda aquella información relativa al individuo que lo identifica y que pueden describir aspectos sensibles de su vida personal, integrando una esfera de privacidad que delimitan sus derechos y libertades. Por ello, es necesario que los entes públicos que posean este tipo de datos no les sean tratados para fines distintos de los que originalmente fueron recabados, ya que pueden afectar la integridad de esta esfera de privacidad.

En este contexto, la LPDPDF fundamenta que el titular de los datos personales es el único responsable y dueño de los mismos, determinando el derecho que tienen de Accesar, Rectificar, Cancelar u Oponerse en los términos que considere inadecuados, inexactos, incompletos, innecesarios y obtenidos sin su pleno conocimiento por los entes públicos. De esta forma, se privilegia la privacidad del individuo y su esfera personal.

Sin embargo, el manejo de datos personales por medio de los entes públicos debe obedecer a los principios de licitud, seguridad, confidencialidad, disponibilidad, temporalidad, calidad y consentimiento. De este modo, el InfoDF se encarga de vigilar y controlar el cumplimiento de lo dispuesto en este orden jurídico, garantizando el derecho de los individuos en relación a la protección de sus datos personales. A continuación se muestra la evolución de la legislación local en ésta materia.

**Cuadro: Modificaciones y adiciones a la legislación local en materia de datos personales**

| <b>Fecha</b>                 | <b>Datos Personales.</b>  |
|------------------------------|---|
| <b>8 de Mayo del 2003</b>    | Se publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal la cual dedicaba uno de sus capítulos a la tutela de los datos personales (Capítulo V, del Título Primero)  |
| <b>28 de marzo de 2008</b>   | Se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la nueva Ley de Transparencia la cual, abroga a la del 2003. Se prevé la obligación de la Asamblea Legislativa de aprobar en un plazo no mayor a 60 días, la legislación correspondiente a Datos Personales. |
| <b>27 de agosto de 2008</b>  | La Asamblea Legislativa aprueba el Dictamen presentado por la Comisión de Administración Pública Local referente a la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.   |
| <b>3 de octubre de 2008</b>  | Se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal que entra en vigor el siguiente día la nueva Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.   |
| <b>26 de octubre de 2009</b> | Su publican en la Gaceta Oficial, los lineamientos para la Protección de Datos Personales en el Distrito Federal, los cuales son aprobados por el InfoDF.   |

Fuente: Elaboración propia con datos del InfoDF.

**2.3.4.3 Ley de Archivos del Distrito Federal.**

El InfoDF también se encarga de la tutela de la Ley de Archivos del Distrito Federal, publicada el 8 de octubre del 2008 en la Gaceta Oficial, otorgándole facultades de regulación, integración, funcionamiento y administración de los documentos y archivos generales en posesión de los entes públicos correspondientes a la administración pública del Distrito Federal y los distintos órganos de gobierno que lo conforman.

De este modo, se encarga de establecer las bases para la coordinación, organización y funcionamiento de los sistemas institucionales de archivos y documentos generales creados y generados por los distintos entes públicos obligados, así como del Consejo General de Archivos y del Registro del Patrimonio Documental, ambos del Distrito Federal; y de la clasificación de archivos históricos, de la importancia documentos y su relevancia para la cultura en posesión de los particulares, sin afectar la legítima propiedad privada de los mismos.

En este contexto, el InfoDF se encarga de la administración de la presente ley y del cumplimiento de su contenido; así como de la creación de sistemas de documentos generales y/o archivos históricos, en otras palabras es competencia del Instituto cumplir con lo establecido en dicho ordenamiento, fortaleciendo la coordinación interinstitucional.

### **2.3.5. Programas**

Dentro de las atribuciones del Instituto está el diseño y elaboración de programas y/o políticas públicas enfocadas a la transparencia y el acceso a la información pública. En esta línea, el InfoDF ha implementado una serie de programas institucionales a fin de dar cumplimiento a cada uno de sus objetivos principales, ello, bajo el supuesto de que una política pública integral es aquella que satisface las demandas colectivas de una sociedad demandante de información; así como las peticiones de la ciudadanía organizada; y también de la población que no conoce el contenido y acceso a su derecho a la información.

Atendiendo a lo anterior, el INFODF maneja los siguientes programas institucionales:

1) Evaluación del Derecho de Acceso a la Información: versa su aplicación en la elaboración de indicadores de gestión que permitan conocer el estado que guarda el acceso a la información para cada uno de los entes públicos del Distrito Federal, evaluando su cumplimiento y desempeño en relación a la información pública y la transparencia;

2) Mecanismos que Garanticen el Derecho de Acceso a la Información: establecen los mecanismos de vigilancia para que los servidores públicos de los entes obligados cumplan de forma eficiente con lo establecido en la presente Ley;

3) Formación, Capacitación e Investigaciones Sobre Transparencia: un programa que tiene como objetivo la capacitación de los servidores públicos en los temas relacionados con el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas; así como la elaboración de distintas publicaciones sobre temas relacionados con estas materia.

4) Difusión de la Cultura de la Transparencia: su objetivo central es sensibilizar a la ciudadanía sobre el ejercicio de su derecho de acceso a la información mediante el desarrollo de campañas de difusión, ayudándose de la implementación de herramientas o tecnologías que permitan expandir su trascendencia, medios de comunicación etc.

5) Vinculación con la Sociedad: Versa en la realización de jornadas de vinculación directa con la población con el fin de promocionar el ejercicio de su derecho de acceso a la información y la transparencia en las 16 delegaciones del Distrito Federal, así como la vinculación con organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, privadas y sociales fomentando estos valores.

6) Fortalecimiento Institucional del InfoDF: el objetivo es preservar la autonomía del Instituto fortaleciendo sus funciones para lograr una mayor productividad, eficiencia y racionalidad de sus recursos humanos y materiales, así como el cumplimiento de sus objetivos con eficacia;

7) Modernización del Derecho de Acceso a la Información (Sistema Electrónico de Solicitudes de Información INFOMEX): consiste en auxiliarse de los avances tecnológicos para fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como ayudar a los entes públicos en la actualización de este mecanismo en la atención de sus requerimientos de información;

8) Plaza de la Transparencia: consiste en innovar modelos de acceso a la información con el objetivo de lograr un mayor alcance en los diversos servicios relacionados con la transparencia, como la creación de un centro de orientación y asesoría al público en general, así como un centro de informática para tramitar solicitudes de información, un centro de atención de llamadas telefónicas de orientación, asesoría y tramitación de solicitudes, un centro de documentación, entre otros relacionados con la transparencia y el acceso a la información.

### **2.3.6. Servicios.**

Los servicios institucionales se desprenden del programa Plaza de la Transparencia, con el objetivo de garantizar el acceso a la información a toda la población en general, sin importar sus características personales de raza, edad, género, religión, preferencias, estatus económico, etc.

En este sentido, el InfoDF ejerce actualmente tres servicios fundamentales para que toda la población pueda ejercer libremente su derecho de acceso a la información pública, estos son:

- a) Centro de Atención Telefónica (Tel-InfoDF)
- b) Oficinas de Información Pública (OIP)
- c) Sistema Electrónico de Solicitudes de Información (INFOMEX)

Sin embargo, es necesario profundizar en las características propias de cada uno de ellos, a fin de puntualizar sus ventajas y desventajas como servicios institucionales.

### 2.3.6.1. Tel-InfoDF.

Tel-InfoDF<sup>62</sup> o Centro de Atención Telefónica surgió como una pequeña herramienta de innovación en el acceso a la información el 17 de septiembre del 2007 impulsada por el InfoDF, misma que actualmente, funge como una de las tres opciones que la sociedad tiene para pedir información, es decir, con tan poco tiempo en operación ya es un *servicio público* que ayuda a la población interesada, principalmente que no sabe leer o escribir, o simplemente que no cuente con acceso a internet a informarse, presentando solicitudes de información sin tener que ir a las Oficinas de Información Pública de los entes públicos o levantarlas por medio del sistema electrónico INFOMEX. De este modo, a través de este servicio, también “se ofrecen asesorías, orientaciones y seguimientos sobre el estado que guardan las solicitudes de información”<sup>63</sup>

En otras palabras, Tel-InfoDF ofrece asesorías sobre a qué, cómo y a quién pedir información, orientaciones para saber cómo realizar una solicitud correcta y asegurar la respuesta esperada o simplemente para canalizar la información cuando no se tenga la certeza de a quien preguntar, ofrece también seguimientos de solicitudes sobre el estado que guarda la información solicitada por personas que no cuenten con acceso a internet, incluso de las que no fueron tramitadas a través de Tel-InfoDF.

Entre sus principales funciones está:

- Atención y orientación para presentar solicitudes de información.
- Captura de solicitudes de información en el sistema INFOMEX-DF.
- Seguimiento a las solicitudes de información ingresadas por Tel-InfoDF.
- Asesoría para presentar recursos de revisión (en caso de que no le respondan o no esté usted de acuerdo con la respuesta recibida).
- Recepción y registro de denuncias (sobre violaciones a las disposiciones relativas a la información pública)<sup>64</sup>

La siguiente gráfica expresa la distribución porcentual del servicio Tel-InfoDF en sus distintas etapas, para los años 2007-2012. Durante este lapso, se presentaron 109 mil 641 solicitudes de las cuales es evidente que se registró caso de captura de solicitud de

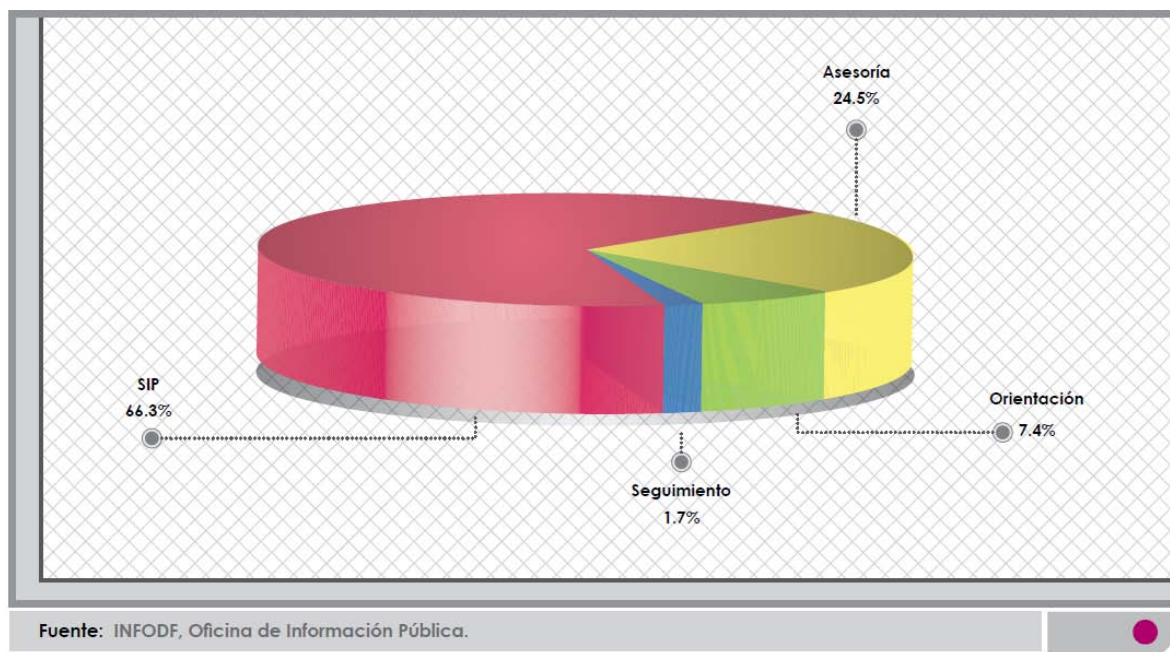
---

<sup>62</sup> (55) 5636 4636 de Lunes a Viernes de 9:00 a 18:00 hrs, exceptuando días inhábiles y vacaciones de conformidad con el acuerdo: 0104/SO/02-02/2011

<sup>63</sup> Pág. 56. Asesorías, Orientaciones y Seguimientos. Tres maneras distintas de interpretar el funcionamiento del servicio respecto a las solicitudes de información.

<sup>64</sup> InfoDF. Servicios y Trámites por la Dirección de Vinculación con la Sociedad.

información en un 66.3%, sin embargo aunque la gráfica no lo muestre, es importante mencionar que el Instituto reportó que para el 2012 hubo una disminución en la presentación de solicitudes por este medio en relación a los años anteriores, por ejemplo, en el 2010 se presentaron 5 mil 823 casos, para el 2012 sólo fueron 3 mil 445 casos de solicitud de información.



Cabe señalar que a pesar de la disminución de las solicitudes de información, se originó un crecimiento promedio anual significativo de las orientaciones, seguimientos y asesorías acerca de la información solicitada. De ello se deriva dos premisas:

1. La primera, que año con año los servicios del Tel-InfoDF se diversifican<sup>65</sup> y,
2. Segunda, que la población ha identificado al Tel-InfoDF como un centro de contacto y no simplemente como un centro de atención telefónica<sup>66</sup>.

Por ejemplo, orientación sobre dónde y cómo obtener información que no es competencia del InfoDF, sino de los distintos Entes Públicos del Distrito Federal.

<sup>65</sup> En otras palabras, conforme a avanzado el funcionamiento del servicio y la promoción del derecho de acceso a la información, la población se cuestiona ahora a quién le puede preguntar y no cómo hacerlo.

<sup>66</sup> Los usuarios no sólo realizan una solicitud, sino que solicitan información de otros servicios y/o programas que presta el Instituto, como lo son: Infomex, correo electrónico, portal de internet, etc.

| Tipo de servicio                       | 2009          | %          | 2010          | %          | 2011          | %          | 2012          | %           | Total         | %          |
|--|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|-------------|---------------|------------|
| Registro de solicitudes de información | 38,258        | 86         | 10,574        | 54         | 5,823         | 43         | 3,445         | 28          | 58,100        | 65         |
| Asesorías                              | 3,777         | 8          | 5,771         | 29         | 5,887         | 43         | 7,526         | 62          | 22,961        | 25         |
| Orientaciones                          | 2,269         | 5          | 2,876         | 15         | 1,523         | 11         | 794           | 7           | 7,462         | 8          |
| Seguimientos                           | 324           | 1          | 516           | 3          | 456           | 3          | 361           | 3           | 1,657         | 2          |
| <b>Total</b>                           | <b>44,628</b> | <b>100</b> | <b>19,737</b> | <b>100</b> | <b>13,689</b> | <b>100</b> | <b>12,126</b> | <b>1000</b> | <b>90,180</b> | <b>100</b> |

Fuente: INFODF, Oficina de Información Pública.

La tabla expresa lo comentado anteriormente, acerca de la disminución porcentual y en número de la presentación de solicitudes de información por este medio y el aumento significativo en otro tipo de servicio, lo cual no es para presentar y/o registrar una solicitud de información.

### 2.3.6.2. Oficinas de Información Pública (Coordinación Interinstitucional) y los Comités de Transparencia.

Otro servicio que ofrece el InfoDF a la ciudadanía en relación al ejercicio del derecho de acceso a la información, es la unidad administrativa denominada *Oficina de Información Pública (OIP)*, siendo ésta, una de las tres modalidades más representativas que la población tiene para preguntarle al gobierno del Distrito Federal, sobre algún tema de su interés. La Ley de Transparencia define a la OIP como “la Unidad Administrativa receptora de las peticiones ciudadanas de información, a cuya tutela estará el trámite de las mismas, conforme al reglamento de esta Ley”<sup>67</sup>.

En esencia, las OIP se encargan de recibir peticiones ciudadanas en cuanto a información de forma directa o personal, de sus principales funciones está (Art. 58 de la Ley en comento):

1. Recibir y tramitar las solicitudes de información, así como darles seguimiento hasta la entrega de la misma, haciendo entre tanto el correspondiente resguardo.
2. Llevar el registro y actualizarlo trimestralmente, de las solicitudes de acceso a la información, así como sus trámites, costos y resultados, haciéndolo del conocimiento del Comité de Transparencia correspondiente.

<sup>67</sup> Art. 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2006)



3. Asesorar y orientar a quienes lo requieran, en la elaboración de las solicitudes de información, así como en los trámites para el efectivo ejercicio de su derecho de acceso a la misma.
4. Efectuar las notificaciones correspondientes a los solicitantes.
5. Apoyar al Comité de Transparencia en el desempeño de sus funciones
6. Establecer los procedimientos para asegurarse que, en el caso de información confidencial, éstos se entreguen sólo a su titular o representante. Proponer al Comité de Transparencia del Ente Público, los procedimientos internos que contribuyan a la mayor eficiencia en la atención de las solicitudes de acceso a la información.

En otras palabras, las OIP atienden directamente a las personas que acuden a los entes públicos a solicitar información pública, además de asesorarlas en el proceso del ejercicio de su derecho a preguntar, o simplemente para informar a los solicitantes el estado que guardan sus solicitudes, etc.

En caso de que una persona presente una solicitud de información en el Ente Público equivocado, éste tiene la obligación de comunicarlo al InfoDF y orientar debidamente al solicitante de que no se tiene la información solicitada en esa oficina y, en un plazo no mayor a cinco días hábiles remitir esa solicitud de información a la OIP que corresponda para que se le entregue la información al usuario.

En este contexto, a las Oficinas de Información Pública se les puede definir como una innovación institucional que presta servicios de carácter personal a la población interesada en acceder a la información de determinado ente público. Con base en sus funciones tienen la obligación de realizar de la mejor manera sus funciones, ya que de ello dependerá que el usuario continúe con el ejercicio de su derecho o no; para ello, la OIP estará en constante comunicación con el InfoDF para la resolución de dudas, orientación de información, canalización de instituciones, recibimiento de quejas o sugerencias y satisfacción de requerimientos de información, etc.

Aunado a esto, están los comités de transparencia, los cuales se definen como la “instancia de decisión creada en todos los entes públicos obligados para analizar y decidir sobre diversos aspectos que intervienen en el proceso de acceso a la información pública

y en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de cada ente”<sup>68</sup> mismos que aseguran que las acciones en materia de transparencia y acceso a la información de su respectivo ente público se apeguen a la legislación vigente, con el fin de crear una cultura de transparencia al interior de cada institución.

Entre sus principales funciones está la de determinar la clasificación de información contenida en las Oficinas de Información Pública, de fomentar la cultura de la transparencia en los servidores públicos adscritos, además de la revisión y resolución de problemas que se presenten al interior de la misma, también está la elaboración de informes que se presentan ante el InfoDF para su evaluación, etc.

En otras palabras, el propósito del Comité es asegurar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública y asegurar la participación de todos los servidores públicos involucrados en la materia, con el objetivo de arrojar resultados positivos en las evaluaciones que se le presenten por parte del InfoDF. Por ello, ambas unidades administrativas -las OIP y los Comités de Transparencia- deben tener un lugar adecuado, visible y de fácil acceso para todos los ciudadanos interesados en ejercer su derecho, además de trabajar en conjunto para fortalecer la coordinación interinstitucional tutelada por el InfoDF.

En esta línea, la coordinación interinstitucional toma un papel muy importante para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Es por medio de las oficinas de información pública como se efectúa dicha coordinación y es a través de los Comités de Transparencia como se verifica dicho funcionamiento, apegado a lo establecido en la Ley. Para ello, es necesario coordinar esfuerzos con los sujetos obligados<sup>69</sup>.

De lo anterior, se desprenden ciertos programas de capacitación y fomento de valores relacionados con el tema, ejemplo de ello es la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, (RETAIPDF), como instancia de carácter técnico y operativo, de interrelación y comunicación permanente, para fortalecer esta coordinación, entre algunos otros.

---

<sup>68</sup> Manual Ley de Transparencia P. 121

<sup>69</sup> Lista de Sujetos Obligados: <http://www.infodf.org.mx/sujetosobligados.org.mx>

### **2.3.6.3. Sistema INFOMEX.**

Un tercer servicio que ofrece el InfoDF para ejercer el derecho de acceso a la información pública, es el sistema electrónico de solicitudes de información o sistema INFOMEX, el cual funge como una herramienta tecnológica que le sirve a la población para realizar peticiones de información vía Internet a aquellos sujetos obligados que marca la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El sistema sirve para gestionar las solicitudes de información vía internet, para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información, proporcionando facilidad y mejora en los procesos, tareas y avances por parte de los sujetos obligados para darle cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primera instancia el Sistema INFOMEX fue promovido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales (IFAI), sustituyendo al Sistema Informatizado de Solicitudes de Información (SISI) para solicitarle información al Gobierno Federal, a las más de 230 instituciones del Poder Ejecutivo Federal. Esto con el fin de formar una plataforma a nivel nacional que buscara la integración de los 31 estados y el Distrito Federal al sistema, apegándose a los términos, respuestas, plazos y demás que marca la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Posteriormente, en el 2007 el Distrito Federal asume esta responsabilidad y se agrega a la plataforma INFOMEX definiéndola como “El sistema electrónico mediante el cual las personas podrán presentar sus solicitudes de acceso a la información pública y de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales y es el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por los sujetos obligados a través de los medios señalados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, así como para la recepción de los recursos de revisión interpuestos a través del propio sistema, cuyo sitio de internet es: <http://www.infomexdf.org.mx>”<sup>71</sup>. Es decir, la

---

<sup>70</sup> Definición del InfoDF. Véase: [http://www.infodf.org.mx/infomex2/curso/guia\\_INFOMEXDF.pdf](http://www.infodf.org.mx/infomex2/curso/guia_INFOMEXDF.pdf)

<sup>71</sup> Definición del InfoDF. Véase: [http://www.infodf.org.mx/infomex2/curso/guia\\_INFOMEXDF.pdf](http://www.infodf.org.mx/infomex2/curso/guia_INFOMEXDF.pdf)

población no sólo puede formular solicitudes de información pública, sino también solicitudes correspondientes al tema de datos personales.

Bajo el supuesto de que la gran mayoría de la población en el ciudad de México y la zona conurbada cuenta con servicio de internet o acceso al mismo, y que el sistema está a la vanguardia de la tecnología e informática, su objetivo principal es que las personas sepan cómo usar esta herramienta o servicio que ofrece el Instituto con el fin de garantizar el derecho de acceso la información, siendo este un escalón más en el proceso de la transparencia en el Distrito Federal.

El sistema cuenta con distintas características como el registro de usuario, la contraseñas, la vinculación con otros estados de la República y sus respectivos municipios, las opciones de checar otras solicitudes interpuestas a otros Entes Públicos, las solicitudes de protección de datos, los acuses de recibo, la entrega de información vía correo electrónico, avisos de respuesta vía celular y demás componentes que establece la Ley y la Oficina de Información Pública del InfoDF.<sup>72</sup> Por ello, el siguiente capítulo se enfocará en analizar este sistema y a las solicitudes de información.

---

<sup>72</sup> Para mayor información sobre el uso del sistema INFOMEX revisar el "Manual del Sistema INFOMEX" Véase: [http://www.infodf.org.mx/infomex2/curso/guia\\_INFOMEXDF.pdf](http://www.infodf.org.mx/infomex2/curso/guia_INFOMEXDF.pdf)

## **CAPÍTULO III. “LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN COMO INDICADOR DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL”**

---

Una solicitud de información es un procedimiento administrativo de carácter no jurisdiccional sujeto a las bases establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; es decir, se define como una herramienta de ayuda a la población en general a tener acceso a la información que generan las distintas instituciones públicas. Desde otra perspectiva, es un requerimiento de cualquier tipo de información de carácter público por parte de la sociedad, la cual tiene por objeto satisfacer o fortalecer demandas de carácter individual y/o colectivo.

Se puede definir como un mecanismo del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que fortalece a la sociedad civil al momento de ingresar a cualquier tipo de información generada por las autoridades. En este punto, el InfoDF es el encargado de tutelar dicho proceso administrativo vigilando el cumplimiento de la relación gobierno-sociedad a través de mecanismos de control y satisfacción de objetivos; dicho de otra forma, es quien se encarga de que los entes públicos respondan satisfactoriamente a los distintos requerimientos de información de manera confiable, verás, imparcial, legal y en el menor tiempo posible.

En este contexto, las solicitudes de información sirven como indicador de la transparencia en el sentido de su relación con el derecho de acceso a la información, misma que no se subsume en el concepto en virtud de que este derecho comprende: a) el acceso a la información pública; b) al sistema legal de protección de datos personales y; c) el acceso al sistema de archivos públicos. En consecuencia, los indicadores de la transparencia son instrumentos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública.

Por ello, es importante el análisis de esos requerimientos, su número y características; ya que muestran el grado en que las personas hacen suyo este beneficio, como el grado y la forma en que los entes públicos cumplen con las disposiciones que marcan la Ley.

En esta línea, el InfoDF define una solicitud de información como “el escrito libre o los formatos impresos o electrónicos mediante el cual el solicitante presenta su requerimiento de información pública o de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales”<sup>73</sup>.

Existen diversas modalidades de solicitudes de información:

1. Información Pública
2. Acceso a Datos Personales
3. Rectificación de Datos Personales
4. Cancelación de Datos Personales
5. Oposición de Datos Personales

Sin embargo, existe una modalidad adicional que se desprende de las solicitudes de información pública, los *recursos de revisión*, los cuales pueden surgir en respuesta a los usuarios inconformes sobre la respuesta adquirida por parte de los entes públicos. En este contexto, este apartado se enfocará en el análisis de las solicitudes de información pública (SIP): sus respectivos recursos de revisión y el análisis de una serie de indicadores que además de explicar el periodo estudiado 2006-2012, permitirá conocer los temas que interesan a la ciudadanía, el tipo de respuesta que otorgan los órganos de gobierno, los datos relacionados con la operación institucional del proceso de atención a los usuarios (número de servidores públicos involucrados, días que tardan en dar respuesta, satisfacción de los usuarios, etc.), así como las evaluaciones institucionales que lleva a cabo el InfoDF para medir el grado de cumplimiento de este derecho.

El Instituto ha puesto en marcha diversos instrumentos analíticos de evaluación, orientados a la elaboración de diagnósticos de áreas de mejora a fin de dar cumplimiento a su razón de ser: “vigilar y garantizar el derecho de acceso a la información pública y la transparencia en el Distrito Federal”<sup>74</sup> emprendiendo diversos mecanismos como la promoción del derecho, la confianza en las instituciones, la generación de un ambiente de participación ciudadana, etc., con el objetivo de fortalecer el vínculo gobierno-sociedad civil.

---

<sup>73</sup> Definición de Solicitud de información Vía: [http://www.infodf.org.mx/infomex2/curso/guia\\_INFOMEXDF.pdf](http://www.infodf.org.mx/infomex2/curso/guia_INFOMEXDF.pdf)

<sup>74</sup> Misión y visión del Instituto: <http://www.infodf.org.mx>

Entre los años 2006 y 2012 se han implementado diversos mecanismos enfocados a fortalecer el derecho de acceso a la información y la transparencia en el Distrito Federal; por ejemplo, el empleo de herramientas y tecnologías de la información beneficiando a una gran parte de la población en el ejercicio de su derecho: la adopción del sistema electrónico INFOMEX a finales del 2007, el sistema de atención a solicitudes de información telefónicas Tel-InfoDF en el 2008, la instauración de tecnologías en las Oficinas de Información Pública –OIP- (entrega de información impresa o digitalizada vía CD's, USB, correo electrónico, etc.) a finales del 2008 y el Sistema de Captura de Reportes Estadísticos de Solicitudes de Información Pública a finales del 2010; sin embargo, aunque distintas modalidades todas están enfocadas a fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información mediante la presentación de solicitudes y/o requerimientos de información pública a los entes obligados.

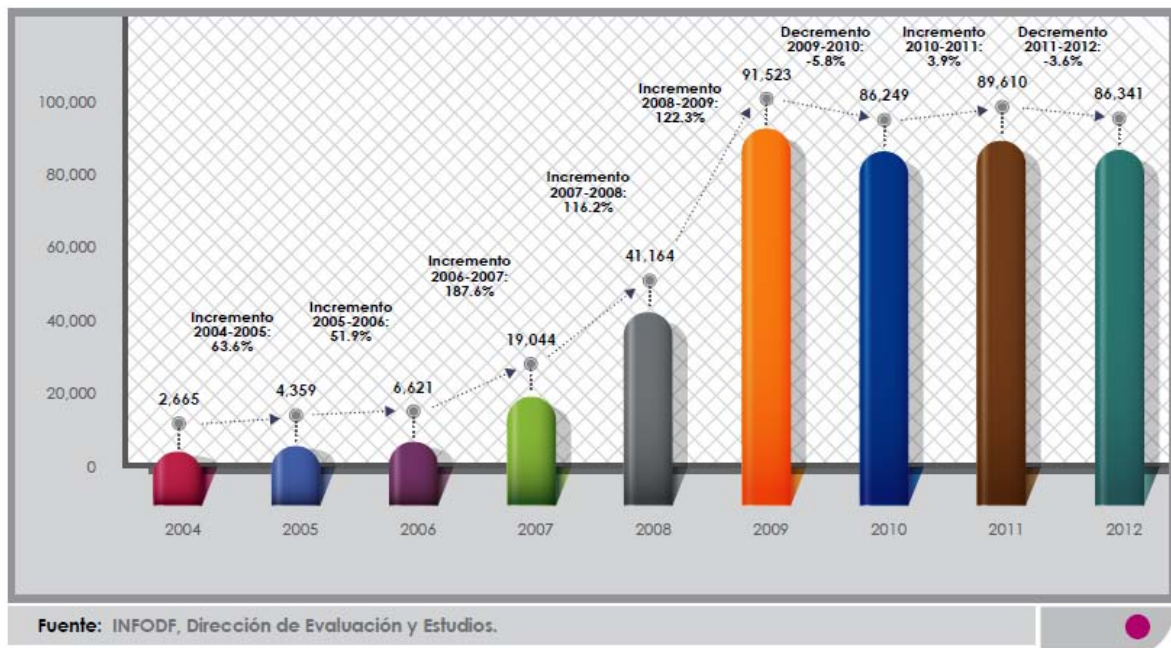
### **3.1. Las Solicitudes de Información Pública.**

En el 2004, el CONSI presentó los primeros índices de solicitudes de información con un total de 2,665 requerimientos de información de oficio; para el 2005 estos índices se incrementaron en un 63.6%, con un total de 4,359 solicitudes; para el 2006 las solicitudes se incrementaron en un 51.9% al registrar 6 mil 621; en ese mismo año desaparece el CONSI y se crea el INFODF, registrando un crecimiento del 187.6% a pasar al 2007 con un total de 19 mil 44 solicitudes, para el 2008 ya era un total de 41 mil 164 solicitudes, arrojando los primeros resultados positivos en la implementación del sistema electrónico INFOMEX, Tel-InfoDF y de tecnologías de la información en relación a la entrega de información en las OIP's.

Para el 2009 la demanda de información de oficio alcanzó números de hasta un 200% más que lo registrado en el 2008, con un total de 91 mil 523 solicitudes; lo que en términos estadísticos se había registrado una tendencia creciente con pendiente positiva en promedio de 108.3% en la presentación de solicitudes de información pública; sin embargo para el 2010, se tiene un descenso en cuanto a solicitudes de información del 5.8% con respecto al 2009 al registrar 86 mil 249, es decir 5 mil 274 menos que en el año anterior, lo que en términos cuantitativos se esperaba la presentación de al menos 190 mil

requerimientos de información para ese año, dada su tasa de crecimiento anual del 102.8%.

Sin embargo, durante el 2011 se recibieron un total de 89 mil 610 peticiones, un -2.1% en comparación con el 2009; para el 2012 se presentaron 86 mil 341 solicitudes que representaron un -3.6% en comparación con el 2011. Con base en la tasa de crecimiento anual que reporta el InfoDF en sus informes anuales del 102.8% para este periodo de estudio, los requerimientos de información al finalizar el año 2012, tendrían que estar arrojando aproximadamente las 800 mil solicitudes sólo en ese año, las 400 mil para el 2011 y como se puso anteriormente 190 mil para el 2010. La siguiente gráfica muestra la estabilidad de las solicitudes de información a partir del 2009.



A simple vista, se puede interpretar como cierto desinterés por parte de la población a informarse, puede también relacionarse con el desempeño institucional del InfoDF en la promoción y ejercicio del derecho de acceso a la información pública; o por el contrario, puede ser el resultado de un avance en la calidad de las instituciones en cuanto a su información brindada en sus portales de internet, provocando que no sea necesario la presentación de solicitudes de información pública.

Por ello, es importante analizar las causas por las cuales a partir del 2009 se estabilizó y/o disminuyó la presentación de solicitudes de información pública en el



Distrito Federal, por parte de la población. En primer lugar, al presentar una solicitud de información, además de ciertos factores coyunturales (procesos electorales, construcción de obras públicas, programas sociales, eventos gubernamentales, etc.) que inciden en el aumento o la disminución de los requerimientos, influyen dos elementos objetivos relacionados con los portales de internet de los sujetos obligados por la Ley, estos son:

1. Número de visitas registradas en los portales institucionales, así como en las secciones de transparencia. Es decir, si los solicitantes de información consultan con mayor frecuencia las páginas institucionales, podrían conducirlos a presentar un menor número de solicitudes, puesto que localizan en un primer momento la información de su interés.
2. Cantidad y calidad de la información que presenten los entes en sus portales institucionales (las obligaciones de transparencia). Es decir, a mayor cantidad y calidad de la información presentada en los portales institucionales y en las secciones de transparencia, se refleja una menor demanda de solicitudes de información por parte de la población.

A partir de la reforma a la LTAIPDF publicada el 29 de agosto de 2011, se hace obligatorio informar al InfoDF sobre el número de visitas registradas en sus portales de internet y en su respectiva sección de transparencia donde se publica la información de oficio. Específicamente es la Dirección de Evaluación y Estudios del Instituto la encargada de recabar dicha información y de formular los informes que arrojan el concentrado relativo al número de visitas realizadas por parte de los usuarios a sus respectivos portales institucionales y secciones de transparencia de los entes obligados.

Estos datos ofrecen un panorama acerca del interés de los capitalinos sobre la información electrónica publicada por las autoridades, particularmente el interés que se ha acrecentado en la sección de transparencia donde se da cuenta de la gestión pública del Gobierno de la Ciudad. Por ejemplo, la información recabada arroja un incremento sustancial en las visitas a las secciones de transparencia de los entes públicos, aumentando de 4, 572, 386 a 9, 553, 643 del 2011 al 2012, lo cual representa un incremento del 108.9%, aunque en años anteriores no era obligatorio presentar tal información, se cuenta con el dato de que las visitas a las secciones de transparencia en el 2009 fueron de 1, 886,597; y de 2, 236,387 en el 2010, por tanto se puede reflejar un considerable ascenso en las

consultas a la información de oficio de los entes obligados. La siguiente gráfica expresa el número registrado en el 2012 por órgano de gobierno.

| Órgano                             | Número de visitas    |                          |
|------------------------------------|----------------------|--------------------------|
|                                    | Portal institucional | Sección de transparencia |
| <b>Ejecutivo</b>                   | <b>167,141,660</b>   | <b>9,382,930</b>         |
| Administración Pública Central     | 88,359,478           | 630,594                  |
| Desconcentrados y Paraestatales    | 47,166,435           | 2,914,548                |
| Delegaciones Políticas             | 31,615,747           | 5,837,788                |
| <b>Judicial</b>                    | <b>3,500,602</b>     | <b>24,960</b>            |
| <b>Legislativo</b>                 | <b>941,154</b>       | <b>30,600</b>            |
| <b>Autónomo</b>                    | <b>2,530,069</b>     | <b>95,351</b>            |
| <b>Partidos políticos en el DF</b> | <b>543,160</b>       | <b>19,802</b>            |
| <b>Total</b>                       | <b>174,656,645</b>   | <b>9,553,643</b>         |

Fuente: INFODF, Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo.

Es importante mencionar que a partir del 2009 se ha venido registrando una reducción importante de la demanda de información de oficio que muy probablemente se deba al mayor uso de las secciones de transparencia de los portales de internet institucionales y al mayor cumplimiento de los mismos entes con sus obligaciones de transparencia. También puede deberse a la promoción del derecho de acceso a la información pública por parte del Instituto, en enseñar a la población en cómo acceder por sí misma a la información de su interés, lo cual reduce la carga de trabajo a las Oficinas de Información Pública (OIP) y satisface rápidamente necesidades por parte de la sociedad.

La segunda afirmación, de que a mayor calidad y cantidad de la información en los portales de internet y en las secciones de transparencia, menor demanda de solicitudes de información, tiene fundamento en las variaciones que tienen las presentaciones de solicitudes de información en el 2009, 2010, 2011 y 2012. Es decir, la Dirección de Evaluación y Estudios presenta un reporte anual sobre el resultado de la evaluación de las obligaciones de transparencia por parte de cada uno de los sujetos obligados.

Con base en los reportes arrojados por el InfoDF, referente a las visitas de los portales institucionales y con los indicadores de evaluación de cumplimiento de actividades, se puede inferir que se ha concretado considerablemente la calidad de la información presentada en los portales, así como la cantidad de la misma y la focalización de temas específicos (medio ambiente, obras públicas, programas sociales, procedimientos administrativos, sueldos y salarios, ejercicio del presupuesto, etc.) por parte de los sujetos obligados, agilizando la búsqueda de información a los usuarios, lo que conlleva a establecer un coeficiente de correlación, es decir, los datos presentados muestran un cierto grado de dependencia estadística entre el crecimiento en el número de visitas a las secciones de transparencia y el número de solicitudes realizadas. Es una relación inversa entre ambas variables, si aumenta el número de visitantes a las secciones de transparencia, entonces el número de solicitudes de información pública tiende a disminuir.

Con respecto a las evaluaciones que emite el InfoDF por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a cada uno de los sujetos obligados se presenta nuevamente como un coeficiente de correlación estadística, es decir, se indica que una mayor calificación en la evaluación de las secciones de transparencia (lo que significa que la información está más completa y actualizada), tiene como efecto un número menor de solicitudes de información pública.

Sin embargo, si la baja de demanda de información está en terrenos de cultura política, será complicado analizar el hilo de la sociedad mexicana y en específico de los habitantes del Distrito Federal por cierto comportamiento negativo a interesarse por los temas gubernamentales. Por lo mismo, establecer y determinar en parámetros estadísticos el desinterés de la sociedad queda descartado de esta investigación. En consecuencia, la hipótesis más cercana a explicar esta reducción y estabilización de la demanda de información de oficio sería en respuesta a la cantidad y calidad de la información presentada en los portales de internet y en sus respectivas secciones de transparencia y transparencia focalizada de los Entes Públicos. Sin embargo, esta última afirmación tiene diversos obstáculos que se detallarán a continuación.

### **3.1.1. La Información Pública Solicitada.**

Los requerimientos de información pública, entendido como público “todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, magnético, físico que se encuentre en poder de los Entes Obligados o que, en ejercicio de sus atribuciones, tengan la obligación de generar en los términos de la ley, y que no haya sido previamente clasificada como de acceso restringido”<sup>75</sup> se sujeta a dos supuestos:

- a) La información pública puede ser de oficio; y
- b) La información pública puede ser de carácter confidencial, restringido o reservado.

La primera afirmación responde a las características de lo público o del principio de máxima publicidad, es decir, es toda aquella información que se encuentra bajo la tutela de los Entes Públicos y que debe seguir las obligaciones de transparencia según lo marca la Ley en sus artículos 13 al 32, apegándose a lo establecido específicamente en el artículo 14 donde se establecen las 27 fracciones obligatorias que todo Ente Público debe tener publicado, procesado y actualizado en sus portales de internet, de forma impresa, consulta directa, digitalizada o en el medio que así lo requiera.

De forma general estas 27 fracciones versan en: el marco normativo de la institución pública; su estructura orgánica y funciones de cada unidad administrativa, objetivos y actividades de las mismas; el directorio de los servidores públicos, el perfil de los puestos y su currículo actualizada y su respectiva remuneración; la lista de sus viáticos y gastos por operaciones; la relación de bienes que le son asignados a cada funcionario público; las recomendaciones emitidas por el InfoDF y por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a cada ente obligado; el presupuesto asignado y ejecutado; la calendarización de actividades; los datos de los servidores públicos encargados del Comité de Transparencia y de las Oficinas de Información Pública.

También, los convenios institucionales, los instrumentos archivísticos y documentales; concesiones, licencias, permisos de bienes, servicios y/o recursos públicos; los respectivos informes de cada ente público y de sus respectivas unidades administrativas; servicios y programas que ofrecen, subsidios, programas operativos

---

<sup>75</sup> Art. 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2006)

anuales; informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales, estados financieros, auditorías; la cuenta pública; adjudicaciones, licitaciones o contratos directos, etc.

En caso de que un Sujeto Obligado no cuente con alguna de estas 27 fracciones y sus respectivas especificaciones, o también denominada información de oficio, éste informará al InfoDF para que verifique, funde y motive la inexistencia de la misma a los usuarios. De lo contrario, no existe excusa para que no se publique esta información la cual debe cumplir con la disponibilidad de tal forma que facilite su uso y comprensión por parte la población y que permita asegurar su calidad, veracidad, imparcialidad y confiabilidad por parte de los entes públicos.

Por otro lado, la información que no se encuentre en los portales de transparencia, estará contemplada dentro de la clasificación de *información pública No de Oficio*, dado que es información pública no obligada por la ley de transparencia a estar visible y disponible en los portales institucionales, como es el caso de la información histórica, sin embargo, esto no le quita su carácter de accesibilidad por parte de la población a ser requerida en el momento en que se le necesite.

Siguiendo este línea, existe una categoría adicional: *la información de acceso restringido, confidencial o reservada*, la cual engloba el supuesto de poner en riesgo la seguridad de algún particular (protección de datos personales) o de la seguridad del Gobierno del Distrito Federal, según lo determine el ente público afectado y/o reforzado por el Instituto, esta última queda sujeta a una periodicidad de tiempo de 7 años en clasificación de información reservada con una ampliación de 5 más si se otorgan las justificaciones correspondientes. Al concluir este lapso esa información pasará a la categoría de información pública no de oficio.

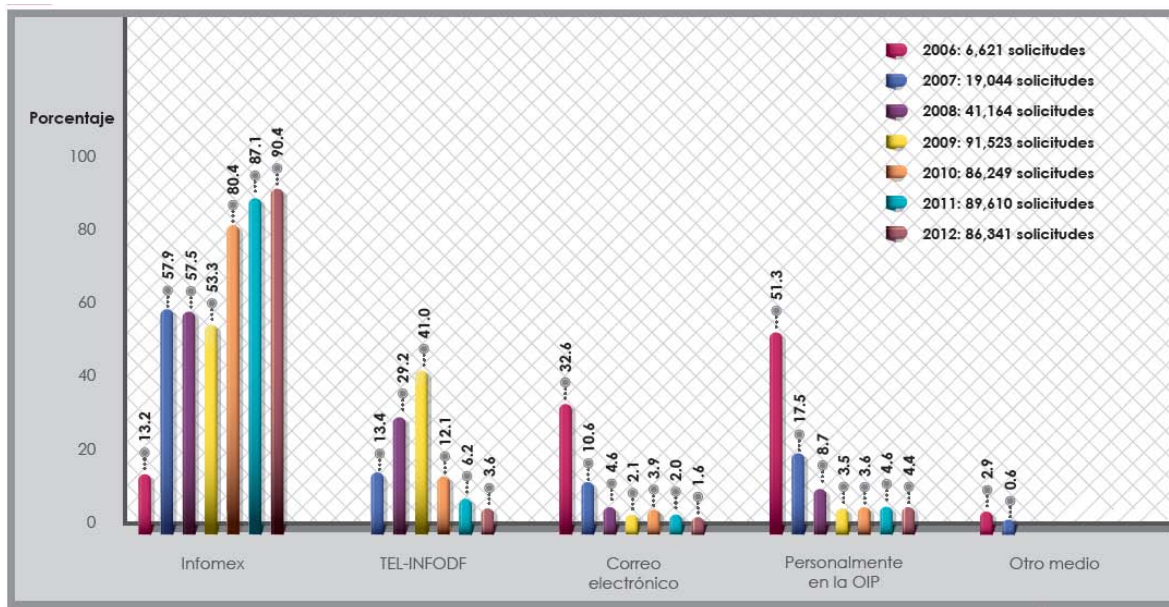
### **3.1.2. Medios para Presentar Solicitudes de Información.**

Como se mencionó anteriormente, para solicitar información a cualquier ente público del Distrito Federal, la población cuenta con un menú de opciones para solicitarla: 1) Vía Centro de Atención Telefónica Tel-InfoDF; 2) Vía personalmente en las Oficinas de Información Pública OIP, y 3) Vía Sistema Electrónico INFOMEX, sin embargo dentro de las características del sistema está la opción hacia los usuarios de recibir la información

directamente en su correo electrónico personal y/o por otro medio que le facilite su comprensión y acceso, siempre y cuando el ente público tenga la información solicitada en el formato solicitado, estos pueden ser vía correo en formato PDF o imagen, en formato CD, copias, etc.

Desde el 28 de mayo del 2004 y hasta el 31 de diciembre del 2012, el Instituto reportó un total de 420, 552 peticiones de información pública, esto se debe principalmente a: a) Las jornadas de promoción, difusión y ejercicio del derecho de acceso a la información pública, los medios que tiene la sociedad para presentar información y la forma de hacerlo, no sólo por parte del Instituto, sino con la participación de distintos entes públicos, organizaciones de la sociedad civil y los demás órganos garantes de transparencia en el país; b) Al fortalecimiento del uso cada vez más extendido del sistema de procesamiento electrónico (Infomex) puesto en marcha el 31 de octubre del 2006, al Centro de atención telefónica Tel-InfoDF que inició operaciones el 17 de septiembre del 2007; c) A la ejecución de diversos programas de difusión de revistas en Internet, en los portales institucionales de los entes obligados del Distrito Federal, en el transporte público y en eventos culturales y organizados por el Instituto; d) Al cumplimiento cada vez mayor de las obligaciones de transparencia y los mecanismos del derecho a la información por parte de los sujetos obligados, al fortalecimiento de la cultura de la transparencia entre los servidores públicos (por medio de cursos, diplomados, libros, manuales, etc.); y e) Al creciente interés por parte de la población para conocer los actos de gobierno, la asignación y ejercicio del presupuesto y de los recursos públicos, los programas sociales, las obras públicas, etc.

Sin embargo, dentro del sistema de las Oficinas de Información Pública se ha dado un efecto inverso al resto de los servicios antes mencionados, esto es, una disminución considerable de presentación de solicitudes de información pública del 2006 al 2012 (pasando del 51.3% a sólo 6.1% del total registradas). Esto se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: InfoDF, Dirección de Evaluación y Estudios.

Reforzando lo anterior, la gráfica expresa el balance y la distribución de las solicitudes de información pública en sus distintas modalidades del 2006 al 2012, por año se distribuye un porcentaje del 100% entre las cinco variables, por ejemplo en el 2011 se presentaron 4.6% de peticiones ante las OIP; 2.0% por correo electrónico; 6.2% por medio de Tel-InfoDF; 87.1% por Infomex y 0.6% por otro medio, lo que significa la distribución en términos porcentuales del total recibida en ese año (89,610 solicitudes).

Visto desde otra perspectiva, la gráfica expresa los medios para presentar solicitudes de información del año 2006 al 2012, distribuidos en porcentajes entre las cinco variables dependiendo del impacto en una escala del 100%. Por ejemplo, en el 2010 se presentaron 3.6% de solicitudes en las OIP, 3.9% vía correo electrónico, 80.9% en el sistema INFOMEX y 12.1% vía Tel-InfoDF, sumando un total del 100%, así en el resto de los ejercicios fiscales.

Considerablemente el empleo de las nuevas tecnologías ha facilitado el incremento del número de personas que ejercen sus derechos sin necesidad de trasladarse a las OIP de los Entes Públicos (esto puede explicar la disminución porcentual que ha registrado en los últimos años). Estas cifras reflejan el cambio cualitativo que ha tenido el modo en el que se ejerce el derecho de acceso a la información en el Distrito Federal: en el 2004-2005 la mayor parte de solicitudes se presentó ante las OIP; en el 2006 se seguía acudiendo a

las OIP pero surge el uso del correo electrónico; en el 2007 cuatro de cada cinco solicitudes se presentó vía INFOMEX, Tel-InfoDF y correo electrónico; en el 2008-2010, el 90% se presentó a través de estas tecnologías; para el 2011 la participación ya era del 95%, dejando el resto para las OIP dado que algunos documentos por su naturaleza o volumen, requieren de la entrega directa en estas oficinas; mismo caso se repitió en el 2012, reflejando una participación del 4.4% en las OIP y el resto fue para el uso de las tecnologías de la información.

Ahora bien, la siguiente gráfica muestra la distribución y participación de las solicitudes de información por órgano de gobierno, la modalidad en que fue presentada y el porcentaje que alcanzó cada uno de ellos durante el 2012. Nuevamente se refleja la tendencia del uso de las tecnologías en los requerimientos de información, principalmente la concentración de peticiones por medio del sistema electrónico Infomex.



| Órgano                          |             | Medio de presentación |            |                    |                         |        |
|---------------------------------|-------------|-----------------------|------------|--------------------|-------------------------|--------|
|                                 |             | Infomex               | TEL-INFODF | Correo electrónico | Personalmente en la OIP | Total  |
| Ejecutivo                       | Solicitudes | 65,901                | 2,753      | 856                | 3,142                   | 72,652 |
|                                 | % columna   | 84.4%                 | 88.2%      | 62.0%              | 83.2%                   | 84.1%  |
|                                 | % renglón   | 90.7%                 | 3.8%       | 1.2%               | 4.3%                    | 100%   |
| Administración Pública Central  | Solicitudes | 25,866                | 815        | 532                | 611                     | 27,824 |
|                                 | % columna   | 33.1%                 | 26.1%      | 38.5%              | 16.2%                   | 32.2%  |
|                                 | % renglón   | 93.0%                 | 2.9%       | 1.9%               | 2.2%                    | 100%   |
| Desconcentrados y Paraestatales | Solicitudes | 14,135                | 1,051      | 127                | 1,037                   | 16,350 |
|                                 | % columna   | 18.1%                 | 33.7%      | 9.2%               | 27.5%                   | 18.9%  |
|                                 | % renglón   | 86.5%                 | 6.4%       | 0.8%               | 6.3%                    | 100%   |
| Delegaciones Políticas          | Solicitudes | 25,900                | 887        | 197                | 1,494                   | 28,478 |
|                                 | % columna   | 33.2%                 | 28.4%      | 14.3%              | 39.6%                   | 33.0%  |
|                                 | % renglón   | 90.9%                 | 3.1%       | 0.7%               | 5.2%                    | 100%   |
| Judicial                        | Solicitudes | 1,748                 | 51         | 55                 | 456                     | 2,310  |
|                                 | % columna   | 2.2%                  | 1.6%       | 4.0%               | 12.1%                   | 2.7%   |
|                                 | % renglón   | 75.7%                 | 2.2%       | 2.4%               | 19.7%                   | 100%   |
| Legislativo                     | Solicitudes | 4,334                 | 44         | 43                 | 78                      | 4,499  |
|                                 | % columna   | 5.6%                  | 1.4%       | 3.1%               | 2.1%                    | 5.2%   |
|                                 | % renglón   | 96.3%                 | 1.0%       | 1.0%               | 1.7%                    | 100%   |
| Autónomo                        | Solicitudes | 4,678                 | 162        | 415                | 92                      | 5,347  |
|                                 | % columna   | 6.0%                  | 5.2%       | 30.1%              | 2.4%                    | 6.2%   |
|                                 | % renglón   | 87.5%                 | 3.0%       | 7.8%               | 1.7%                    | 100%   |
| Partidos Políticos en el DF     | Solicitudes | 1,404                 | 110        | 12                 | 7                       | 1,533  |
|                                 | % columna   | 1.8%                  | 3.5%       | 0.9%               | 0.2%                    | 1.8%   |
|                                 | % renglón   | 91.6%                 | 7.2%       | 0.8%               | 0.5%                    | 100%   |
| Total                           | Solicitudes | 78,065                | 3,120      | 1,381              | 3,775                   | 86,341 |
|                                 | % columna   | 100%                  | 100%       | 100%               | 100%                    | 100%   |
|                                 | % renglón   | 90.4%                 | 3.6%       | 1.6%               | 4.4%                    | 100%   |

Fuente: InfoDF, Dirección de Evaluación y Estudios

En este tenor, la tabla nos muestra la distribución de las solicitudes de información por órgano de gobierno en cuatro modalidades, sólo para el año 2012. Incidiendo con una mayor participación al poder ejecutivo local por medio de la Administración Pública Central igualando años anteriores, recibiendo el más alto número de solicitudes (65,901) realizadas por la modalidad Infomex; por medio de la modalidad Tel-InfoDF (2,753); y por medio de las OIP registrando un total de (3,142) solicitudes.

En un análisis más estricto, probablemente, estos resultados se deban a la constante participación del poder ejecutivo a través de la importancia de la Administración pública

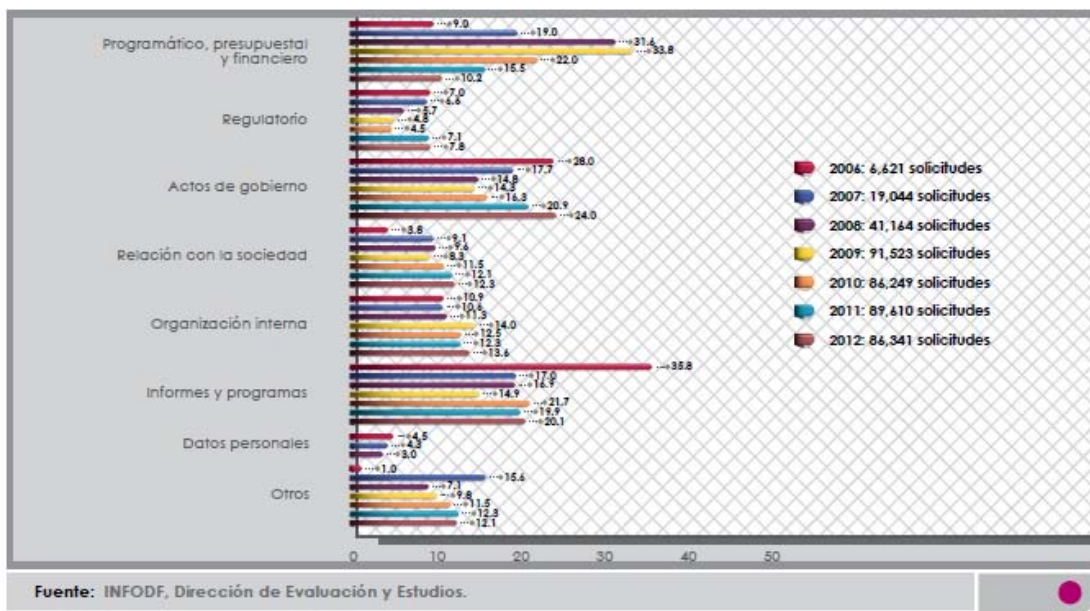
central, descentralizada y paraestatal, y de las delegaciones políticas para el Distrito Federal por medio de la ejecución de programas sociales, obras públicas, procedimientos y trámites administrativos, peticiones ciudadanas, organización de eventos, etc., con respecto al resto de los órganos de gobierno, principalmente el poder judicial que por su naturaleza jurídica recibe y responde el menor número de peticiones de información.

### **3.1.3. Principales Temas Solicitados.**

El InfoDF a través de la Dirección de Evaluación y Estudios clasifica la información solicitada por la población en distintos ejes temáticos, con el propósito de que su análisis estadístico englobe una rapidez y facilidad de comprensión; esto es, cada solicitud recibida por los distintos entes públicos es clasificada en uno de los siguientes rubros:

- 1) Programático, presupuestal y financiero
- 2) Regulatorio.
- 3) Actos de Gobierno
- 4) Relación con la Sociedad
- 5) Organización Interna
- 6) Informes y Programas
- 7) Datos Personales: información confidencial que es canalizada a su debido marco regulatorio.
- 8) Otros, principalmente información de carácter histórico.

De este modo, la siguiente gráfica expresa el interés de la sociedad por algún eje temático en especial durante los años 2006-2012, expresados en un mayor número de peticiones de información.



La gráfica nos muestra los principales ejes temáticos de interés para la población en los siete ejercicios fiscales evaluados (2006-2012). Durante el 2006 las solicitudes de información se inclinaron por la incidencia en preguntar por los distintos programas e informes publicados en ese año; para el 2007, 2008 y 2009 la población tenía un mayor interés en saber sobre el ejercicio programático, presupuestal y financiero de los sujetos obligados; para el 2010, nuevamente se repite el interés por los distintos programas sociales y por el ejercicio del presupuesto; para el 2011 el tema más preguntado fue el referente a los actos de gobierno y obra pública; para el 2012, las solicitudes versaron en actos de gobierno, informes y programas de gobierno, representando el mayor número de peticiones de información para ese año.

Por otro lado, también se deducen los temas con menor interés para los solicitantes de información. Del 2006 al 2012 la población se notó menos interesada en saber la composición del marco regulatorio de los distintos órganos de gobierno, sobre la expedición de nuevas leyes, reglamentos, manuales, así como la composición interna de cada ente público.

Adicionalmente, el InfoDF en su informe anual de actividades describe otras clasificaciones de análisis sobre las temática de las solicitudes de información, con el fin de establecer áreas focalizadas<sup>76</sup> de mayor interés para los solicitantes, estos son

<sup>76</sup> Sujetándose a los principios de la Transparencia Focalizada, principalmente para establecer rubros clasificatorios en las secciones de transparencia de los portales institucionales.

(ordenados de mayor a menor participación): control y vigilancia de recursos públicos; obras públicas; programas de desarrollo urbano; impartición de justicia; medio ambiente; empleo; programas sociales de transferencia o subsidio; vivienda; vialidad y transporte público; actuación de las asociaciones políticas; legislación y desarrollo legislativo; fomento a las actividades económicas; salud; seguridad pública; servicios urbanos; educación; deporte; derechos humanos; procesos electorales; cultura; movilizaciones, conflictos sociales y políticos; turismo; otros. En esta línea, la población incide en interesarse por el ejercicio de los recursos públicos en un 25.4% del total, lo que refleja que ambos análisis arrojan como resultado que la sociedad esté interesada en saber en qué, cómo, cuándo y dónde se gasta sus recursos.

Por otro lado, también se exhiben datos dependiendo del sector al que pertenece el Ente Público, de esta manera podemos determinar: qué se le pregunta más y a quién, los resultados pueden variar dependiendo de las funciones que lleve a cabo cada ente, de la magnitud de su existencia y sobre todo del impacto de sus decisiones en la sociedad, es por ello que un fideicomiso con la característica de temporal, no tendrá el mismo número de solicitudes de información que la secretaría de cultura, por ejemplo, dado que en la primera gran parte de la población desconoce su existencia, y la segunda es muy importante sobre todo en el ámbito de las bellas artes en la Ciudad de México, entre muchas otras características. Esto se puede apreciar en la siguiente gráfica del año 2012, por poner un ejemplo.

| Órgano                          |             | Temática de la información requerida    |             |                   |                          |                      |                      |        |        |
|---------------------------------|-------------|---|-------------|-------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|--------|--------|
|                                 |             | Programático, presupuestal y financiero | Regulatorio | Actos de gobierno | Relación con la sociedad | Organización interna | Informes y programas | Otros  | Total  |
| Ejecutivo                       | Solicitudes | 7,571                                   | 4,870       | 19,061            | 9,066                    | 8,506                | 15,957               | 7,621  | 72,652 |
|                                 | % columna   | 86.4%                                   | 72.7%       | 91.9%             | 85.2%                    | 72.7%                | 92.0%                | 72.9%  | 84.1%  |
|                                 | % renglón   | 10.4%                                   | 6.7%        | 26.2%             | 12.5%                    | 11.7%                | 22.0%                | 10.5%  | 100%   |
| Administración Pública Central  | Solicitudes | 2,823                                   | 1,456       | 7,676             | 4,063                    | 3,371                | 5,481                | 2,954  | 27,824 |
|                                 | % columna   | 32.2%                                   | 21.7%       | 37.0%             | 38.2%                    | 28.8%                | 31.6%                | 28.3%  | 32.2%  |
|                                 | % renglón   | 10.1%                                   | 5.2%        | 27.6%             | 14.6%                    | 12.1%                | 19.7%                | 10.6%  | 100%   |
| Desconcentrados y Paraestatales | Solicitudes | 1,769                                   | 921         | 1,790             | 1,948                    | 2,518                | 4,657                | 2,747  | 16,350 |
|                                 | % columna   | 20.2%                                   | 13.8%       | 8.6%              | 18.3%                    | 21.5%                | 26.9%                | 26.3%  | 18.9%  |
|                                 | % renglón   | 10.8%                                   | 5.6%        | 10.9%             | 11.9%                    | 15.4%                | 28.5%                | 16.8%  | 100%   |
| Delegaciones Políticas          | Solicitudes | 2,979                                   | 2,493       | 9,595             | 3,055                    | 2,617                | 5,819                | 1,920  | 28,478 |
|                                 | % columna   | 34.0%                                   | 37.2%       | 46.3%             | 28.7%                    | 22.4%                | 33.6%                | 18.4%  | 33.0%  |
|                                 | % renglón   | 10.5%                                   | 8.8%        | 33.7%             | 10.7%                    | 9.2%                 | 20.4%                | 6.7%   | 100%   |
| Judicial                        | Solicitudes | 200                                     | 35          | 84                | 1,017                    | 608                  | 286                  | 80     | 2,310  |
|                                 | % columna   | 2.3%                                    | 0.5%        | 0.4%              | 9.6%                     | 5.2%                 | 1.6%                 | 0.8%   | 2.7%   |
|                                 | % renglón   | 8.7%                                    | 1.5%        | 3.6%              | 44.0%                    | 26.3%                | 12.4%                | 3.5%   | 100%   |
| Legislativo                     | Solicitudes | 376                                     | 646         | 851               | 133                      | 544                  | 298                  | 1,651  | 4,499  |
|                                 | % columna   | 4.3%                                    | 9.6%        | 4.1%              | 1.3%                     | 4.6%                 | 1.7%                 | 15.8%  | 5.2%   |
|                                 | % renglón   | 8.4%                                    | 14.4%       | 18.9%             | 3.0%                     | 12.1%                | 6.6%                 | 36.7%  | 100%   |
| Autónomo                        | Solicitudes | 293                                     | 1,131       | 598               | 217                      | 1,443                | 757                  | 908    | 5,347  |
|                                 | % columna   | 3.3%                                    | 16.9%       | 2.9%              | 2.0%                     | 12.3%                | 4.4%                 | 8.7%   | 6.2%   |
|                                 | % renglón   | 5.5%                                    | 21.2%       | 11.2%             | 4.1%                     | 27.0%                | 14.2%                | 17.0%  | 100%   |
| Partidos Políticos en el DF     | Solicitudes | 326                                     | 13          | 148               | 204                      | 605                  | 45                   | 192    | 1,533  |
|                                 | % columna   | 3.7%                                    | 0.2%        | 0.7%              | 1.9%                     | 5.2%                 | 0.3%                 | 1.8%   | 1.8%   |
|                                 | % renglón   | 21.3%                                   | 0.8%        | 9.7%              | 13.3%                    | 39.5%                | 2.9%                 | 12.5%  | 100%   |
| Total                           | Solicitudes | 8,766                                   | 6,695       | 20,742            | 10,637                   | 11,706               | 17,343               | 10,452 | 86,341 |
|                                 | % columna   | 100%                                    | 100%        | 100%              | 100%                     | 100%                 | 100%                 | 100%   | 100%   |
|                                 | % renglón   | 10.2%                                   | 7.8%        | 24.0%             | 12.3%                    | 13.6%                | 20.1%                | 12.1%  | 100%   |

Fuente: INFODF, Dirección de Evaluación y Estudios.

Las cantidades expresadas en la gráfica determinan que las solicitudes de información se inclinan por los ejes temáticos: *actos de gobierno e informes y programas* en la mayoría de los órganos de gobierno, principalmente en el poder ejecutivo por medio de la administración pública central, siendo más específicos en la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, las delegaciones Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, quienes registraron un alto número de peticiones de información en estos rubros, tal vez se deba a la relación que existe del eje con las funciones de los entes. En relación con el rubro *regulatorio*, las solicitudes se inclinaron hacia la Oficialía Mayor, la delegación Cuauhtémoc y la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal, ésta última quien discute y aprueba la mayoría de la reglamentación de los entes públicos.

Ambas gráficas muestran estadísticamente el interés de los solicitantes por ciertos ejes temáticos, la tendencia en los dos casos se presentó para los actos de gobierno, informes y programas y para el ejercicio programático, presupuestal y financiero de la mayoría de los entes públicos, es decir, la población pregunta más por el qué, cómo, cuándo, dónde y porqué se gasta; seguido del funcionamiento y la ejecución de programas sociales y, en tercer lugar de los distintos actos de gobierno por medio de la mayoría de los órganos de gobierno. Además, se evidenció que la mayor participación en ambos casos corresponder al poder ejecutivo local por medio de la administración pública central en la mayoría de las instituciones que lo comprenden.

### **3.2. La Atención de las Solicitudes de Información.**

Un factor objetivo para medir y comparar el ejercicio del derecho de acceso a la información se encuentra precisamente en el análisis de esas solicitudes; por ello, una vez determinado qué es una solicitud de información, los medios que existen para presentarlas, qué tipo de información pública se puede solicitar, así como los rubros que más le interesan a la ciudadanía y los entes públicos más preguntados; es necesario analizar el procedimiento de atención a los requerimientos de información. En este sentido, como primer punto se analizará el procedimiento de atención a las solicitudes por parte de los entes públicos y las fases que tienen en tal procedimiento.

Un requerimiento de información pública presentada a cualquier sujeto obligado puede ser atendido en diversas fases:

- a) *Tramitada y Atendida*: Se respondió satisfactoriamente en tiempo y forma. Aquí también es considerado la ampliación del plazo para respuesta.
- b) *Pendiente*: Es el estatus de una solicitud que se encuentra en trámite al cierre del informe (31 de diciembre de cada año). Sin embargo, dicha solicitud se mantiene en proceso hasta ser atendida, tramitada o cancelada.
- c) *Prevenida*: el ente público solicita aclaración al solicitante referente a la información solicitada.
- d) *Cancelada*: por que el solicitante no atendió la prevención

e) *Cancelada*: a petición del solicitante.

En este sentido, en el 2009 del total de solicitudes (91,523) se atendieron el 92% (84,182) satisfactoriamente; para el 2010 (de 86,249) se atendieron el 92.1% (79,411), para el 2011 (de 89,610) se atendió el 90.8% (81,363) del total recibidas y para el 2012 se atendieron (78,024) el 90.4% de 86,341 recibidas. Es decir, poco más del 90% de las peticiones de información se admitieron y atendieron en tiempo y forma en los cuatro últimos ejercicios fiscales, lo cual expresa una oportuna atención por parte de los sujetos obligados y el cumplimiento de sus funciones en un porcentaje alto.

En relación con las solicitudes canceladas porque el interesado no presentó aclaraciones o respondió a los avisos de prevención se contabilizaron en el 2009 (3,475) 3.8%; en el 2010 el 5.3% (4,576), para el 2011 (5,359) fue 6% del total y para el 2012 fue el 6.7% del total recibidas. Lo cual refleja que en el año 2009 los solicitantes tuvieron un comportamiento más activo en el seguimiento de su petición de información al responder las respectivas precisiones por parte del ente público, además de un notable crecimiento en la falta de seguimiento de los demandantes de información en sus solicitudes. Los requerimientos cancelados a petición de los solicitantes representaron el 0.1% en los cuatro años consecutivamente (35, 51, 37, 46) lo cual refleja los bajos índices de rechazo a este procedimiento administrativo por parte de la población en general. La siguiente gráfica expresa lo dicho anteriormente.

| Estado en el que se encontraba la solicitud al final del período | 2006                  |            | 2007                  |            | 2008                  |            | 2009                  |            | 2010                  |            | 2011                  |            | 2012                  |            | Variación 2011-2012 % |
|--|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|
|  | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          |                       |
| Tramitada y atendida   | 6,089                 | 92.0       | 17,824                | 93.6       | 38,043                | 92.4       | 84,182                | 92.0       | 79,411                | 92.1       | 81,363                | 90.8       | 78,024                | 90.4       | -4.1                  |
| Pendiente  | 252                   | 3.8        | 515                   | 2.7        | 1,996                 | 4.8        | 3,780                 | 4.1        | 2,166                 | 2.5        | 2,551                 | 2.8        | 2,029                 | 2.3        | -20.5                 |
| Prevenida  | 29                    | 0.4        | 19                    | 0.1        | 28                    | 0.1        | 51                    | 0.1        | 45                    | 0.1        | 300                   | 0.3        | 431                   | 0.5        | 43.7                  |
| Cancelada porque el solicitante no atendió la prevención *       | 251                   | 3.8        | 658                   | 3.5        | 1,065                 | 2.6        | 3,475                 | 3.8        | 4,576                 | 5.3        | 5,359                 | 6.0        | 5,811                 | 6.7        | 8.4                   |
| Cancelada a petición del solicitante *                           |                       |            | 28                    | 0.1        | 32                    | 0.1        | 35                    | 0.04       | 51                    | 0.1        | 37                    | 0.04       | 46                    | 0.1        | 24.3                  |
| <b>Total</b>   | <b>6,621</b>          | <b>100</b> | <b>19,044</b>         | <b>100</b> | <b>41,164</b>         | <b>100</b> | <b>91,523</b>         | <b>100</b> | <b>86,249</b>         | <b>100</b> | <b>89,610</b>         | <b>100</b> | <b>86,341</b>         | <b>100</b> | <b>-3.6</b>           |

Fuente: INFODF, Dirección de Evaluación y Estudios.

Reforzando lo anterior, estos indicadores puede interpretarse como un área de mejora en la atención de solicitudes de información, debido a que un gran porcentaje de los solicitantes no sabe formular su petición hacia los sujetos obligados, es decir, en la mayoría de los casos es confuso su requerimiento, es poco entendible o simplemente se desvía de la información que en verdad requiere. Para ello, existe la modalidad de prevención o aclaración, sin embargo en la mayoría de los casos esa precisión no es contestada.



Cabe señalar que los porcentajes de las solicitudes tramitadas y atendidas refleja una adecuada disposición de los servidores públicos y/o unidades administrativas involucrados en la entrega oportuna de esa información. Sin embargo, es necesario analizar cuáles son los entes públicos que tienen una mayor incidencia en este rubro de las peticiones y cuáles entes públicos no, y a qué factores se debe.

Las siguientes cifras estadísticamente nos pueden auxiliar en determinar el papel de los Entes Públicos en la oportuna entrega de información en tiempo y forma, a explicar el por qué los solicitantes pierden el interés en continuar con su proceso de petición de información, qué sujetos obligados son los que inciden en no responder adecuadamente los requerimientos, etc. El siguiente cuadro lo refleja.

| Órgano                          |             | Atención de la solicitud |            |           |  |                                      | Total  |
|---------------------------------|-------------|--------------------------|------------|-----------|--|--------------------------------------|--------|
|                                 |             | Tramitada y atendida     | Pen-diente | Prevenida | Cancelada porque el solicitante no atendió la prevención | Cancelada a petición del solicitante |        |
| Ejecutivo                       | Solicitudes | 65,567                   | 1,635      | 412       | 4,994  | 44                                   | 72,652 |
|                                 | % columna   | 84.0%                    | 80.6%      | 95.6%     | 85.9%  | 95.7%                                | 84.1%  |
|                                 | % renglón   | 90.2%                    | 2.3%       | 0.6%      | 6.9%   | 0.06%                                | 100%   |
| Administración Pública Central  | Solicitudes | 24,369                   | 597        | 113       | 2,734  | 11                                   | 27,824 |
|                                 | % columna   | 31.2%                    | 29.4%      | 26.2%     | 47.0%  | 23.9%                                | 32.2%  |
|                                 | % renglón   | 87.6%                    | 2.1%       | 0.4%      | 9.8%   | 0.04%                                | 100%   |
| Desconcentrados y Paraestatales | Solicitudes | 14,944                   | 355        | 111       | 924  | 16                                   | 16,350 |
|                                 | % columna   | 19.2%                    | 17.5%      | 25.8%     | 15.9%  | 34.8%                                | 18.9%  |
|                                 | % renglón   | 91.4%                    | 2.2%       | 0.7%      | 5.7%   | 0.10%                                | 100%   |
| Delegaciones Políticas          | Solicitudes | 26,254                   | 683        | 188       | 1,336  | 17                                   | 28,478 |
|                                 | % columna   | 33.6%                    | 33.7%      | 43.6%     | 23.0%  | 37.0%                                | 33.0%  |
|                                 | % renglón   | 92.2%                    | 2.4%       | 0.7%      | 4.7%   | 0.1%                                 | 100%   |
| Judicial                        | Solicitudes | 1,857                    | 51         | 5         | 395  | 2                                    | 2,310  |
|                                 | % columna   | 2.4%                     | 2.5%       | 1.2%      | 6.8%   | 4.3%                                 | 2.7%   |
|                                 | % renglón   | 80.4%                    | 2.2%       | 0.2%      | 17.1%  | 0.1%                                 | 100%   |
| Legislativo                     | Solicitudes | 4,230                    | 53         | -         | 216  | -                                    | 4,499  |
|                                 | % columna   | 5.4%                     | 2.6%       | -         | 3.7%   | -                                    | 5.2%   |
|                                 | % renglón   | 94.0%                    | 1.2%       | -         | 4.8%   | -                                    | 100%   |
| Autónomo                        | Solicitudes | 4,863                    | 286        | 4         | 194  | -                                    | 5,347  |
|                                 | % columna   | 6.2%                     | 14.1%      | 0.9%      | 3.3%   | -                                    | 6.2%   |
|                                 | % renglón   | 90.9%                    | 5.3%       | 0.1%      | 3.6%   | -                                    | 100%   |
| Partidos Políticos en el DF     | Solicitudes | 1,507                    | 4          | 10        | 12   | -                                    | 1,533  |
|                                 | % columna   | 1.9%                     | 0.2%       | 2.3%      | 0.2%   | -                                    | 1.8%   |
|                                 | % renglón   | 98.3%                    | 0.3%       | 0.7%      | 0.8%   | -                                    | 100%   |
| Total                           | Solicitudes | 78,024                   | 2,029      | 431       | 5,811  | 46                                   | 86,341 |
|                                 | % columna   | 100%                     | 100%       | 100%      | 100%   | 100%                                 | 100%   |
|                                 | % renglón   | 90.4%                    | 2.3%       | 0.5%      | 6.7%   | 0.05%                                | 100%   |

Fuente: INFODF, Dirección de Evaluación y Estudios.

En este contexto, el poder Legislativo en el 2010 tuvo un mayor porcentaje de solicitudes atendidas (con 95.7%) del total recibidas en ese año por ese órgano de

gobierno; para el 2011, fueron los partidos políticos locales quienes procesaron más solicitudes satisfactoriamente (97.3%). En contra parte, la administración pública central tuvo el menor índice de respuestas tramitadas y atendidas (88%), dada la magnitud de solicitudes que reciben anualmente (poco más de 110,000 del 2009 al 2012); lo cual refleja que a menores solicitudes recibidas, mayor índice de peticiones atendidas satisfactoriamente y viceversa.

Por ejemplo, en el año 2011 el Fideicomiso Museo de Arte Popular de 114 solicitudes recibidas se respondió en tiempo y forma el 100% al igual que el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, en contra parte tenemos al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal con una atención oportuna del 74% del total recibidas. En el 2012, el 100% lo mantuvo el partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano, en contra parte estuvieron el Instituto de Vivienda del Distrito Federal con el 79.5%, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con el 75.9% y la Universidad Nacional Autónoma de México con el 62.1%.

En consecuencia, del total de solicitudes tramitadas y atendidas por ente público podemos desprender el promedio de tiempo que tardan los mismos entes en dar respuesta. Aunque dentro de este indicador, existen otros factores que determinan la tardanza de entrega de información, como es: la complejidad de la solicitud, el número de preguntas-respuestas dentro de una misma solicitud, o la desorganización de información por parte de los servidores públicos y/o unidades administrativas involucradas en dar respuesta, todo esto puede afectar el tiempo promedio que tarda una solicitud en ser atendida. Los siguientes porcentajes expresan mejor la oración.

| Órgano                             | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | Variación 2011-2012 % |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------|
| <b>Ejecutivo</b>                   | <b>8.4</b> | <b>8.8</b> | <b>7.7</b> | <b>7.7</b> | <b>7.5</b> | <b>7.6</b> | <b>7.7</b> | <b>1.3</b>            |
| Administración Pública Central     | 8.1        | 8.9        | 7.2        | 7.1        | 6.6        | 7.0        | 6.5        | -7.1                  |
| Desconcentrados y Paraestatales    | 7.4        | 7.9        | 7.6        | 6.6        | 7.0        | 6.3        | 6.4        | 1.6                   |
| Delegaciones Políticas             | 9.2        | 9.2        | 8.4        | 9.0        | 8.7        | 9.0        | 9.6        | 6.7                   |
| <b>Judicial</b>                    | <b>6.9</b> | <b>8.9</b> | <b>7.4</b> | <b>5.9</b> | <b>7.3</b> | <b>8.1</b> | <b>7.4</b> | <b>-8.6</b>           |
| <b>Legislativo</b>                 | <b>6.8</b> | <b>7.8</b> | <b>9.4</b> | <b>8.4</b> | <b>7.5</b> | <b>4.7</b> | <b>4.9</b> | <b>4.3</b>            |
| <b>Autónomo</b>                    | <b>6.2</b> | <b>6.4</b> | <b>6.4</b> | <b>5.5</b> | <b>5.3</b> | <b>5.8</b> | <b>6.1</b> | <b>5.2</b>            |
| <b>Partidos Políticos en el DF</b> | <b>-</b>   | <b>-</b>   | <b>8.6</b> | <b>7.7</b> | <b>6.8</b> | <b>5.7</b> | <b>4.9</b> | <b>-14.0</b>          |
| <b>Total</b>                       | <b>7.9</b> | <b>8.5</b> | <b>7.7</b> | <b>7.5</b> | <b>7.3</b> | <b>7.3</b> | <b>7.4</b> | <b>1.4</b>            |

Fuente: INFODF, Dirección de Evaluación y Estudios.

Según lo expresa la Ley en materia publicada en el 2008, el tiempo de respuesta de una solicitud de información es de 10 días hábiles con una ampliación de tiempo de 10 días adicionales en los casos que así se requiera, siempre y cuando se justifique el motivo de la tardanza; puede ser por la magnitud de la respuesta, complejidad de la misma, inexistencia de información o desorganización del ente público, etc.

En este sentido, el cuadro expresa una clara tendencia positiva en la reducción del tiempo de respuesta de una petición de información. Es decir, en el 2004 el tiempo de espera fue 9.7 días, para el 2005 fue de 8 días, en el 2006 fue 7.9 días, para el 2007 ascendió a 8.5 días, en 2008 se redujo a 7.7 días, en 2009 fue de 7.5 días, en 2010 y 2011 fue de solo 7.3 días y para el 2012 fue de 7.4 días promedio por solicitud (sólo para aquellos casos en los que no se requirieron ampliaciones de tiempo). Esto se debe principalmente a la campaña de cultura de la transparencia de los servidores públicos involucrados y a la organización de información de las Oficinas de Información Pública del Ente Obligado con el resto de las unidades administrativas del mismo. Para los casos en que los entes públicos solicitaron una ampliación del tiempo de respuesta, del 2009 al 2012 el promedio fue de 17.1, 16.9, 17.8 y 17.7 días promedio respectivamente, estos casos sumaron un total de 10% del total de solicitudes recibidas que llegaron a esta fase del procedimiento.

Sin embargo, algunos factores externos que pueden afectar el tiempo de respuesta versan en que las unidades administrativas involucradas y/o servidores públicos no llegan

a concretar la información, es decir, no entienden la(s) pregunta(s) formulada(s) por el solicitante, además porque no llegan a encontrar la información solicitada dentro de sus archivos (archivo inexistente) o porque no se tiene la información en el formato solicitado. Para ello, la ley marca que los entes públicos están obligados a tener un registro de información en la mayoría de los formatos disponibles; sin embargo, si la información no se tiene en el formato solicitado, el ente público no está obligado a satisfacer la demanda individual del solicitante.

En ocasiones, el solicitante persiste en adquirir información de carácter confidencial (datos personales) o reservada, que por ley no está al alcance de la población hasta después de cierto tiempo (7 años más 5 de ampliación), ya que afecta intereses personales o de la institución, esto se analizará más adelante.

### **3.2.1. Tipos de Respuesta en una Solicitud.**

Dentro del proceso administrativo que conlleva las solicitudes de información, se tiene que analizar el tipo de respuesta que otorgan los entes públicos a los solicitantes, debido a que de ahí deriva que estos sigan participando en el ejercicio de su derecho de acceso a la información. Es decir, una negación, evasión o equivocación de respuesta, un exceso más allá del tiempo establecido por ley o una respuesta injustificada en la inexistencia de información o en lo correspondiente a información confidencial o reservada, conllevan a que la población frene o deje de hacer uso del ejercicio de su derecho. En este sentido, el InfoDF debe tomar medidas preventivas en el tipo de respuesta que los entes públicos proporcionan a la población, dado su impacto y repercusión que esta puede tener en las decisiones personales de los solicitantes.

Por otra parte, el Instituto a través de la Dirección de Evaluación y Estudios clasifica el tipo de respuestas otorgadas por un ente público durante todo un ejercicio fiscal, en los siguientes rubros: *Aceptada* (con entrega total o parcial de la información); *Acceso Restringido* (ya sea por información confidencial o reservada), *Inexistencia* (que la información solicitada no se encuentre en ningún archivo de las unidades administrativas de la institución); *Orientada* (canalizadas al ente de su competencia); *Turnada* (relacionada con el rubro anterior, ya que es obligación de los Entes registrar la solicitud en INFOMEX al ente correspondiente); e *Improcedente* (relativa a información

que no se relaciona de ninguna forma con el ente público o con los demás órganos de gobierno). La siguiente gráfica muestra el porcentaje total y por rubros dada esta clasificación del tipo de respuesta de una solicitud de información.

| Tipo de respuesta           | 2006                  |            | 2007                  |            | 2008                  |            | 2009                  |            | 2010                  |            | 2011                  |            | 2012                  |            | Variación 2011-2012 % |
|-----------------------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|
|                             | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          |                       |
| Aceptada                    | 4,974                 | 81.7       | 14,521                | 81.5       | 32,621                | 85.7       | 73,452                | 87.3       | 62,881                | 79.2       | 60,661                | 74.6       | 56,840                | 72.8       | -6.3                  |
| Acceso Restringido          | 201                   | 3.3        | 539                   | 3.0        | 666                   | 1.8        | 798                   | 0.9        | 1,042                 | 1.3        | 1,634                 | 2.0        | 1,618                 | 2.1        | -1.0                  |
| Inexistencia de información | 235                   | 3.9        | 814                   | 4.6        | 957                   | 2.5        | 295                   | 0.4        | 109                   | 0.1        | 163                   | 0.2        | 133                   | 0.2        | -18.4                 |
| Orientada                   | 679                   | 11.2       | 1,950                 | 10.9       | 2,479                 | 6.5        | 3,269                 | 3.9        | 4,293                 | 5.4        | 5,654                 | 6.9        | 7,187                 | 9.2        | 27.1                  |
| Turnada                     | -                     | -          | -                     | -          | 1,320                 | 3.5        | 6,220                 | 7.4        | 10,988                | 13.8       | 12,912                | 15.9       | 11,709                | 15.0       | -9.3                  |
| Improcedente                | -                     | -          | -                     | -          | -                     | -          | 148                   | 0.2        | 98                    | 0.1        | 339                   | 0.4        | 537                   | 0.7        | 58.4                  |
| <b>Total</b>                | <b>6,089</b>          | <b>100</b> | <b>17,824</b>         | <b>100</b> | <b>38,043</b>         | <b>100</b> | <b>84,182</b>         | <b>100</b> | <b>79,411</b>         | <b>100</b> | <b>81,363</b>         | <b>100</b> | <b>78,024</b>         | <b>100</b> | <b>-4.1</b>           |

Fuente: InfoDF a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

Como se puede observar en el cuadro, los datos recabados por el InfoDF (del 2006 al 2012) tienden a favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ya que la mayor parte de las respuestas del total de solicitudes tramitadas y atendidas fueron clasificadas en la categorías de *aceptadas* (del 75 al 86%), es decir, con una entrega total o parcial de la información. Esto en términos estadísticos representa una tendencia positiva en la disposición de los entes públicos a entregar satisfactoriamente la información solicitada; sin embargo, el análisis está en el resto (24%) de las respuestas entregadas.

Podemos observar que el segundo rubro con mayor incidencia es la relativa a respuestas *turnadas u orientadas*, esto debido a que los solicitantes en varias ocasiones suelen equivocarse de ente público al realizar su petición de información, en este sentido, si la solicitud fue realizada por medio del sistema Infomex, la respuesta versará en una orientación hacia el ente correcto; sin embargo, si la solicitud fue iniciada personalmente en las OIP's éstas tienen la obligación de turnar la solicitud al ente público correspondiente, sin proporcionar una respuesta negativa y/o de ampliación de tiempo al solicitante. En este sentido, la población puede auxiliarse de los servicios de Tel-InfoDF para la correcta elaboración de sus solicitudes de información.

Con respecto a las respuestas declaradas como *Inexistencia de la información o de Acceso restringido*, los datos describen la orientación de los entes públicos por el principio de máxima publicidad, ya que sólo representan menos del 2% del total de respuestas otorgadas. En este sentido, a partir del 2008 se crea la figura de los Comités de Transparencia, que como se dijo anteriormente, una de sus funciones es revisar y rectificar las solicitudes declaradas como de inexistencia o de acceso restringido, lo cual elimina la discrecionalidad que pudieran tener las unidades administrativas responsables en atender las peticiones de información de la población.

Ahora bien, es importante analizar el desglose de las solicitudes de información de la modalidad de *aceptadas*, determinando la eficiencia por órgano de gobierno y la calidad de información total o parcial entregada. Lo cual explica el apego a la ley de las unidades administrativas de cada ente público, estableciendo focos de atención en la información entregada con carácter de parcialidad, dada la complejidad del requerimiento, la magnitud del mismo u otros factores internos.

En consecuencia, con estos porcentajes también se puede determinar qué Ente Público está mejor organizado en sus archivos y por unidad administrativa; es decir, por medio del tipo de respuesta que brindan a los solicitantes debidamente en tiempo y forma, se pueden establecer parámetros de eficiencia administrativa y de los servidores públicos, de la organización al interior del ente público y de la organización y clasificación de la información.

En este sentido, los datos arrojan que el poder legislativo, los órganos autónomos y los partidos políticos locales registran el mayor porcentaje de entrega total de la información (con 99.1% en el 2010). Para el 2011, nuevamente el órgano legislativo cotejó el 99.6% de información entregada de forma total a los solicitantes; siendo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea del Distrito Federal los entes públicos que más apegados a las obligaciones de transparencia están. El siguiente cuadro expresa algunos de estos datos.

| Órgano                          |             | Modalidad de respuesta en las solicitudes Aceptadas |                                  |        |
|---------------------------------|-------------|---|----------------------------------|--------|
|                                 |             | Aceptada con información total                      | Aceptada con información parcial | Total  |
| Ejecutivo                       | Solicitudes | 45,090  | 2,753                            | 47,843 |
|                                 | % columna   | 84.0%   | 86.6%                            | 84.2%  |
|                                 | % renglón   | 94.2%   | 5.8%                             | 100%   |
| Administración Pública Central  | Solicitudes | 14,493  | 1,545                            | 16,038 |
|                                 | % columna   | 27.0%   | 48.6%                            | 28.2%  |
|                                 | % renglón   | 90.4%   | 9.6%                             | 100%   |
| Desconcentrados y Paraestatales | Solicitudes | 9,410   | 457                              | 9,867  |
|                                 | % columna   | 17.5%   | 14.4%                            | 17.4%  |
|                                 | % renglón   | 95.4%   | 4.6%                             | 100%   |
| Delegaciones Políticas          | Solicitudes | 21,187  | 751                              | 21,938 |
|                                 | % columna   | 39.5%   | 23.6%                            | 38.6%  |
|                                 | % renglón   | 96.6%   | 3.4%                             | 100%   |
| Judicial                        | Solicitudes | 1,190   | 193                              | 1,383  |
|                                 | % columna   | 2.2%  | 6.1%                             | 2.4%   |
|                                 | % renglón   | 86.0%   | 14.0%                            | 100%   |
| Legislativo                     | Solicitudes | 3,187   | 71                               | 3,258  |
|                                 | % columna   | 5.9%  | 2.2%                             | 5.7%   |
|                                 | % renglón   | 97.8%   | 2.2%                             | 100%   |
| Autónomo                        | Solicitudes | 3,339   | 133                              | 3,472  |
|                                 | % columna   | 6.2%  | 4.2%                             | 6.1%   |
|                                 | % renglón   | 96.2%   | 3.8%                             | 100%   |
| Partidos Políticos en el DF     | Solicitudes | 856   | 28                               | 884    |
|                                 | % columna   | 1.6%  | 0.9%                             | 1.6%   |
|                                 | % renglón   | 96.8%   | 3.2%                             | 100%   |
| Total                           | Solicitudes | 53,662  | 3,178                            | 56,840 |
|                                 | % columna   | 100%  | 100%                             | 100%   |
|                                 | % renglón   | 94.4%   | 5.6%                             | 100%   |

Fuente: InfoDF. Datos de la Dirección de Evaluación y Estudios.

Por otro lado, es pertinente precisar que del total de solicitudes atendidas, una parte de sus respuestas entran dentro de la clasificación de información reservada y/o confidencial. Por lo cual, de los números totales expresados arriba es necesario restar los números expresados en el siguiente cuadro, al momento de sacar criterios de exactitud de eficiencia en las respuestas de los entes públicos. Por ejemplo, en el 2010 el órgano ejecutivo registró 51,940 solicitudes en la modalidad atendidas con entrega total (49,935) y parcial (2,005), de las cuales 815 su respuesta versó en motivos de acceso restringido; es decir, información reservada (597) e información confidencial (218). Por tanto, el resultado final es  $(51,940 - 815 = 51,125)$ , en términos estadísticos este resultado no mueve drásticamente los porcentajes obtenidos del registro total de sus respuestas, sin embargo es un ejercicio muy práctico para determinar qué entes públicos reciben más peticiones de

información a saber sobre datos e información clasificada como de acceso restringido (reservada y/o confidencial).

Siguiendo el ejercicio, por poner otro ejemplo, en el ejercicio 2011 las delegaciones políticas recibieron más peticiones dentro de esta clasificación (un total de 509), seguido de la administración pública central (con 481). En contra parte, tenemos a los partidos políticos que sólo atendieron un total de 9 solicitudes lo cual representa el 0.6% del total recibidas por los órganos de gobierno. En el siguiente cuadro se detallan los datos antes mencionados.

| Órgano                          |             | Modalidad de respuesta en las solicitudes "Acceso restringido" |                          |       |
|---------------------------------|-------------|--|--------------------------|-------|
|                                 |             | Información reservada  | Información confidencial | Total |
| Ejecutivo                       | Solicitudes | 564  | 747                      | 1,311 |
|                                 | % columna   | 72.8%  | 88.6%                    | 81.0% |
|                                 | % renglón   | 43.0%  | 57.0%                    | 100%  |
| Administración Pública Central  | Solicitudes | 243  | 130                      | 373   |
|                                 | % columna   | 31.4%  | 15.4%                    | 23.1% |
|                                 | % renglón   | 65.1%  | 34.9%                    | 100%  |
| Desconcentrados y Paraestatales | Solicitudes | 206  | 189                      | 395   |
|                                 | % columna   | 26.6%  | 22.4%                    | 24.4% |
|                                 | % renglón   | 52.2%  | 47.8%                    | 100%  |
| Delegaciones Políticas          | Solicitudes | 115  | 428                      | 543   |
|                                 | % columna   | 14.8%  | 50.8%                    | 33.6% |
|                                 | % renglón   | 21.2%  | 78.8%                    | 100%  |
| Judicial                        | Solicitudes | 20   | 24                       | 44    |
|                                 | % columna   | 2.6%   | 2.8%                     | 2.7%  |
|                                 | % renglón   | 45.5%  | 54.5%                    | 100%  |
| Legislativo                     | Solicitudes | 112  | 3                        | 115   |
|                                 | % columna   | 14.5%  | 0.4%                     | 7.1%  |
|                                 | % renglón   | 97.4%  | 2.6%                     | 100%  |
| Autónomo                        | Solicitudes | 78   | 64                       | 142   |
|                                 | % columna   | 10.1%  | 7.6%                     | 8.8%  |
|                                 | % renglón   | 54.9%  | 45.1%                    | 100%  |
| Partidos Políticos en el DF     | Solicitudes | 1  | 5                        | 6     |
|                                 | % columna   | 0.1%   | 0.6%                     | 0.4%  |
|                                 | % renglón   | 16.7%  | 83.3%                    | 100%  |
| Total                           | Solicitudes | 775  | 843                      | 1,618 |
|                                 | % columna   | 100%   | 100%                     | 100%  |
|                                 | % renglón   | 47.9%  | 52.1%                    | 100%  |

Fuente. InfoDF, a través de su Dirección de Evaluación y Estudios.



Cabe resaltar que estos datos demuestran también, que los solicitantes de información siguen teniendo dudas al respecto de la clasificación de información pública (o de oficio) e información de acceso restringido (reservada y/o confidencial), dado que la mayoría de las peticiones versan en preguntas de información de oficio, también existe un porcentaje alto de requerir información confidencial o reservada a través de la modalidad de solicitudes de información pública. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro.

| Información de acceso restringido | 2006                  |            | 2007                  |            | 2008                  |            | 2009                  |            | 2010                  |            | 2011                  |            | 2012                  |            | Variación 2011-2012 % |
|-----------------------------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|
|                                   | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          | Número de solicitudes | %          |                       |
| Información reservada             | 124                   | 61.7       | 449                   | 83.3       | 517                   | 77.6       | 418                   | 52.4       | 728                   | 69.9       | 986                   | 60.3       | 775                   | 47.9       | -21.4                 |
| Información confidencial          | 77                    | 38.3       | 90                    | 16.7       | 149                   | 22.4       | 380                   | 47.6       | 314                   | 30.1       | 648                   | 39.7       | 843                   | 52.1       | 30.1                  |
| <b>Total</b>                      | <b>201</b>            | <b>100</b> | <b>539</b>            | <b>100</b> | <b>666</b>            | <b>100</b> | <b>798</b>            | <b>100</b> | <b>1,042</b>          | <b>100</b> | <b>1,634</b>          | <b>100</b> | <b>1,618</b>          | <b>100</b> | <b>-1.0</b>           |

Fuente: InfoDF. Datos de la Dirección de Evaluación y Estudios

Regresando a lo anterior, si analizamos detalladamente ambas gráficas encontramos que existe un avance en la digitalización de la información y de su repercusión positiva en la gratuidad de la misma. Lo que nos muestra una adecuada aplicación del principio de máxima publicidad, del principio de gratuidad de la información y del principio de responsabilidad e imparcialidad en el actuar de los sujetos obligados. También nos muestra cifras positivas en cuanto a la respuesta que se llevan los solicitante de información, sin embargo, considero que todavía hay mucho que hacer en este terreno del ejercicio y promoción del derecho a la información pública, de la cultura de la transparencia y la obligación de los entes públicos a digitalizar su información de oficio, dadas las cifras que se presentan con entrega parcial de la información, como solicitudes canceladas y/o evadidas.

### 3.2.2. Servidores Públicos o Unidades Administrativas Involucrados por Solicitud de Información.

Existen factores adicionales que determinan el tiempo de respuesta de una solicitud de información; por ejemplo, el número de servidores públicos y/o Unidades Administrativas involucradas en juntar la información solicitada de sus respectivas áreas de trabajo; además, el número de preguntas que comprende una petición de información, dado que la magnitud de la respuesta será en relación al número de cuestiones contenidas en la misma. Es decir, el tiempo de respuesta estará en función de la recopilación de información del total de unidades administrativas que comprenda cierta petición de información. La siguiente gráfica nos expresa algunos datos relacionados con esta afirmación.

| Número de preguntas que comprende la solicitud | 2007          |            | 2008          |            | 2009          |            | 2010          |            | 2011          |            | 2012          |            |
|--|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
|  | SIP           | %          | SIP           | %          | SIP           | %          | SIP           | %          | SIP           | %          | SIP           | %          |
| 1  | 9,965         | 52.3       | 23,124        | 56.2       | 47,672        | 52.1       | 40,732        | 47.3       | 42,286        | 47.3       | 37,398        | 43.4       |
| 2  | 3,021         | 15.9       | 5,962         | 14.5       | 14,122        | 15.4       | 14,467        | 16.8       | 15,255        | 17.1       | 15,052        | 17.5       |
| 3  | 2,069         | 10.9       | 3,960         | 9.6        | 10,441        | 11.4       | 8,932         | 10.4       | 11,064        | 12.4       | 11,268        | 13.1       |
| 4  | 1,317         | 6.9        | 2,347         | 5.7        | 6,347         | 6.9        | 5,349         | 6.2        | 6,358         | 7.1        | 6,586         | 7.6        |
| 5  | 699           | 3.7        | 1,729         | 4.2        | 4,418         | 4.8        | 4,153         | 4.8        | 4,309         | 4.8        | 4,945         | 5.7        |
| 6  | 485           | 2.5        | 827           | 2.0        | 2,176         | 2.4        | 2,586         | 3.0        | 2,819         | 3.2        | 2,769         | 3.2        |
| 7  | 293           | 1.5        | 584           | 1.4        | 1,329         | 1.5        | 2,005         | 2.3        | 1,541         | 1.7        | 1,850         | 2.1        |
| 8  | 236           | 1.2        | 564           | 1.4        | 1,110         | 1.2        | 1,252         | 1.5        | 1,330         | 1.5        | 1,707         | 2.0        |
| 9  | 152           | 0.8        | 293           | 0.7        | 788           | 0.9        | 794           | 0.9        | 921           | 1.0        | 750           | 0.9        |
| 10   | 193           | 1.0        | 313           | 0.8        | 863           | 0.9        | 922           | 1.1        | 785           | 0.9        | 1,052         | 1.2        |
| 11   | 88            | 0.5        | 175           | 0.4        | 305           | 0.3        | 320           | 0.4        | 607           | 0.7        | 460           | 0.5        |
| 12   | 69            | 0.4        | 127           | 0.3        | 246           | 0.3        | 290           | 0.3        | 361           | 0.4        | 401           | 0.5        |
| 13   | 114           | 0.6        | 80            | 0.2        | 149           | 0.2        | 197           | 0.2        | 289           | 0.3        | 284           | 0.3        |
| 14   | 53            | 0.3        | 58            | 0.1        | 134           | 0.1        | 184           | 0.2        | 241           | 0.3        | 201           | 0.2        |
| 15   | 45            | 0.2        | 44            | 0.1        | 158           | 0.2        | 672           | 0.8        | 225           | 0.3        | 212           | 0.2        |
| 16 o más                                       | 245           | 1.3        | 977           | 2.4        | 1,166         | 1.3        | 3,328         | 3.9        | 1,026         | 1.1        | 1,207         | 1.4        |
| <b>Total</b>                                   | <b>19,044</b> | <b>100</b> | <b>41,164</b> | <b>100</b> | <b>91,424</b> | <b>100</b> | <b>86,183</b> | <b>100</b> | <b>89,417</b> | <b>100</b> | <b>86,142</b> | <b>100</b> |

Fuente: InfoDF, a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

El cuadro muestra el número de preguntas que comprende a una petición de información, donde los solicitantes pueden formular sus solicitudes a partir de una pregunta (duda o aclaración) y hasta donde ellos lo consideren necesario. Por ejemplo, la mayoría de las solicitudes (del 47% al 52.3% del total por año) comprenden una pregunta; sin embargo, también pueden contener hasta 16 o más cuestionamientos por requerimiento de información (del 1.1% al 2.4% del total recibidas). Lo cual, puede retrasar el tiempo de atención y respuesta de una solicitud por parte del ente público y el ahorro de tiempo y esfuerzo por parte de los solicitantes.

En otras palabras, a un mayor número de preguntas corresponderá una mayor participación de servidores públicos y/o unidades administrativas por parte del Ente público, factor que retrasa considerablemente el acopio de información y a su vez, el tiempo de respuesta de una solicitud de información. En el siguiente cuadro, se estima el promedio de servidores públicos involucrados en la atención de solicitudes por órgano de gobierno del periodo 2006 al 2011.

| Órgano                             | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | Variación 2011-2012 % |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------|
| <b>Ejecutivo</b>                   | <b>2.3</b> | <b>2.7</b> | <b>2.8</b> | <b>3.0</b> | <b>3.1</b> | <b>3.0</b> | <b>3.0</b> | <b>-0.6</b>           |
| Administración Pública Central     | 1.8        | 2.5        | 2.8        | 2.8        | 3.0        | 3.0        | 2.9        | -1.8                  |
| Desconcentrados y Paraestatales    | 3.4        | 3.3        | 3.2        | 3.3        | 3.0        | 3.1        | 2.8        | -7.9                  |
| Delegaciones Políticas             | 2.3        | 2.6        | 2.5        | 2.8        | 3.2        | 2.9        | 3.0        | 2.6                   |
| <b>Judicial</b>                    | <b>1.9</b> | <b>2.1</b> | <b>2.7</b> | <b>2.0</b> | <b>2.1</b> | <b>2.1</b> | <b>2.0</b> | <b>-5.0</b>           |
| <b>Legislativo</b>                 | <b>3.8</b> | <b>3.3</b> | <b>3.5</b> | <b>3.5</b> | <b>4.3</b> | <b>4.6</b> | <b>3.9</b> | <b>-13.4</b>          |
| <b>Autónomo</b>                    | <b>2.1</b> | <b>2.4</b> | <b>2.4</b> | <b>2.7</b> | <b>2.9</b> | <b>2.8</b> | <b>2.6</b> | <b>-5.5</b>           |
| <b>Partidos Políticos en el DF</b> |            |            | <b>2.4</b> | <b>3.7</b> | <b>3.8</b> | <b>2.6</b> | <b>2.5</b> | <b>-5.1</b>           |
| <b>Total</b>                       | <b>2.3</b> | <b>2.7</b> | <b>2.8</b> | <b>3.0</b> | <b>3.1</b> | <b>3.0</b> | <b>2.9</b> | <b>-2.8</b>           |

Fuente: InfoDF, a través de su Dirección de Evaluación y Estudios.

Entre 2007 y 2012 se registraron un aumento en el promedio de cuestionamientos por petición de información. Es decir, en el 2007 era de 2.85 preguntas por solicitud, en el 2008 2.79, en 2009 ascendió a 2.99, en el 2010 subió a un promedio de 4 preguntas por requerimiento, para el 2011 desciende a 3 cuestionamientos, y finalmente en el 2012 cerró

con un promedio de 2.9 cuestionamientos por solicitud. Esta variable podría ser una explicación a la hipótesis planteada sobre la disminución de solicitudes de información del 2010 y 2011 con respecto al 2009 del -5.8% y -2.1% respectivamente, que son los años que resaltaron por sus movimientos estancados y disminución de los mismos.

Lo anterior puede sostener la afirmación que los solicitantes en vez de realizar varias solicitudes de información con pocas preguntas, ahora concentran más preguntas en un solo requerimiento, lo cual, se refuerza con las cifras que demuestran que aproximadamente el otro 50% del total de solicitudes recibidas comprenden de 2 a más preguntas por petición, es decir, los solicitantes prefieren hacer una solicitud de información con 2 o más preguntas a hacer una solicitud por cada pregunta. Los propios índices en ascenso del número de preguntas (2 por petición) que en el 2010 fue de 16.8% y para el 2011 ya eran 17.11%, lo corroboran.

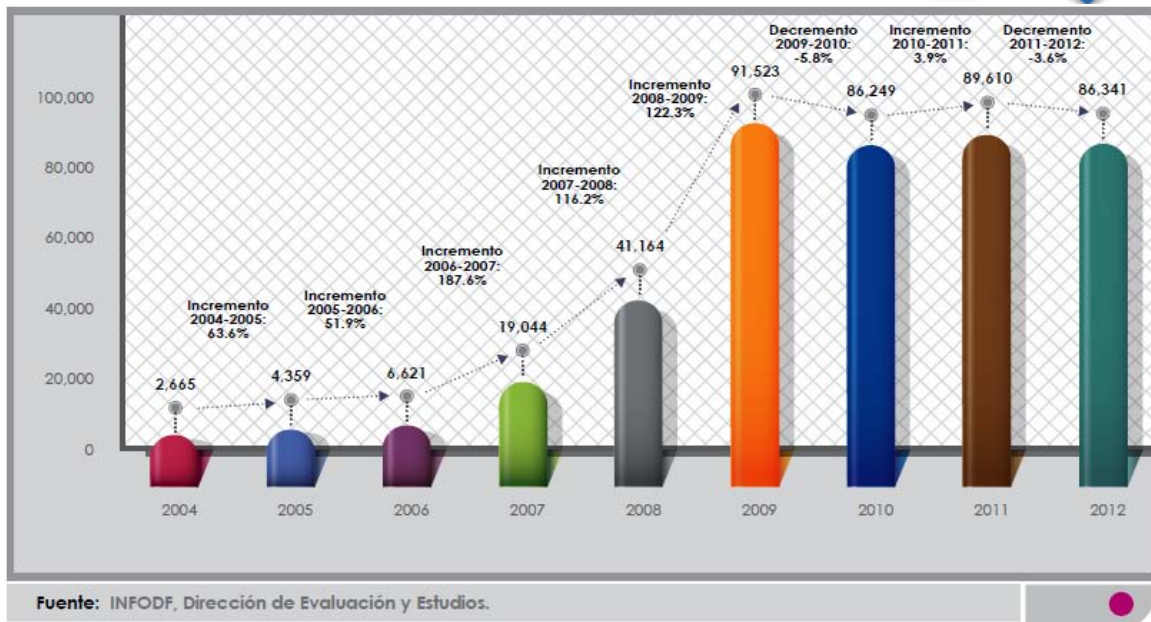
En consecuencia al planteamiento anterior, encontramos que en el 2010, 2011 y 2012 se contabilizaron menos solicitudes con respecto al año 2009, éstas contienen a su vez un mayor número de preguntas y además una mayor cantidad de información. En otras palabras y en términos cualitativos, si en el 2009 existieron 91 mil 523 solicitudes multiplicados por 2.99 correspondientes a las preguntas presentadas por petición, tenemos un total de 273 mil 654 preguntas; caso contrario al 2010 que se reportaron 86 mil 249 solicitudes con un promedio de 4 preguntas por petición, nos da un total de 344 mil 996 preguntas; sin embargo en el 2011, se atendieron un total de 89mil 610 multiplicadas por 3 cuestionamientos nos da un total de 268 mil 830 peticiones de información; y por último en el 2012, de sus 86,142 solicitudes multiplicadas por 2.9 cuestionamientos nos da un total de 249,811.

Ahora bien, tomando en cuenta que una pregunta equivaldría a una solicitud de información, entonces la gráfica no tendría una tendencia a la baja, sino al contrario existiría un aumento del 126.07% en el 2010 con respecto al 2009; sin embargo, siguiendo la misma línea en el 2011 los índices nuevamente descienden en un -128.92% con respecto al 2010 y en un -0.98% con respecto al 2009, y reafirmando esta hipótesis, para el 2012, nuevamente se observa un descenso del 27.6% con respecto al 2010 y del 8.8% con respecto al 2009. Lo cual nos lleva a pensar que los índices de comportamiento de las

solicitudes de información no están en función de las preguntas que contienen cada una de ellas.

Aunque existe una gran posibilidad de que esta afirmación no sea del todo cierta, dado que hasta el año 2010 si respondía los planteamientos iniciales correspondientes a la reducción de peticiones de información. Sin embargo, aún falta analizar como factores determinantes: 1) el comportamiento de los solicitantes y, 2) la calidad de la información institucional.

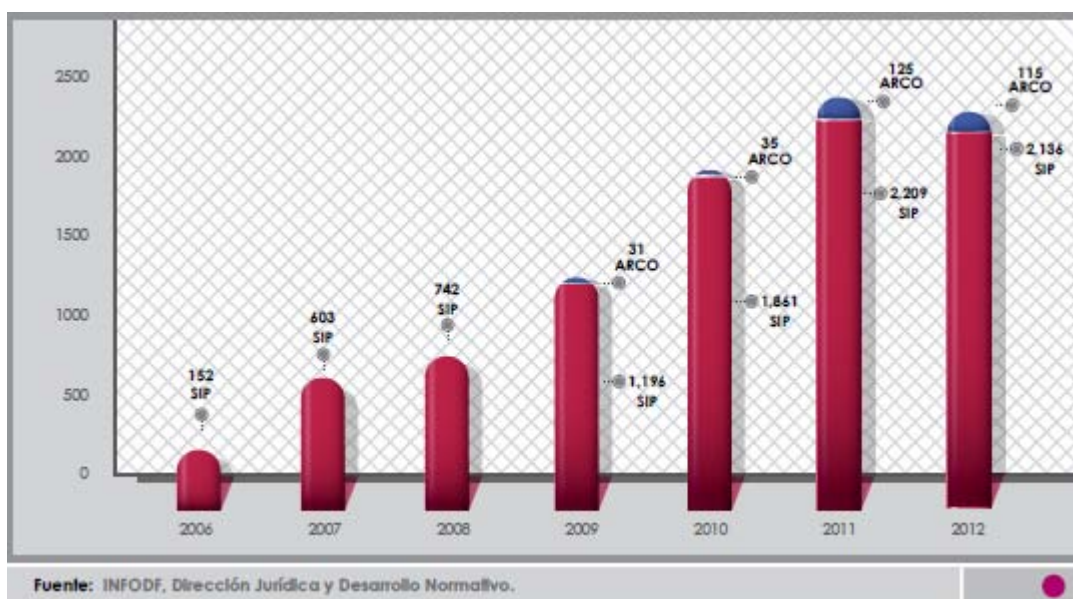
Si seguimos esta afirmación en el 2010 tendríamos un ascenso del **126.07%**, pero en el 2011 sería un descenso **-0.98%** y en el 2012 de **-8.8%** con respecto a 2009.



### 3.3. Recursos de Revisión

En caso de negativa de acceso a la información; declaratoria de inexistencia; declaratoria de la información como reservada o confidencial; que se entregue la información distinta a la solicitada o en un formato incomprensible; por inconformidad en los costos, tiempos de entrega y contenidos; entrega de información incompleta o no correspondiente a la esencia de la solicitud; inconformidad de las justificaciones que originan una prórroga; falta de entrega de información en los términos que establece la

Ley; contra la negativa del Ente público a realizar consulta directa y; cuando se estime que la respuesta del Ente Público es antijurídica o carente de fundamentación y motivación: los solicitantes de información pueden interponer un recurso de revisión por cualquiera de las causas antes mencionadas; mismo que entra a consideración del Pleno del Instituto para defender o en su caso instruir al Ente público involucrado a realizar la entrega completa de la información, mediante Resolución.



Como se observa en la gráfica anterior, durante el 2012 se presentaron 2,136 recursos, lo cual representa el 2.5% del total de solicitudes presentadas durante el ejercicio fiscal; también se observa que desde el 2006 que se han interpuestos los recursos de revisión, la cantidad no sobrepasa el 3% del total de solicitudes de ese año. Cabe mencionar, aunque no es objeto de esta investigación, que el Instituto en sus periodos de sesión emitió 1.876 resoluciones del total presentado en el 2012, según lo reportado en su informe anual de actividades, lo cual representa un 87.82% del total; sin embargo para efectos de esta investigación, estas cifras, tampoco nos pueden indicar que la presentación de solicitudes de información se deba a la cantidad de recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.

### 3.4. El comportamiento de los solicitantes

En este apartado, se analizará el comportamiento de los solicitantes en relación a los datos que proporcionan al formular una petición de información, sin adentrarse en

tratar de explicar su comportamiento individual, dado que el objetivo no es determinar aspectos específicos relacionados con el pensamiento de la sociedad. En este sentido, las tres vertientes a analizar son:

1. El perfil socio-demográfico de los requirentes de información, debido a que los factores externos técnicos y/o tecnológicos (acceso a internet, grado escolar, edad, condición económica, etc.) coadyuvan en la satisfacción de una solicitud o en su defecto, retrasan o impiden el cumplimiento de la misma.

2. La satisfacción de los resultados obtenidos por parte de los entes públicos, que se ve reflejado directamente en la incidencia de presentación de más solicitudes por parte de los usuarios o en su defecto, no. Y la percepción que los solicitantes tienen sobre el tema de la transparencia en las instituciones públicas del Distrito Federal; además,

3. El drástico comportamiento de las solicitudes de información debido a factores coyunturales (obras públicas, programas sociales, elecciones, actos de gobierno, etc.) que pueden afectar o beneficiar la movilidad de los registros de las peticiones ciudadanas hacia información pública; y

Cabe mencionar, que estas afirmaciones no contienen alto grado de exactitud, debido a que el Instituto no posee la totalidad de los datos para determinar que estos indicadores pueden afectar directamente en la presentación de solicitudes; sin embargo, estos datos pueden servir como muestras representativas para explicar cómo ciertos factores coyunturales, materiales, tecnológicos, etc., pueden coadyuvar o en su caso, perjudicar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

### **3.4.1. Perfil Socio-Demográfico de los Solicitantes**

Bajo la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal, el solicitante de información puede o no proporcionar voluntariamente los datos requeridos por parte del Instituto para la elaboración de gráficas y estadísticas con respecto al perfil socio-demográfico de los usuarios. En este sentido, los datos recabados en la siguiente gráfica, son sólo una muestra representativa de aquellos solicitantes que no tienen inconveniente alguno en proporcionarlos al terminar su proceso administrativo de requerimiento de información pública.



| Año  | Edad/Sexo    | Ocupación | Escolaridad | Total     |
|------|--------------|-----------|-------------|-----------|
| 2009 | 5.5% / 13%   | 8.6%      | 5.7%        | de 91,523 |
| 2010 | 7% / 12.1%   | 7.2%      | 7.4%        | de 86,249 |
| 2011 | 9.8% / 17.8% | 10.2%     | 10.6%       | de 89,610 |
| 2012 | 9% / 16.2%   | 9.1%      | 9.5%        | de 86,142 |

Fuente: Elaboración propia con datos del InfoDF

De los cuales, es importante observar cómo ciertos factores externos son determinantes para que un usuario presente una solicitud (intereses personales, académicos, laborales, etc.) en contra parte, también pueden representar el nulo interés del solicitante a requerir esa información, dado su conocimiento acerca el tema y en consecuencia no sea necesario presentar una solicitud de información. La siguiente gráfica analiza el rango de edad de los usuarios.

| Grupos de edad  | 2007         |            | 2008         |            | 2009         |            | 2010         |            | 2011         |            | 2012         |            |
|-----------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
|                 | Solicitantes | %          | Solicitantes | %          | Solicitantes | %          | Solicitantes | %          | Solicitantes | %          | Solicitantes | %          |
| Hasta 19 años   | 14           | 2.4        | 15           | 1.8        | 159          | 3.1        | 160          | 2.6        | 358          | 4.1        | 266          | 3.4        |
| De 20 a 29 años | 147          | 24.9       | 132          | 15.8       | 1,676        | 33.2       | 1,801        | 29.7       | 2,616        | 29.8       | 2,316        | 29.7       |
| De 30 a 39 años | 167          | 28.3       | 157          | 18.8       | 1,400        | 27.7       | 1,816        | 29.9       | 2,353        | 26.8       | 2,225        | 28.5       |
| De 40 a 49 años | 140          | 23.7       | 185          | 22.1       | 986          | 19.5       | 1,218        | 20.1       | 1,905        | 21.7       | 1,623        | 20.8       |
| De 50 a 59 años | 69           | 11.7       | 142          | 17.0       | 555          | 11.0       | 722          | 11.9       | 1,012        | 11.5       | 878          | 11.3       |
| De 60 a 69 años | 40           | 6.8        | 55           | 6.6        | 224          | 4.4        | 293          | 4.8        | 372          | 4.2        | 368          | 4.7        |
| 70 o más años   | 14           | 2.4        | 150          | 17.9       | 49           | 1.0        | 62           | 1.0        | 153          | 1.7        | 120          | 1.5        |
| <b>Total</b>    | <b>591</b>   | <b>100</b> | <b>836</b>   | <b>100</b> | <b>5,049</b> | <b>100</b> | <b>6,072</b> | <b>100</b> | <b>8,769</b> | <b>100</b> | <b>7,796</b> | <b>100</b> |

Fuente: InfoDF a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

Se observa que la población más interesada en solicitar información es la que corresponde al rango de edad de 20 a 29 años ocupando el 33.2%, 29.7%, 29.8% y 39.7%(en 2009, 2010, 2011 y 2012 respectivamente). En segundo lugar, la que comprende el rango de edad de 30 a 39 años ocupando el 27.7%, 29.9%, 26.8% y 28.5% en los mismos años antes citados. En contra parte, la población que concentró un menor número de solicitudes fue la de 70 años o más, representando sólo el 1% a partir del 2009. Esto nos lleva a afirmar que la población joven de hasta 29 años está más interesada en el ejercicio



de su derecho de acceso a la información que la población que se encuentra entre los 60 años o más.

| Ocupación del solicitante | 2007         |      | 2008         |      | 2009         |      | 2010         |      | 2011         |      | 2012         |      |
|---------------------------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
|                           | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    |
| Empresario                | 49           | 3.3  | 40           | 1.6  | 503          | 6.4  | 394          | 6.3  | 596          | 6.5  | 684          | 8.7  |
| Medios de comunicación    | 364          | 24.3 | 355          | 14.5 | 314          | 4.0  | 213          | 3.4  | 295          | 3.2  | 226          | 2.9  |
| Comerciante               | 66           | 4.4  | 130          | 5.3  | 540          | 6.8  | 480          | 7.7  | 622          | 6.8  | 494          | 6.3  |
| Servidor público          | 139          | 9.3  | 58           | 2.4  | 928          | 11.8 | 715          | 11.4 | 921          | 10.1 | 790          | 10.0 |
| ONG                       | 64           | 4.3  | 103          | 4.2  | 191          | 2.4  | 194          | 3.1  | 420          | 4.6  | 222          | 2.8  |
| Académico o estudiante    | 238          | 15.9 | 257          | 10.5 | 2,380        | 30.2 | 1,781        | 28.5 | 2,768        | 30.3 | 2,453        | 31.1 |
| Empleado u obrero         | 149          | 9.9  | 897          | 36.7 | 1,512        | 19.2 | 1,316        | 21.1 | 1,941        | 21.2 | 1,680        | 21.3 |
| Asociación política       | 21           | 1.4  | 32           | 1.3  | 83           | 1.1  | 74           | 1.2  | 93           | 1.0  | 82           | 1.0  |
| Hogar                     | 14           | 0.9  | 59           | 2.4  | 330          | 4.2  | 225          | 3.6  | 262          | 2.9  | 193          | 2.4  |
| Otro                      | 397          | 26.4 | 515          | 21.1 | 1,112        | 14.1 | 855          | 13.7 | 1,226        | 13.4 | 1,067        | 13.5 |
| Total                     | 1,501        | 100  | 2,446        | 100  | 7,893        | 100  | 6,247        | 100  | 9,144        | 100  | 7,891        | 100  |

Fuente: InfoDF, a través de la Dirección de .Evaluación y Estudios

Con respecto al cuadro de la ocupación, se observa que los mayores requerimientos se concentraron en el rubro considerados como *Académicos o Estudiantes* a pasar del 15.9% en el 2007 al 31.1% en el 2012. Se observa también, que los medios de comunicación en el 2007 y el 2008 concentraban gran parte de las peticiones (24%.3% y 14.5%), después simplemente ya no figuraron. Esto nos lleva a determinar que existe la participación de los diversos sectores de la sociedad donde destaca la participación de los estudiantes, académicos, empleados u obreros como la población más interesada en requerir información hacia algún ente público. Del mismo modo, los empresarios, comerciantes y las ONG's van incrementando ligeramente su participación, caso contrario a las Asociaciones Políticas que se mantienen estables.

Referente al nivel escolar, se observa que los solicitantes sin estudios presentan escasos requerimientos de información del 0.8% al 1.0% del 2007 al 2012, cosa contraria

a los usuarios con nivel licenciatura quienes se han mantenido arriba del 60% en todos los años del estudio. También, se puede observar que los solicitantes con nivel bachillerato han incrementado su participación de 14.8 en el 2007 a 16.6% en el 2012, al igual que los solicitantes con nivel maestría o doctorado. Esto nos lleva a afirmar que aproximadamente el 90% de los usuarios que presentan una solicitud de información poseen un grado de estudios superior al nivel bachillerato, es decir, a mayor nivel académico mayor incidencia en la presentación de requerimientos (mayor conocimiento sobre el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública).

| Ocupación del solicitante | 2007         |      | 2008         |      | 2009         |      | 2010         |      | 2011         |      | 2012         |      |
|---------------------------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
|                           | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    | Solicitantes | %    |
| Empresario                | 49           | 3.3  | 40           | 1.6  | 503          | 6.4  | 394          | 6.3  | 596          | 6.5  | 684          | 8.7  |
| Medios de comunicación    | 364          | 24.3 | 355          | 14.5 | 314          | 4.0  | 213          | 3.4  | 295          | 3.2  | 226          | 2.9  |
| Comerciante               | 66           | 4.4  | 130          | 5.3  | 540          | 6.8  | 480          | 7.7  | 622          | 6.8  | 494          | 6.3  |
| Servidor público          | 139          | 9.3  | 58           | 2.4  | 928          | 11.8 | 715          | 11.4 | 921          | 10.1 | 790          | 10.0 |
| ONG                       | 64           | 4.3  | 103          | 4.2  | 191          | 2.4  | 194          | 3.1  | 420          | 4.6  | 222          | 2.8  |
| Académico o estudiante    | 238          | 15.9 | 257          | 10.5 | 2,380        | 30.2 | 1,781        | 28.5 | 2,768        | 30.3 | 2,453        | 31.1 |
| Empleado u obrero         | 149          | 9.9  | 897          | 36.7 | 1,512        | 19.2 | 1,316        | 21.1 | 1,941        | 21.2 | 1,680        | 21.3 |
| Asociación política       | 21           | 1.4  | 32           | 1.3  | 83           | 1.1  | 74           | 1.2  | 93           | 1.0  | 82           | 1.0  |
| Hogar                     | 14           | 0.9  | 59           | 2.4  | 330          | 4.2  | 225          | 3.6  | 262          | 2.9  | 193          | 2.4  |
| Otro                      | 397          | 26.4 | 515          | 21.1 | 1,112        | 14.1 | 855          | 13.7 | 1,226        | 13.4 | 1,067        | 13.5 |
| Total                     | 1,501        | 100  | 2,446        | 100  | 7,893        | 100  | 6,247        | 100  | 9,144        | 100  | 7,891        | 100  |

Fuente: InfoDF a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

En conclusión, con las muestras<sup>77</sup> antes mencionadas, se puede analizar el comportamiento de los usuarios sobre aquellos que solicitan más información (estudiantes o académicos de nivel licenciatura con un rango de edad de 20 a 29 años); en contra parte con aquellos que no tienen grandes incidencias en este tema (personas mayores de 60

<sup>77</sup> Además de estos datos, el InfoDF también tiene muestras referentes al sexo y a la entidad federativa de su residencia (datos opcionales). En relación a su entidad federativa, el 85% corresponde al Distrito Federal, del 10 al 14% al Estado de México y el resto (-5%) a otra entidad.

años, con nivel académico inferior a secundaria y que no cuentan con ocupación alguna). Cabe aclarar que estas afirmaciones están basadas en una muestra de aproximadamente el 10% del total de solicitudes recibidas anualmente; sin embargo, estadísticamente se puede determinar las tendencias que tendrían los solicitantes de información pública si los datos recabados fueran aún mayores.

### **3.4.2. Satisfacción de los solicitantes de información por las respuestas obtenidas y/o la percepción de la Transparencia en el Distrito Federal.**

El desempeño de los entes públicos se ve reflejado en la atención a los requerimientos de información, es decir, su desempeño motivará o limitará el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los solicitantes. Para ello, el InfoDF creó la Encuesta de Satisfacción del Solicitante de Información Pública (ESSIP) y la Encuesta de Percepción de la Transparencia en el Distrito Federal (EPTDF), con el objetivo de identificar las distintas áreas de mejora institucional:

a) La primera, la Encuesta de Satisfacción del Solicitante de Información Pública (ESSIP), se realiza con el fin de contar con indicadores que demuestren directamente el grado de satisfacción que manifiestan los solicitantes sobre diversos aspectos relacionados con las respuestas que dan los Entes Públicos a sus solicitudes de información, a través de correo electrónico vía sistema INFOMEX o directamente en los buzones que existen en las Oficinas de Información Pública.

Con el propósito de evaluar el servicio otorgado por el ente público, en relación a la información recibida (una encuesta a contestar con datos opcionales; el contenido es:

1. ¿El tiempo de su respuesta a su solicitud de información fue Adecuado, Regular, Excesivo?
2. ¿Cómo califica usted la atención que le dio el personal de la Oficina de Información Pública o del portal de internet INFOMEX: Bueno, Regular o Malo?
3. ¿La información que usted recibió fue: Clara, Regular, Confusa?
4. ¿Qué tanto coincidió la información que usted recibió respecto de la que pidió: totalmente, parcialmente o nada?
5. En dado caso de que la respuesta haya sido parcial, ¿le señalaron las razones de ello: si o no?

6. De no quedar conforme con la respuesta que recibió, ¿Sabe que tiene derecho a interponer un recurso de Revisión: sí o no?

De estas preguntas, por poner un ejemplo, tan sólo en el 2010 se recibieron 3 mil 899 lo que representa el 2.86% del total ingresadas en el año, las cuales nos sirve como muestra de la percepción de una parte de los solicitantes. Comparándolas, cada una tiene porcentajes distintos pero las 6 preguntas pasan del 75% de satisfacción con sus respuestas, sin embargo el resto es calificado como de regular a malo; por lo que hay una ligera baja en la satisfacción respecto a la calidad de la respuesta comparándola con años anteriores (específicamente el 2009 donde la satisfacción era casi de 80%), aspecto que afecta considerablemente el ejercicio del derecho a la información (en términos de que si el 100% respondiera la encuesta), por lo que aquí también *se encuentra un punto de mejora para prestarle mayor atención por parte del InfoDF y también como otra posible respuesta a la baja de información de oficio del 2010, con respecto al 2009.*

Para el 2012, del total recibidos (2,735), las cifras que saltan para esta hipótesis son: 13.5% del total califica al portal de INFOMEX como “regular”; 17.3% considera que la respuesta que recibió por parte de los entes públicos fue “mala”, y; 9.5% considera excesivo el tiempo que se tardan en responder su solicitud de información. Dicho lo anterior, es importante recalcar que aunque el Instituto ha manejado cifras favorables; se puede poner especial atención en las opiniones públicas para mejorar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

b) La segunda, es la Encuesta de Percepción de la Transparencia en el Distrito Federal (EPTDF) la cual al igual que la anterior se ha realizado desde finales del 2007, con el objetivo de estimar el conocimiento que tiene la ciudadanía en general (no sólo los que demandan información de oficio) sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal, así como la percepción que tienen del grado de transparencia que observan en los entes Públicos del Distrito Federal con respecto del conocimiento que tienen sobre la Ley en materia y el INFODF.

Puede considerársele también, como un estudio o instrumento, con diseño de *tracking* (el mismo cuestionario aplicado en diferentes momentos para medir cambios a lo largo del tiempo); ha sido aplicado en ocho ocasiones, dos de ellas en el 2010, una en el 2011 y una en el 2012. Consiste en una encuesta telefónica que se le hace a personas

adultas en el Distrito Federal, referente a una muestra de 800 casos (margen de error de +/- 3.5%) con un nivel de confianza del 95% sobre:

- a) Nivel de conocimiento del InfoDF y la importancia del mismo
- b) Conocimiento de la LTAIPDF
- c) Valoración de la cultura de la Legalidad y la Transparencia
- d) Evaluación de la Gestión de Gobierno en materia de Transparencia
- e) Confianza hacia el órgano garante INFODF.
- f) Difusión, conocimiento y recordación de temas de transparencia del Gobierno del Distrito Federal, entre otros.

Aunque pareciera que la encuesta está diseñada para expertos en el tema, no es así; lo que se trata es de identificar el conocimiento de la población referente a los temas relacionados con la Transparencia en el Distrito Federal, es decir, las preguntas van encaminadas a determinar en qué rubros hace falta trabajar más, identificados como puntos de mejora por parte del Instituto.

Entre algunas preguntas están: ¿Está interesado en conocer las acciones del GDF y la forma en la que gasta nuestros impuestos?; ¿El hecho de que sea un gobierno transparente le influye mucho a la hora de valorarlo como bueno o malo?; ¿Conoce algún Instituto Garante que se encargue de vigilar y proteger el derecho de acceso a la Información y la Transparencia en el gobierno?; ¿Tiene conocimiento de la existencia y funciones de la LTAIPDF?; ¿Qué acciones le hacen falta al InfoDF para facilitarle a los ciudadanos el ejercicio de su derecho a la información?.

Dado los resultados publicados de esta encuesta en el portal institucional del InfoDF, la percepción de la transparencia por parte de los ciudadanos es adecuada, es decir, opinan que constituye una buena base de opinión y disposición para el ejercicio del derecho de acceso y para la construcción de una mayor confianza ciudadana hacia las instituciones. Sin embargo, de esa pequeña muestra también se puede afirmar que sólo el 41.7% está informado del derecho de acceso que tienen los ciudadanos; el 47.7% de que existe un Instituto a nivel federal como órgano garante de la transparencia en México y la mitad de ellos que existe el InfoDF para el Distrito Federal; también se señala que el 61.6% opina que es muy importante conocer las acciones del gobierno y la forma en la que se gastan los impuestos; el 42.8% de que hace falta más publicidad y difusión por

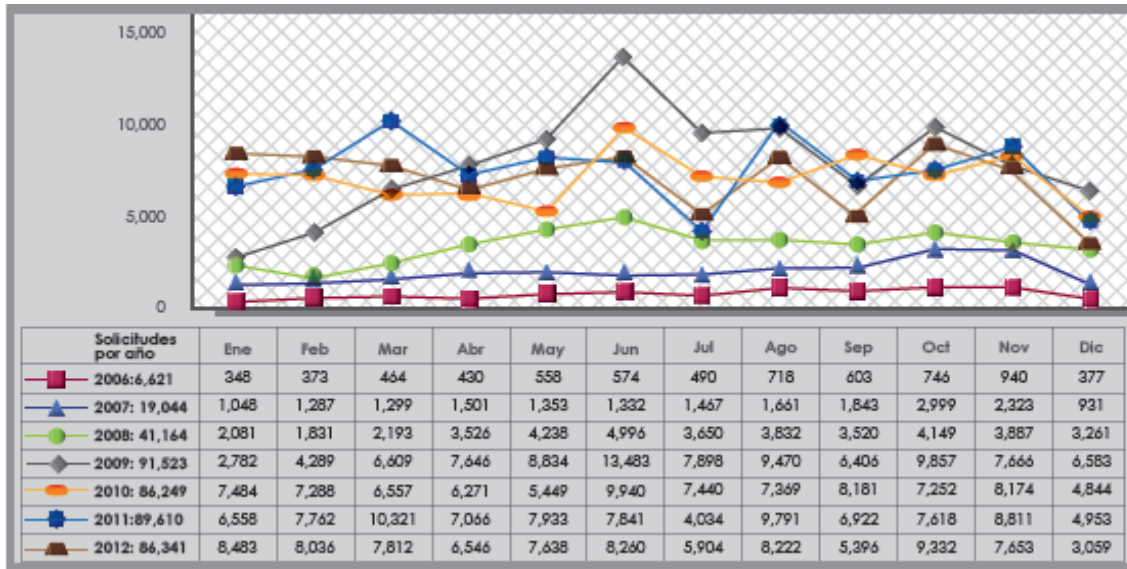
parte del Instituto el 10.5% de que debe haber información más accesible para todos y de fácil acceso.

Estos datos, pueden obedecer a una falta de la promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información a nivel federal y del mismo modo, en el Distrito Federal. Es decir, la baja de información de oficio no está en terrenos del desinterés por parte de la población hacia el tema de la transparencia en las instituciones públicas del Distrito Federal.

### **3.4.3. Factores Coyunturales en el comportamiento de las solicitudes de Información**

Con los reportes anuales, el InfoDF recaba la información de todos los Sujetos Obligados acerca de las solicitudes de información presentadas por Ente Público para finalmente poder presentar su informe de actividades y resultados correspondiente al año en operación.

De los mismos, se pueden hacer desgloses por año, por mes o de otro tipo para hacer análisis, ya sea la situación en que se requiera, en este sentido, analizaremos la siguiente gráfica que representa el movimiento que han tenido las solicitudes de información pública en el Distrito Federal por mes, es decir, a raíz de estos datos y comparándolos con las fechas correspondientes al inicio de una obra pública, a un periodo de elecciones o a la salida de un nuevo programa social podremos verificar si efectivamente un evento coyuntural modifica el comportamiento de los requerimientos de información.



Fuente: InfoDF, a través de su Dirección de Evaluación y Estudios.

En la gráfica anterior se observa que en los años 2006, 2007 y 2008 no se presentaron muchas solicitudes de información ni tampoco se notan grandes eventualidades debido a que aún existe cierto desconocimiento por parte de la población sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, al mismo tiempo que no se contemplaban las tecnologías para acceder a ellos como hoy en día. Ahora bien, los puntos importantes a analizar son enero-junio del 2009, junio- septiembre del 2010, marzo del 2011 y octubre del 2012.

En el 2009, se concretaron las elecciones en el Distrito Federal de 16 jefes delegacionales y los 66 representantes de la Asamblea Legislativa, por lo que los primeros 6 meses del año tanto las delegaciones políticas, como el Instituto Electoral del Distrito Federal y los partidos políticos registraron un gran número de demandas de información; también a principios de año entra en vigor el programa Prepa Si, a cargo del Fideicomiso de Educación Garantizada del Distrito Federal, el cual ha tenido un gran impacto en la población beneficiaria (estudiantes de nivel medio superior) por lo que la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Educación del Distrito Federal y el mismo Fideicomiso han tenido una gran labor en responder gran cantidad de dudas acerca de su ejecución. Ambos aspectos reflejan considerablemente un aumento en la gráfica, lo que refuerza la idea central de los eventos coyunturales como elementos exógenos que influyen en el número de solicitudes de información.

En el 2010, se tienen registrados importantes obras públicas<sup>78</sup> como el inicio de la construcción de la línea 12 del metro, la construcción de la línea 2 del metro-bus y el proyecto de la Línea 3, así como el Corredor Peatonal Madero y la Ciclovía de Reforma; también la construcción de la Planta de Bombeo de Aguas Negras en el Arenal; también, se registraron muchas preguntas alrededor de los gastos efectuados por las celebraciones del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución, por lo que la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal fueron participe de grandes solicitudes ciudadanas.

Durante el ejercicio 2011, se abren las Líneas 3 y 4 del Metrobus, se anuncian pequeños alzas en el pago de los servicios básicos para los ciudadanos de la capital y a nivel federal; en el 2012, se registraron eventos como las elecciones para elegir Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y para jefe de Gobierno del Distrito Federal, etc.

Todos ellos, sin mencionar otros factores coyunturales que han movido considerablemente el comportamiento de la demanda de información de oficio, visto en la gráfica anterior. Sin embargo, para mayor especificidad, se requeriría analizar ente por ente y solicitud por solicitud, así como su relación directa con el evento señalado, lo cual, se aclara no es el tema central de la presente investigación.

Como nota adicional, se alcanza a notar que en todos los años en el mes diciembre existe una baja considerable de demanda de información, esto se explica por las características de la temporada decembrinas y el gran número de días inhábiles en casi todos los Entes Públicos.

### **3.5. Evaluaciones a los Entes Públicos por parte del InfoDF**

Una de las funciones primordiales del InfoDF es la evaluación sobre el acatamiento de las normas en materia de transparencia y publicidad de los actos de los Entes Públicos. En este sentido, el Instituto tiene la facultad de construir metodologías y criterios específicos de evaluación para “verificar el cumplimiento de la publicación de información de oficio en los portales institucionales de Internet de los Sujetos

---

<sup>78</sup> Para más detalles sobre el inicio de las obras y los proyectos, checar la Gaceta Oficial del Distrito Federal y la página de la Secretaría de Obras y Servicio del Distrito Federal. Véase: <http://www.obras.df.gob.mx/>



Obligados”<sup>79</sup>. Para ello, debe mantener actualizado el Padrón de Entes Obligados dada su complejidad en número e información de los mismos (presiones ciudadanas sobre la actualización, oportunidad y calidad de la información de oficio).

En este sentido, es necesario analizar la forma en la que el InfoDF hace: a) La actualización del Padrón de Sujetos Obligados al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; y,

b) La Evaluación de la Información Pública de Oficio en los Portales de Internet de los Entes Públicos (obligaciones de ley).

Ésta última, es de vital importancia para esta investigación, debido a que la reducción de la demanda de información de oficio presentada en el 2010, 2011 y 2012 con respecto al 2009, se puede ver influida en dos elementos objetivos directamente relacionados con los portales de internet de los sujetos obligados por la Ley en materia, estos son:

1. Número de visitas a los portales institucionales de los Entes Públicos, así como a sus respectivas secciones de transparencia; y:

2. Cantidad y calidad de la información que se presenta en dichos portales.

Entonces, si existen buenos mecanismos de promoción del Derecho de Acceso a la Información por parte del InfoDF: tanto la población está más informada de cómo acceder por sí misma a la información, como los entes públicos tienen una mayor responsabilidad y obligación de presentar mayor cantidad y calidad de la información en sus portales de internet y en sus secciones de transparencia; por ende existiría una reducción significativa en las demandas de información por parte de los usuarios.

### **3.5.1. El Padrón de Sujetos Obligados al cumplimiento de la Ley.**

Es condición necesaria la actualización constante del Padrón de Sujetos Obligados, debido a que son los encargados de encabezar el proceso de transparencia gubernamental en el Distrito Federal; por esa razón y para cumplir con este principio, deben atender las obligaciones dispuestas en la ley en materia las cuales son tuteladas por el Instituto.

Las altas y bajas de los Sujetos Obligados son constantes, debido a su

---

<sup>79</sup> Principio máximo de transparencia en el gobierno, según la LTAIPDF

temporalidad, evolución, función, etc., en el 2004, con la vigencia del Consejo de Información Pública del Distrito Federal el padrón estaba conformado por 64 sujetos; para el 2005 por 69; para el 2006 y con la entrada en funciones del Instituto seguían siendo 69; para el 2007 ascendieron a 83; para el 2008 con la reforma a la ley, se incluyen los partidos políticos locales y las agrupaciones políticas, siendo ya 131; para el 2009 el padrón lo conformaban 143 sujetos obligados; para el 2010 eran 147; para el 2011 hay un pequeño descenso a 117 entes obligados; finalmente para el 2012 se registraron 118 entes obligados. Estos movimientos paulatinos, le han permitido al Instituto incrementar el porcentaje de cobertura del presupuesto otorgado en cada ejercicio fiscal a las instituciones públicas que lo conforman, a fin de dar un mayor cumplimiento a lo establecido en la ley. El siguiente cuadro hace referencia de ello.

| Año  | Presupuesto Total GDF (Precios corrientes) | Variación anual | * Entes obligados | Variación anual | Presupuesto Entes Obligados | Variación anual | Porcentaje del presupuesto Total del GDF cubierto por los Entes Obligados |
|------|--|-----------------|-------------------|-----------------|-----------------------------|-----------------|---|
| 2012 | \$138,043,090,119.00                       | 0.8             | 118               | 0.85            | \$138,043,090,119.00        | 0.8             | 100   |
| 2011 | \$137,012,501,104.00                       | 5.9             | 117               | -20.4           | \$137,012,501,104.00        | 5.9             | 100   |
| 2010 | \$129,433,675,227.00                       | 5.6             | 147               | 2.8             | \$129,433,675,227.00        | 5.6             | 100   |
| 2009 | \$122,626,089,117.26                       | 11.1            | 143               | 9.2             | \$122,626,089,117.26        | 11.1            | 100   |
| 2008 | \$110,416,600,283.00                       | 12.8            | 131               | 57.8            | \$110,416,600,283.00        | 20.1            | 100   |
| 2007 | \$97,855,962,911.00                        | 9.4             | 83                | 20.3            | \$91,938,888,520.00         | 14.3            | 94  |
| 2006 | \$89,465,779,975.00                        | 8.8             | 69                | 0               | \$80,450,730,869.00         | 9.1             | 89.9  |
| 2005 | \$82,244,710,277.00                        | 5.9             | 69                | 1.5             | \$73,713,137,967.00         | 7.6             | 89.6  |
| 2004 | \$77,658,214,894.00                        | ---             | 68                | ---             | \$68,514,095,846.00         | ---             | 88.2  |

Fuente: InfoDF, a través del presupuesto de Egresos del GDF 2004-2010.

Se observa que a partir del 2009, el presupuesto otorgado por parte del Gobierno del Distrito Federal al Instituto alcanzó a cubrir el 100% de su ejecución. Se observa también, que hubo un decremento del padrón que obedeció a la baja de 36 Agrupaciones Políticas que se habían incorporado en el 2008, pero por disposición del Código Electoral y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y de la propia Ley de Transparencia (última reforma 29 de Agosto del 2011) asumen la condición de Sujetos Obligados Indirectos; los cuales se unen a las Organizaciones de la Sociedad Civil y cualquier (sea cual sea su condición jurídica) que administre recursos públicos.

En este sentido, el Instituto decretó que al cubrir con el 100% del presupuesto asignado ya eran funciones obligatorias por parte de los entes públicos, el atender en su totalidad las solicitudes de información de manera satisfactoria, así mismo, el transparentar su quehacer cotidiano mediante la publicidad de información pública de oficio en sus portales institucionales en su totalidad. Esto bajo el supuesto, de que los entes públicos no tienen pretexto económico alguno para no cumplir con las obligaciones de la ley.

### **3.5.2. Evaluación de la información Pública de Oficio en los Sujetos Obligados del Distrito Federal.**

Como se mencionó con anterioridad, el InfoDF tiene la atribución de evaluar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley en materia mediante el diseño y aplicación de indicadores. Para ello, utiliza los *Criterios y Metodología de Evaluación de la Información Pública de Oficio que deben dar a conocer los Entes Públicos en sus Portales de Internet*<sup>80</sup>; el cual establece los requisitos mínimos que debe contener la información publicada en los portales institucionales de cada Ente Público; así mismo, establece la metodología y los criterios de evaluación, los periodos en los que se llevará a cabo, y el tipo de recomendaciones que puede emitir el Instituto, así como el tiempo para solventarlos por parte de los sujetos obligados en relación al cumplimiento de los cuatro artículos genéricos de la Ley (13, 14, 28 y 29) y en su defecto, los específicos que se aplican a algunos entes públicos de acuerdo a sus características y naturaleza jurídica (15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27). El siguiente cuadro expresa esta idea.

---

<sup>80</sup> Publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de Noviembre del 2008. Véase: Acuerdo 389/SO/18-09/2008. También cabe mencionar que esta normatividad, sufrió cambios importantes en el 2011, gracias a la reforma publicada el 29 de Agosto del 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, con la cual se generó una serie de modificaciones, precisiones y extensiones al capítulo II del Título primero, con el fin de mejorar la oferta informativa de los solicitantes. Y a su vez, generó la ampliación de los criterios de evaluación a los portales institucionales de los entes públicos.

| Artículo LTAIPDF          | Tema   | Aplicabilidad                               | Total de criterios | Criterios sustantivos | Criterios adjetivos |
|---------------------------|--|---|--------------------|-----------------------|---------------------|
| 13                        | Listado de información pública que detentan  | Todos                                       | 11                 | 7                     | 4                   |
| 14                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | Todos                                       | 557                | 422                   | 135                 |
| 15                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | Órgano Ejecutivo                            | 194                | 129                   | 65                  |
| 16                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | Órgano Legislativo                          | 250                | 160                   | 90                  |
| 17                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | Órgano Judicial, JLCyADF y TCADF            | 179                | 164                   | 15                  |
| 18                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | Órganos Político-Administrativos            | 106                | 71                    | 35                  |
| 18 Bis                    | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | Fideicomisos y Fondos Públicos              | 70                 | 40                    | 30                  |
| 19                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | IEDF y TEDF                                 | 147                | 82                    | 65                  |
| 20                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | Comisión de Derechos Humanos del DF         | 42                 | 27                    | 15                  |
| 21                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | Universidad Autónoma de la Ciudad de México | 54                 | 34                    | 20                  |
| 22                        | Información respecto de los temas, documentos y políticas  | INFODF                                      | 146                | 98                    | 48                  |
| 25                        | Información respecto de obra pública por invitación restringida  | Todos                                       | 22                 | 17                    | 5                   |
| 27                        | La relación de las vistas dadas por el INFODF al órgano de control   | Todos                                       | 23                 | 18                    | 5                   |
| 28                        | ...sección donde se publica la información de oficio... buscador temático...                                       | Todos                                       | 5                  | -                     | -                   |
| 29                        | Calendario de actualización de la información de oficio  | Todos                                       | 15                 | 10                    | 5                   |
| 30                        | Información relativa al uso, destino y actividades de los recursos públicos proporcionados por los Entes Obligados | Todos                                       | 11                 | 6                     | 5                   |
| <b>Total de criterios</b> |  |   | <b>1,832</b>       | <b>1,290</b>          | <b>542</b>          |

Fuente: InfoDF, a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

El cuadro muestra el total de artículos (13 al 30) que comprenden al Título I, Capítulo II *De la Transparencia y Publicidad de los Actos de los Entes Obligados*, donde se establecen las obligaciones de transparencia para cada ente público según su naturaleza o constitución jurídica. Además, se especifican el total de criterios y su clasificación aplicables a cada uno de ellos (criterios sustantivos y adjetivos): los primeros se refieren

a los datos mínimos que deben contener cada tema, dato o archivo indicado en los artículos y/o sus fracciones según el tipo de ente público (que esté publicada en la página de internet) y que esté actualizada; en tanto a los criterios adjetivos conllevan a los atributos de la calidad de la información presentada en sus portales, que se publique la fecha de actualización y de validación, así como el área responsable de publicarla, etc.

Cabe mencionar que la última reforma a la ley publicada el 29 de agosto del 2011, modificó los criterios de evaluación del 2008, teniendo la necesidad de ampliar la metodología de evaluación, dado que se ampliaron los requisitos básicos de transparencia para los entes públicos. En este sentido, los entes públicos evaluados para el 2011 sólo fueron 103, debido a que los partidos políticos locales tienen y obedecen a otro tipo de evaluación (Partidos políticos: Criterios y Metodología de Evaluación de Portales).

Para ambas evaluaciones, los resultados de las mismas incluyen los resultados obtenidos mediante los índices de cumplimiento por artículo y fracción de la ley en materia; además del índice Global de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia (iGcot) el cual permite generalizar y a su vez, presentar de manera sintética el acatamiento de todas las obligaciones de difusión de la información mediante los portales web. Mismos resultados se analizarán a continuación.

### **3.5.3. Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia por parte de los Entes Obligados.**

Con respecto a las evaluaciones que determinan el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia, se considera que todos los entes públicos sin excepción mantengan visible en su portal institucional un logotipo con la leyenda *sección de transparencia o transparencia*, donde el usuario pueda empaparse de la información necesaria referente a cualquier tema, dato o archivo que corresponda a la institución. En caso contrario, “el Instituto establecerá los criterios que permitan homologar la presentación de la información en los portales de internet y promoverá la creación de medios electrónicos para incorporar, localizar y facilitar el acceso a la información

pública de oficio”<sup>81</sup>.

A partir del 2008, el Instituto ha realizado 10 evaluaciones hasta el 31 de diciembre del 2012; una primera revisión inicial y diagnóstica a finales del 2008; dos evaluaciones en 2009: en la primera se detectaron omisiones en sus obligaciones de transparencia y, la segunda fue para corroborar esas solventaciones; en el 2010, se realizaron tres valoraciones: en la primera se emitieron sólo recomendaciones, la segunda fue para verificar la solventación de éstas, y la tercera se acudió directamente a los órganos de control para enterarlos de los entes hacen caso omiso y repiten su incumplimiento con la publicación de la información de oficio; para el 2011, sólo se llevó a cabo una evaluación, debido a la emisión de nueva normativa en materia metodológica de evaluación y a la ampliación de los criterios mínimos de transparencia; en el 2012, fueron tres revisiones en los términos establecidos en el último párrafo del artículo 32 de la Ley en materia, toda vez que se trataba de una nueva metodología, en la que se especificaban los criterios más precisos para los datos a publicar, así como los formatos para organizar la información, y a su vez, el Pleno se restringió a emitir recomendaciones, ni visitas al órgano de control respectivo, sino que se optó por generar recomendaciones a los titulares de los entes obligados para su atención.

En este sentido, el resultado de las evaluaciones es presentado en los informes anuales de actividades que expide el Instituto, a fin de dar a conocer los resultados obtenidos en cada ejercicio (avances o retrocesos en materia de transparencia). Ahora bien, con base en los informes de actividades y resultados del InfoDF 2009 al 2012, al hacer una evaluación es necesario dividirla en dos etapas; la primera incluye:

1. Revisión de la información publicada en la sección de transparencia del portal de Internet institucional de cada sujeto obligado.
2. Registro de la evaluación: en un instrumento denominado tabla de verificación, en el cual se señala la valoración numérica y la observación respectiva cuando no se cumple o se cumple parcialmente el criterio específico.
3. Procesamiento y análisis de los resultados para calcular los índices correspondientes.

---

<sup>81</sup> Art. 28 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2006)

4. Elaboración de las recomendaciones específicas para cada Ente Público.
5. Elaboración del informe de resultados de la evaluación.
6. Presentación de resultados y recomendaciones al Pleno del InfoDF para su aprobación.
7. Notificación de resultados y, en su caso, de las recomendaciones a los sujetos obligados con un lapso de tiempo para su solventación.
8. Preparación de los expedientes con el soporte documental y electrónico del incumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los Sujetos Obligados.

El siguiente cuadro es un ejemplo de una primera evaluación realizada por el Instituto en el 2012 referente a lo antes mencionado.

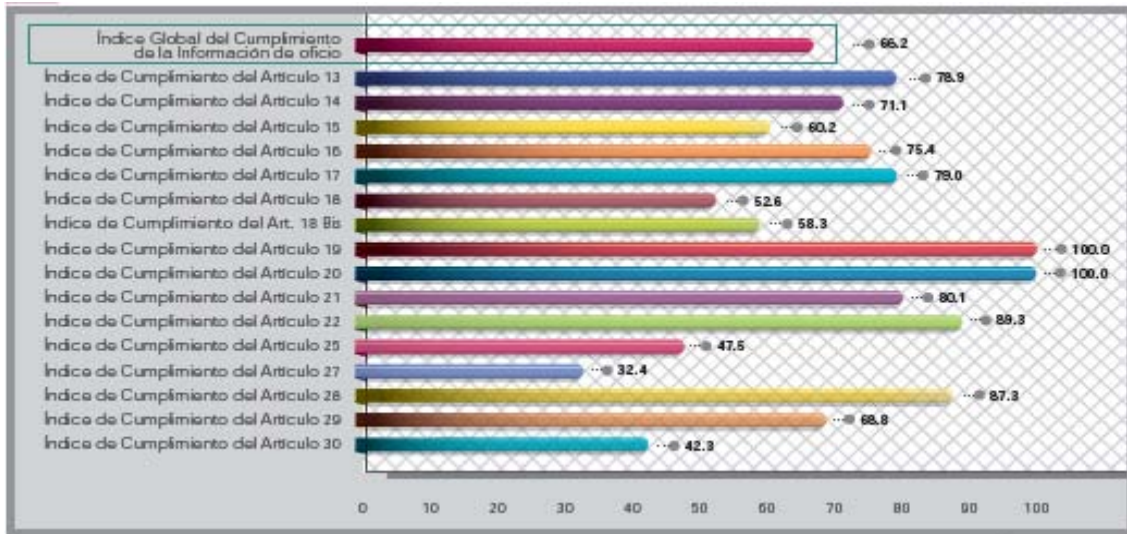
| Órgano                            | Entes Obligados | Índices de Cumplimiento |             |                          |                            |             |              |              |             |             | Índice Global del Cumplimiento de la Información de Oficio (IGOF) |
|-----------------------------------|-----------------|-------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|---|
|                                   |                 | Artículo 13             | Artículo 14 | Obligaciones específicas | Artículo específico        | Artículo 25 | Artículo 27  | Artículo 28  | Artículo 29 | Artículo 30 |   |
| <b>Ejecutivo</b>                  | <b>99</b>       | <b>78.1</b>             | <b>69.5</b> | <b>59.2</b>              | <b>15, 18 y 18 Bis</b>     | <b>44.9</b> | <b>28.6</b>  | <b>86.5</b>  | <b>66.4</b> | <b>40.9</b> | <b>64.3</b>   |
| Administración Pública Central    | 21              | 82.1                    | 74.0        | 60.4                     | 15                         | 43.9        | 22.8         | 91.1         | 62.1        | 31.7        | 66.2  |
| Desconcentrados y Paraestatales * | 62              | 76.5                    | 69.8        | 60.5                     | 15 y 18 Bis                | 48.8        | 34.2         | 85.7         | 69.1        | 45.3        | 65.3  |
| Delegaciones Políticas            | 16              | 78.8                    | 62.5        | 52.6                     | 18                         | 30.7        | 14.2         | 83.6         | 61.8        | 35.8        | 57.8  |
| <b>Judicial</b>                   | <b>2</b>        | <b>91.8</b>             | <b>85.2</b> | <b>87.3</b>              | <b>17</b>                  | <b>98.8</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> | <b>98.0</b> | <b>93.3</b> | <b>89.5</b>   |
| <b>Legislativo</b>                | <b>2</b>        | <b>68.0</b>             | <b>82.9</b> | <b>75.4</b>              | <b>16</b>                  | <b>0.0</b>  | <b>0.0</b>   | <b>93.8</b>  | <b>63.0</b> | <b>0.0</b>  | <b>67.0</b>   |
| <b>Autónomo</b>                   | <b>7</b>        | <b>90.8</b>             | <b>85.9</b> | <b>87.2</b>              | <b>17, 19, 20, 21 Y 22</b> | <b>83.4</b> | <b>76.2</b>  | <b>92.9</b>  | <b>96.0</b> | <b>59.1</b> | <b>85.5</b>   |
| <b>Total</b>                      | <b>110</b>      | <b>78.9</b>             | <b>71.1</b> | <b>61.8</b>              |                            | <b>47.5</b> | <b>32.4</b>  | <b>87.3</b>  | <b>68.8</b> | <b>42.3</b> | <b>66.2</b>   |

Fuente: InfoDF a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

El cuadro muestra los resultados de una evaluación a todos los órganos de gobierno y el número de entes públicos que lo conforman; del mismo modo muestra el grado de cumplimiento en sus obligaciones de transparencia. De este modo, podemos determinar que el poder judicial tienen el mayor índice de cumplimiento con un 89.5%; seguido por los órganos autónomos con un 85.5%. En contra parte, se observa que las

delegaciones políticas son quienes presentan el menor índice de cumplimiento de sus obligaciones con 57.8%. Quizás esto responda a que las delegaciones políticas son los sujetos obligados con mayores obligaciones de transparencia.

Referente al Índice Global del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia en el 2010, por poner un ejemplo, con la primera evaluación el resultado del cumplimiento fue de 81.3%, resaltando a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y al InfoDF con el 100% del cumplimiento de sus obligaciones genéricas y adicionales por artículo (20 y 22 respectivamente).



Fuente: InfoDF, a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

Con base en estos datos el Instituto realiza una segunda etapa de evaluación, vencidos los plazos que se le otorga a cada ente obligado para solventar las recomendaciones emitidas por el mismo; de este modo se revisan ahora los siguientes puntos:

1. Revisión de la sección de transparencia de los portales de Internet para confirmar que los sujetos obligados hallan solventado las deficiencias en la publicación de la información de oficio.

2. Registro de la revaloración numérica en la tabla de verificación, si es que la recomendación fue atendida; de lo contrario, se hace notar que no se solventó la observación hecha por el Instituto, en cuyo caso la calificación queda como se otorgó en la primera etapa.



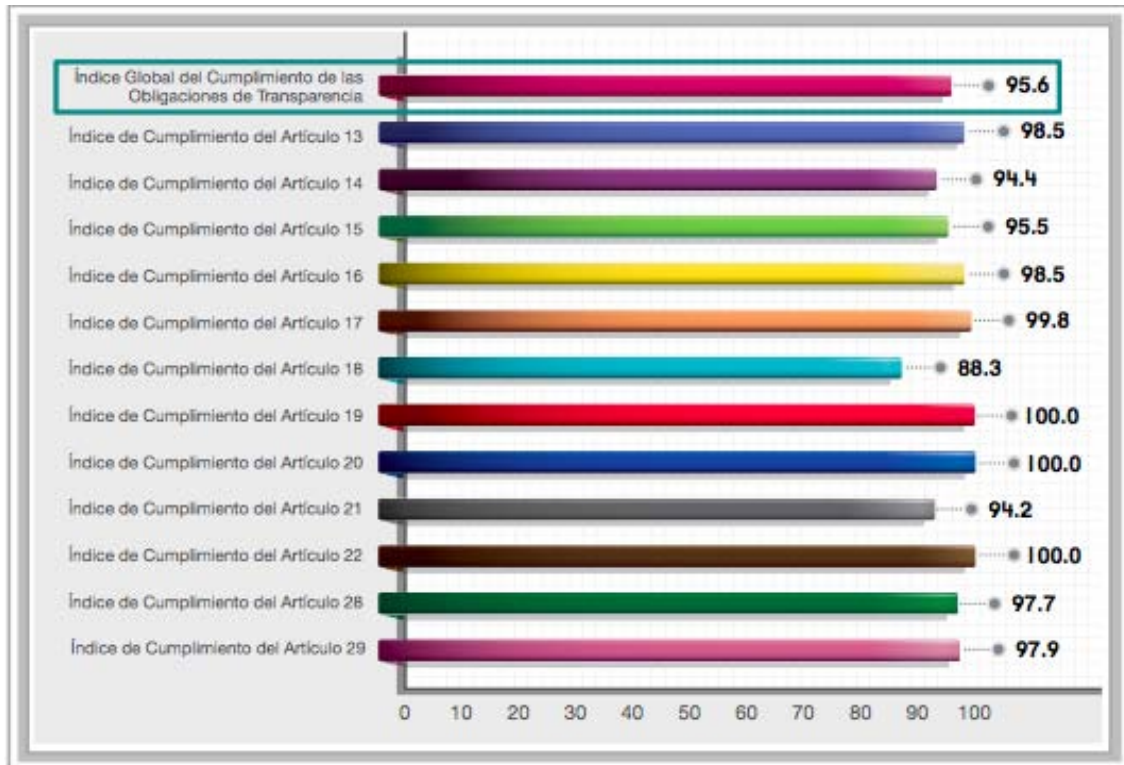
3. Procesamiento y análisis de los resultados producto de la solventación de recomendaciones, para calcular los nuevos índices de cumplimiento.

4. Presentación de los resultados al Pleno del Instituto.

5. Preparación de los expedientes con el soporte documental y electrónico del incumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados.

6. Vista a los órganos de control correspondientes cuando no se hayan solventado en su totalidad las recomendaciones derivadas de la primera evaluación.

Los resultados de la citada evaluación del 2010 en su segunda etapa se reflejan en la siguiente gráfica, dónde se muestra un avance a pasar del 81.3% a 95.6% al finalizar la segunda evaluación; lo cual corrobora la eficiencia de dicho proceso metodológico de evaluación hacia los portales institucionales.



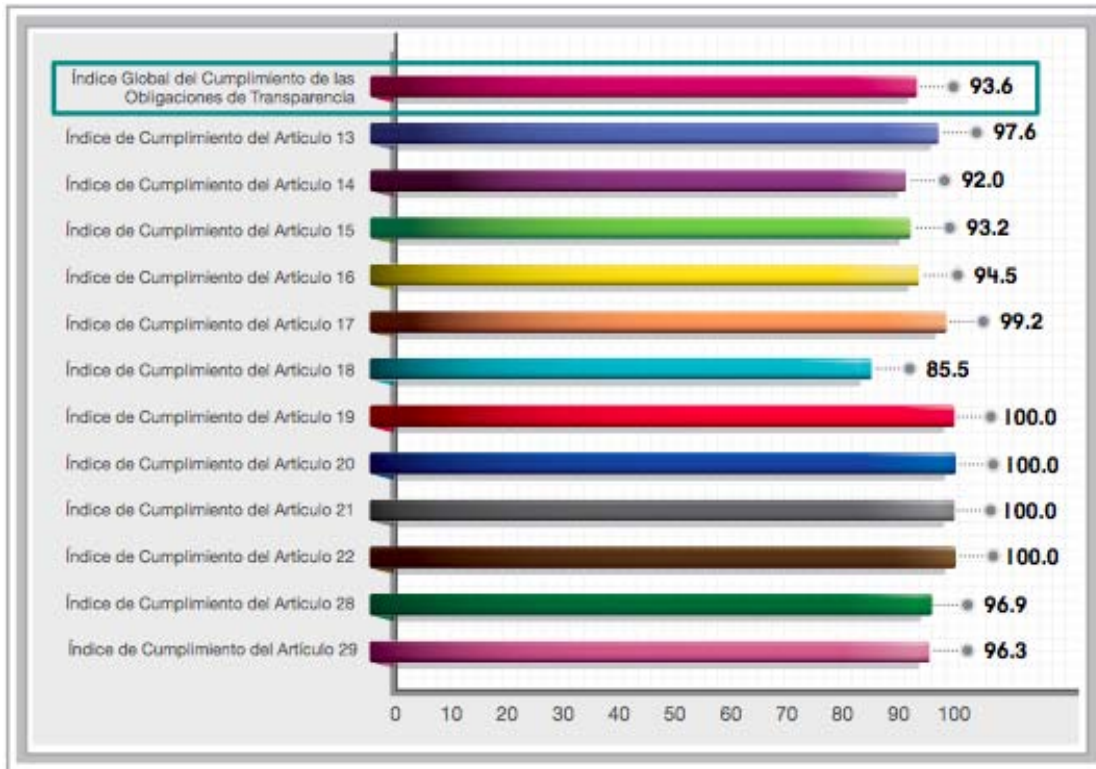
Fuente: InfoDF, a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

Cabe mencionar que la segunda etapa no incluye recomendaciones, debido a que previamente existió un periodo para solventar las deficiencias encontradas y para atender en su totalidad las recomendaciones emitidas por el Instituto en la primera evaluación.

En el 2010, se realizó una evaluación adicional, para verificar que los sujetos

obligados mantuvieran actualizados los datos correspondientes en relación a sus funciones, debido a la movilidad de la información y constante actualización de la misma.

Los resultados de la misma se pueden apreciar en la siguiente gráfica.



Fuente: InfoDF, a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

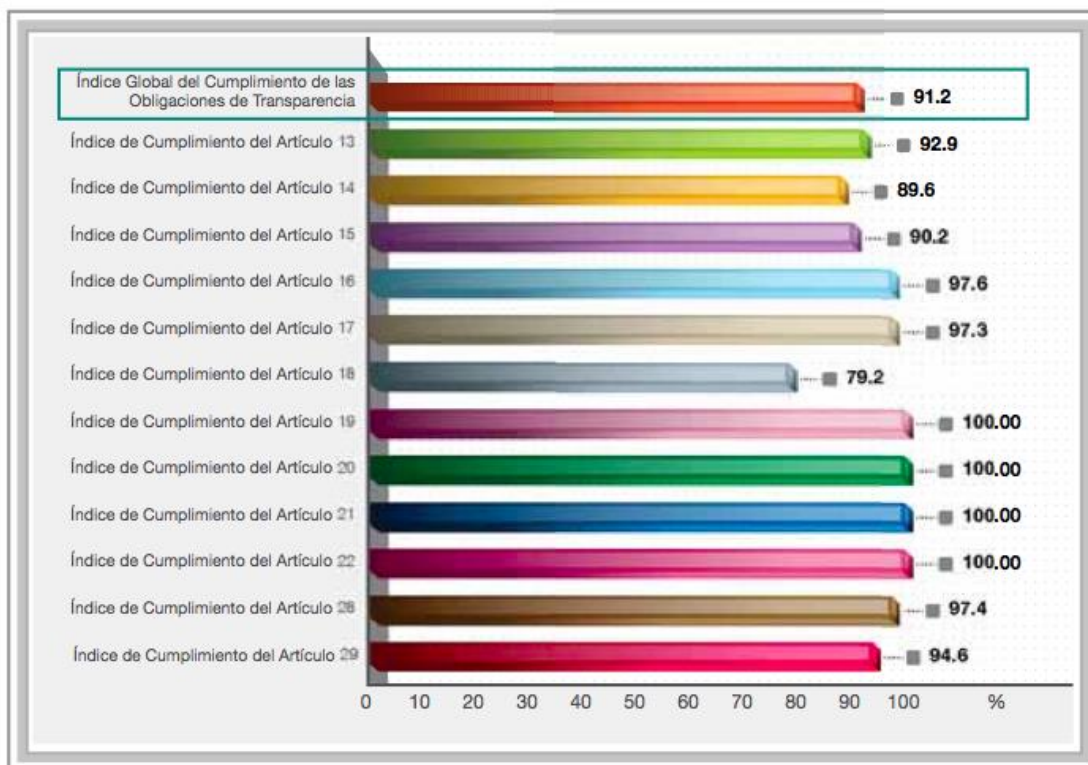
Como se muestra en la gráfica, el índice de cumplimiento disminuyó del 95.6% al 93.6%. Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal fueron los únicos entes que mantuvieron el 100% en las tres evaluaciones correspondientes. El caso más efectivo fue la Universidad Autónoma de la Ciudad de México quien pasó de un 46.3% en la primera evaluación a un 100% en la tercera evaluación.

Una posible explicación a la disminución del índice de cumplimiento de las obligaciones de transparencia puede reflejarse en la movilidad de las funciones de cada ente obligado, lo cual ocasiona que los servidores públicos encargados no actualicen la información correspondiente a la dinámica institucional; sin embargo, esto no puede pasarse por alto debido a que la población interesada solicita en su mayoría datos y

archivos coyunturales y no estables.

Siguiendo esta línea, para el 2011 con la evaluación que se realizó dado los factores antes mencionados que impidieron la realización de más recomendaciones. El índice de Cumplimiento por parte de los sujetos obligados nuevamente desciende del 93.6% de la última evaluación a 91.2% en la realizada en el 2011. Sin embargo, lo importante es rescatar a los entes públicos mejor evaluados (32 alcanzaron una evaluación de 100%), entre ellos están: la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del DF, la Contraloría General del DF, el Instituto del Deporte del DF, la Jefatura de Gobierno del DF, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Cultura, el Fideicomiso Educación Garantizada del DF, etc. En contra parte, los entes públicos con menor calificación son: el Instituto de Educación Media Superior del DF (57.3); la delegación Tlalpan (51.7); Secretaría de Desarrollo Económico (51.6) y; el Fideicomiso Central de Abasto de la Ciudad de México (3.3).

Estas cifras reflejan que quienes tienen una calificación menor al 60% poseen altos índices de opacidad en el manejo de información, además; reinciden en el no cumplimiento de sus obligaciones de transparencia por lo que influyen negativamente en los índices promedio del total de entes públicos que si siguen sus principios institucionales.

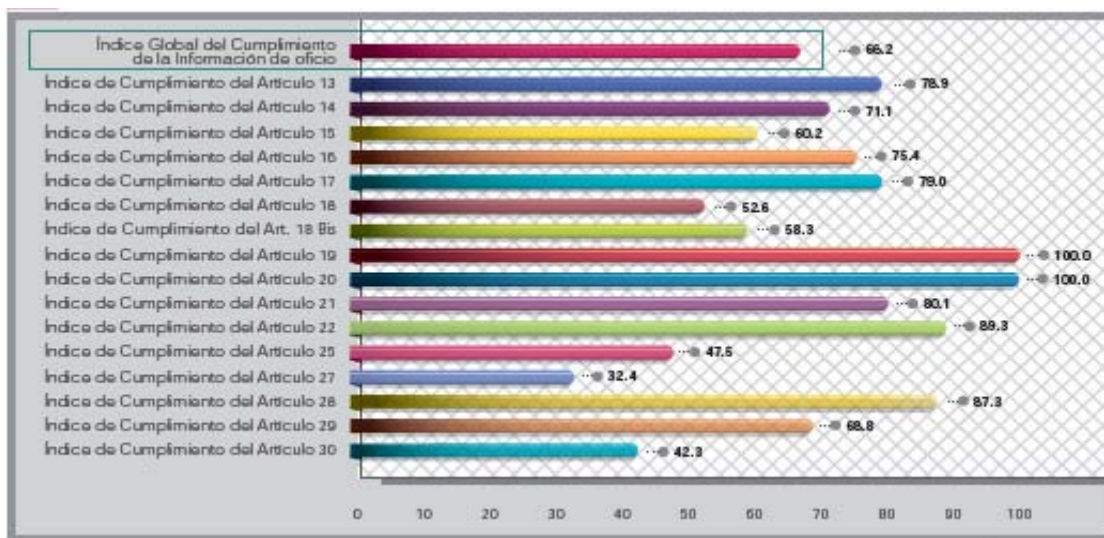


Fuente: InfoDF a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

Por último, cabe precisar que los índices de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los entes públicos, se han modificado debido a las constantes modificaciones que ha tenido la ley. Por ejemplo, para el 2008 la incorporación de los partidos políticos locales y agrupaciones políticas; para el 2011, la baja de las agrupaciones políticas<sup>82</sup> como sujetos obligados. Entonces, la desincorporación de las últimas no afectan los resultados del cumplimiento del resto de los entes públicos.

Esto nos lleva a explicar el motivo por el cual, en las tres evaluaciones del 2012, el índice de cumplimiento fue muy bajo, tan sólo del 66.2%.

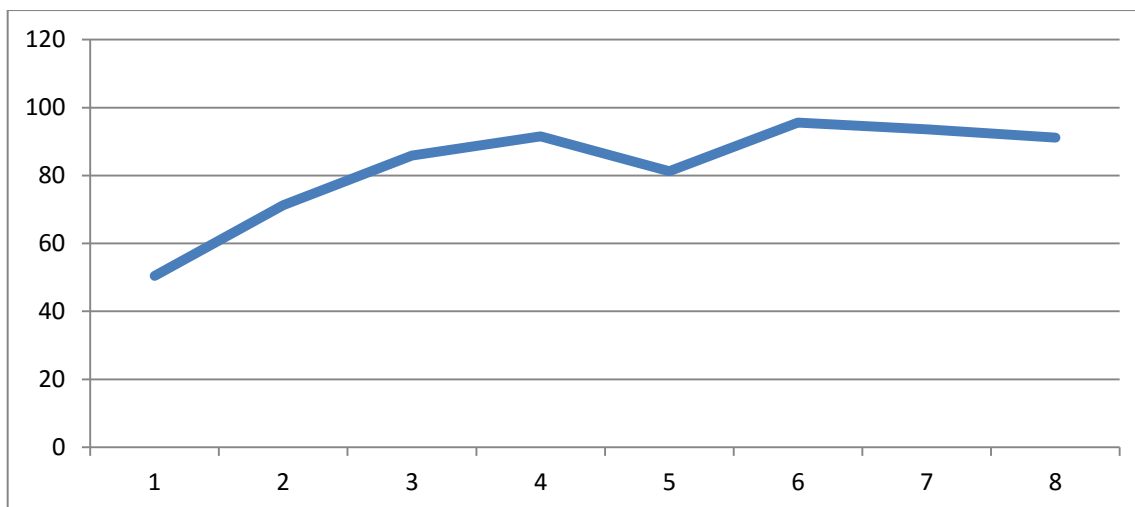
<sup>82</sup> Hasta el 2010, las Agrupaciones Políticas tenían un índice promedio del 98 al 100% del cumplimiento de sus obligaciones, por lo cual su baja como sujetos obligados no afecta los resultados presentados por el InfoDF.



### 3.5.4. Evolución de los índices de cumplimiento de las obligaciones de transparencia hacia los entes públicos (2008-2011).

En este apartado se analizará el comportamiento que han tenido los índices de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los entes públicos en el periodo 2008 al 2011 (debido a que en esos años se efectuaron siete evaluaciones que ha realizado el InfoDF, en el 2012 se realizaron tres más, sin embargo, por su naturaleza, no son objeto de la misma línea de investigación, dado que sólo se enfoca en diagnosticar el cumplimiento de información de oficio en los portales de transparencia de los entes obligados y este año en especial y con motivo de la última reforma publicado en el 2011 a la Ley en materia, en el 2012 el enfoque es diferente) por eso, con el propósito de verificar su constancia en el comportamiento acerca de la publicación de los actos de gobierno para la Administración Pública del Distrito Federal; así como analizar si la reducción de la demanda de oficio obedece a la calidad de la información publicada en los portales institucionales.

La siguiente gráfica expresa el comportamiento y su equivalente en porcentajes de cumplimiento.



Fuente: Elaboración propia con datos del InfoDF.

La gráfica muestra la tendencia de los índices de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los entes públicos del periodo 2008 al 2011. Es decir, comprende desde la primera evaluación diagnóstico en el 2008 hasta la última evaluación realizada en el 2011. No obstante, los resultados arrojan que desde el inicio la tendencia tenía una pendiente positiva en cuanto a la calidad de la información, a pasar de un 50.5% a un 91.2%.

El índice de cumplimiento en los portales institucionales comprendían antes de la primera evaluación un porcentaje del 50.5%, debido a que el Instituto no contaba con los mecanismos de evaluación para emitir recomendaciones en cuanto al incumplimiento de sus funciones; sin embargo al emitir los resultados de su primera evaluación se alcanza un 71.3% del cumplimiento total, lo cual explica el aumento de las solicitudes de información del 2008 al 2009 en más del 122%, debido a la falta de información a la vista de la población en los portales de transparencia.

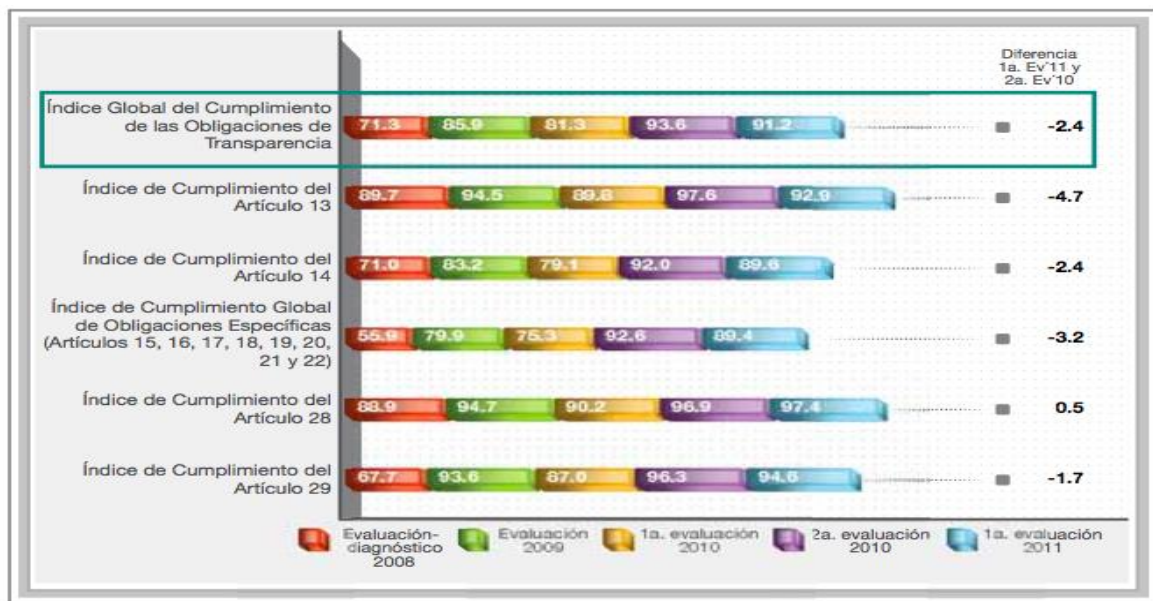
Para el 2009 las evaluaciones a los portales institucionales se registraron de 85.9% a 91.5% al finalizar el año; sin embargo, las solicitudes de información en ese año alcanzaron las 91,523 cifras más registradas hasta el momento.

En el 2010, con las tres evaluaciones realizadas se observa que inicia el cumplimiento con un 81.3%, pasa por 95.6% y finaliza con un 93.6%, lo cual indica que se estabiliza la calidad de la información al finalizar el año por encima del 90% del cumplimiento en la mayoría de los entes públicos. Sin embargo, al cierre del ejercicio las



cifras cayeron en 2% lo cual nuevamente explica el aumento de las solicitudes de información en el 2011 en 3.4% del total recibidas en el 2010.

Estas cifras demuestran la validez de la calidad de la información de oficio presentada a la población por parte de los entes públicos.; debido a que en el 2011, con la única evaluación procesada por parte del Instituto se concluyó con el 91.2%. Es decir, quitando los datos que corresponden a las evaluaciones emitidas después de un periodo de solventación de recomendaciones, en el 2009 el resultado fue de 85.9%, en el 2010 fue de 81.3% y para el 2011 se alcanzó un porcentaje del 91.2% del total de cumplimiento de las obligaciones de transparencia, lo cual puede explicar el comportamiento que han tenido las solicitudes de información pública en el 2010 y 2011.



Fuente: InfoDF a través de su Dirección de Evaluación y Estudios.

La gráfica nos muestra el desglose de cinco evaluaciones correspondientes al índice global del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, es decir, al cumplimiento de los entes públicos por artículo correspondiente. En el 2008 el índice era del 71.3%, para el 2009 era del 85.9%, para el 2010 en su primera evaluación era del 81.3% y en su segunda de 93.6%, es decir, existe una diferencia del 12.3% entre las dos evaluaciones correspondientes al 2010 y de 7.7% de cumplimiento más con respecto al 2009; para el 2011 fue de 91.2%, o de 5.3% más que en el 2009. Es decir, una vez más se

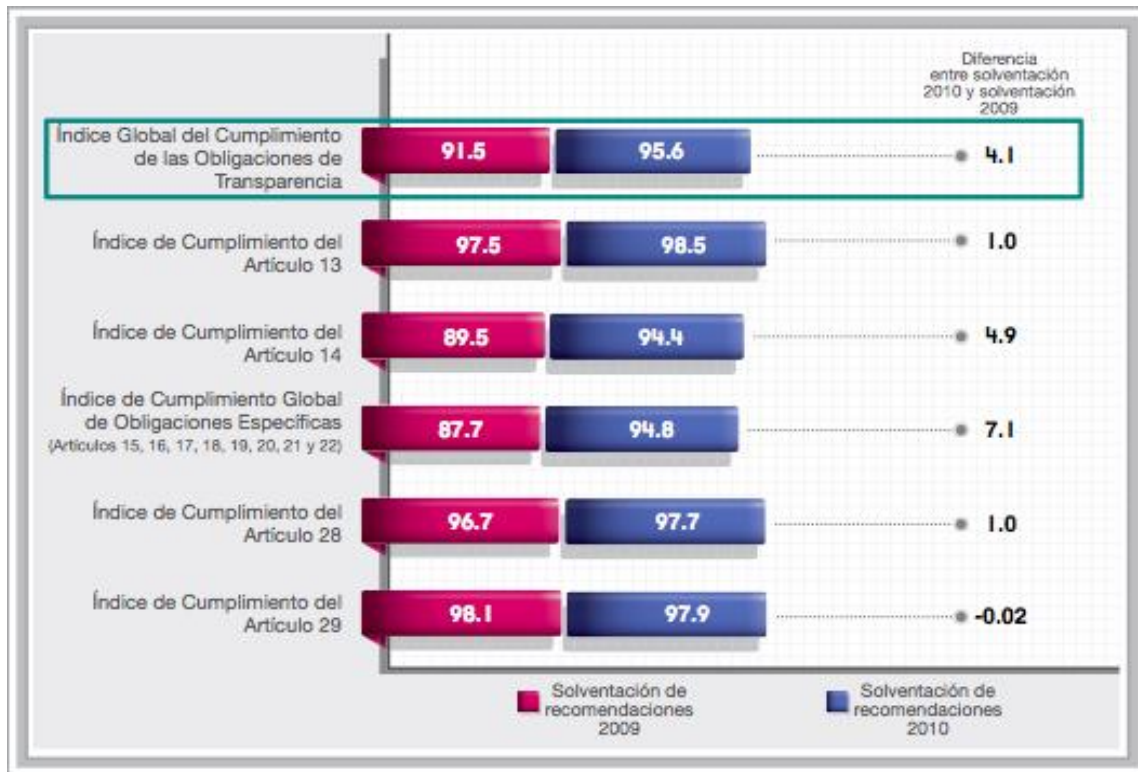
corroborar que a mayor índice de cumplimiento de sus obligaciones de transparencia menores requerimientos de información de oficio por parte de la población interesada.

Lo anterior refuerza la mejoría que se ha tenido en el cumplimiento de los artículos que establecen las obligaciones de transparencia, con excepción de la baja notoria en todos los índices resultantes de la primera evaluación del 2010 con respecto a la única efectuada en el 2009. Esto puede explicarse debido que a la evaluación del 2009 consistió en un pre-aviso para informar a los entes obligados de sus deficiencias con los portales de transparencia; en el 2010 por el contrario, no se llevaron a cabo alertas sobre sus incumplimientos, sino la evaluación se efectuó sin previo aviso; sin embargo, aunque en la segunda evaluación se solventaron la mayoría de sus deficiencias, los entes públicos no deben estar en función de las evaluaciones para realizar la actualización de información correspondiente a sus funciones.

En relación a la disminución de demanda de información de oficio en el 2010 y 2011 con respecto al 2009, puede obedecer a *menor cumplimiento de las obligaciones de transparencia, mayor presentación de solicitudes de información y viceversa, a mayor cumplimiento de las obligaciones de transparencia, menores solicitudes de información*. No obstante, esta afirmación conlleva a validar la calidad de la información presentada en los portales institucionales, los cuales están en función a la oferta informativa por parte de la población.

Para reforzar esta idea, la siguiente gráfica muestra el grado de solventación de las recomendaciones emitidas por parte del Instituto en relación a la publicación de información de oficio en los portales de transparencia. Es decir, en el 2010 se aprecia un aumento del 4.1% en relación a la actualización de la información, accesibilidad de la misma y focalización de temas de mayor interés para los usuarios. En este sentido, se deriva de la oferta informativa los temas, datos y/o archivos más solicitados y con mayor interés para la ciudadanía, de los cuales los entes públicos han obedecido a los principios de máxima publicación de los actos de gobierno y a las recomendaciones del Instituto para emitir un mejor servicio en relación a la publicación de la información.





Fuente: InfoDF, a través de su Dirección de Evaluación y Estudios

En síntesis, la calidad y cantidad de la información presentada en los portales institucionales obedecen a la demanda ciudadana de datos y/o archivos correspondientes a su interés, aunado a la actualización constante y permanente de esa información y a la accesibilidad de la misma, generan que la población demandante no tenga la necesidad de formular una solicitud de información para solicitar dichos datos y/o archivos. Sin embargo, cabe mencionar que el índice de cumplimiento en el 2010 y 2011 giró en torno al 90% aproximadamente de las obligaciones de transparencia; dado que algunos entes públicos siguen incidiendo en altas zonas de opacidad de la información relacionados con sus funciones. En este punto, falta afinar el marco regulatorio a fin imponer sanciones a aquellos servidores públicos que insistan en no transparentar la información correspondiente a su unidad administrativa; así mismo, se debe seguir vigilando el cumplimiento de los entes públicos que no han hecho caso omiso de estas recomendaciones, para ser más específicos en áreas de oportunidad, el siguiente apartado se detallarán algunas observaciones encontradas durante esta investigación.

## **CAPÍTULO IV “PRINCIPALES HALLAZGOS: ACIERTOS Y DESACIERTOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL”**

---

A raíz de las evaluaciones realizadas por el Instituto de Acceso a la Información y Protección de datos personales del Distrito Federal, sobre el grado de cumplimiento de la LTAIPDF por parte de los entes obligados, se han detectado puntos problemáticos o situaciones de mejora para garantizar de manera más eficiente el derecho de acceso a la información a todos los ciudadanos.

El aumento de la demanda de solicitudes de información así como los cambios sustantivos registrados en la LTAIPDF en el año 2012, no han sido acompañados adecuadamente por un proceso sistemático de mejora en las áreas u oficinas de información pública ni en la propia capacitación de los servidores públicos para adaptarse a dichas modificaciones.

Por otra parte, se han observado fallas de vinculación entre el propio Instituto y los órganos internos de control de los entes públicos obligados por la ley, para enfrentar aquellas situaciones de incumplimiento o controversia derivados de la aplicación de la norma que claramente se relacionan con los puntos señalados anteriormente y con una cultura organizacional resistente a la transparencia.

En este sentido, Rodolfo Vergara indica que “la transparencia debe elaborarse, construirse, implementarse cuidadosamente, con una visión de largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado.”<sup>83</sup> Lo cual indica que las problemáticas derivadas de la aplicación de la ley de transparencia deben observarse no sólo en términos técnicos y de procedimiento sino también como parte la propia racionalidad de las organizaciones y de una cultura organizacional opaca por naturaleza. A continuación se analizan con mayor detalle los problemas detectados.

---

<sup>83</sup> Vergara, Rodolfo. *La transparencia como problema*. En: Cuadernos de transparencia. No. 5. Ed. IFAI. México. 2012. P.5.

#### 4.1. Problemas identificados en las Oficinas de Información Pública

A pesar de que el derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal puede ejercerse a través de sistemas electrónicos como INFOMEX, las Oficinas de Información Pública no pierden relevancia en sus funciones y en la atención directa al público, debido a que gran parte de la población no cuenta con el servicio o el acceso a las herramientas tecnológicas (páginas electrónicas y mecanismos de acceso), o simplemente desconocen el uso o aprovechamiento que pueden obtener de las mismas.

Es necesario precisar, que las Oficinas de Información Pública deben reunir todas las especificaciones correspondientes para que el derecho de acceso a la información pública se cumpla adecuadamente; es decir, se debe contar con servidores públicos debidamente capacitados en información y número para cubrir las necesidades de los solicitantes, al mismo tiempo las oficinas deben ser visibles y de fácil acceso para la población en general dentro de las instalaciones del Ente Público al que pertenezca, así como también apearse a las funciones que les corresponde establecidas en la ley en materia, con un trato amable y vocación de servicio en la atención al servicio prestado a los usuarios solicitantes de información, además, deben tener un espacio adecuado con equipo actualizado y la información correspondiente, etc.

Todo ello, con el objetivo de no dificultar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en las oficinas, siendo éstas una de las tres formas que tiene la población en general para poder acceder a la información pública gubernamental: “El espacio físico donde se ubica la OIP debe ser estratégico para facilitar y promover el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Una OIP instalada cerca de la entrada a las instalaciones del Ente Obligado permite su localización inmediata, el libre acceso a ella y un servicio expedito de orientación, ingreso de solicitudes o consultas al portal de Internet”<sup>84</sup>

La ubicación física<sup>85</sup> de la OIP es uno de los principales problemas a enfrentar por parte de los solicitantes de información. Para el 2011, el Instituto registró un 31% del total

---

<sup>84</sup>

<sup>85</sup> El Instituto reporta en su programa anual denominado Diagnóstico Integral de las Oficinas de Información Pública, con base en el artículo 71 de la ley en materia, a fin de verificar el cumplimiento de las instalaciones de las OIP y sus condiciones en que se desarrolla el servicio de acceso a la información, además de verificar la adecuada ubicación, señalización, espacio físico, mobiliario y equipo de cómputo, servidores públicos capacitados y difusión de la cultura de la transparencia en su totalidad del ente público; que para el 2012 se logró la verificación del 100% de las OIP correspondientes a todos los entes obligados del Distrito Federal.

de entes públicos que ubican su OIP en la entrada de sus instalaciones, con acceso inmediato y a la vista de toda la población; un 18% que se encuentra en la planta baja, pero alejada de la entrada y sin vista accesible a los usuarios; y un 51% ubica a su OIP en un piso superior a la planta baja, sin fácil acceso, ni señalamientos de su localización. Esto probablemente se deba a que los entes públicos sólo cuentan con instalaciones en pisos superiores sin posibilidad de utilizar la entrada o planta baja como Oficina de Información Pública; sin embargo, existe todavía una gran incidencia en no poner señalamientos de localización de las OIP e incluso de la instalación del ente público en general. Para el 2012, los números reportados no varían enfáticamente; sin embargo, esto significa que si los funcionarios responsables tienen mayores niveles administrativos, se les facilita la labor de vigilancia y seguimiento en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la LTAIPDF.

Otro problema identificado se presenta en las instalaciones del ente público, al no contar con módulos de información o de recepción para solicitar informes sobre la ubicación de la OIP; cuando no existe tal módulo inmediatamente los usuarios se dirigen al personal de vigilancia quienes inmediatamente deben orientar a los solicitantes de cómo acceder a ella; sin embargo, para finales del 2012 el 56.5% del total entes públicos evaluados presentan este problema, de no contar con módulos de información y/o recepción y además, de no capacitar a su personal de vigilancia para orientar a los solicitantes de información en cómo acceder a las instalaciones.

Las señalizaciones de las OIP's son un problema aún más latente, debido a que un 69% del total evaluadas se encuentra distante de la entrada y sin señalización alguna de la ubicación de las oficinas. En este punto, sería conveniente que los entes públicos mantengan al menos dos letreros visibles a la población: 1) colocado en la entrada principal del sujeto obligado y, 2) el instalado en el espacio físico donde se ubica la OIP; esto sin dejar de lado las señalizaciones adicionales de recorrido y de información que nutra la participación del usuario y la guía hasta la ubicación de las oficinas.

Con respecto al espacio físico destinado para las OIP's se presenta la cifra del 100% de los entes públicos que cuentan ya con al menos una Oficina de Información Pública que atienda las necesidades de información de la población; sin embargo, el 16.5% sigue incidiendo en no contar con una oficina exclusivamente para la atención del público

interesado, sino en compartir funciones con alguna otra unidad administrativa del ente obligado. Ello se une a la falta de mobiliario y equipo de cómputo, ya que el 11% sólo cuenta con material básico de apoyo (una computadora, un escritorio y una silla), lo cual no le permite a las OIP agilizar sus funciones en la atención de solicitudes de información.

Cabe mencionar, que acorde a las estadísticas reportadas por cada ente público, referentes a la presentación de requerimientos de información (quienes no presentan más de 100 solicitudes en todo un ejercicio fiscal) no es prioritario fortalecer su material de apoyo; sin embargo para aquellos entes que reportaron altos índices de presentación de solicitudes de información es prioritario y urgente fortalecer su material mobiliario y de cómputo para la adecuada atención de los solicitantes. Sin embargo, con esto no refiero a que se descuide la verificación del funcionamiento, actualización y cambio constante de equipo y mobiliario correspondientes a cada oficina.

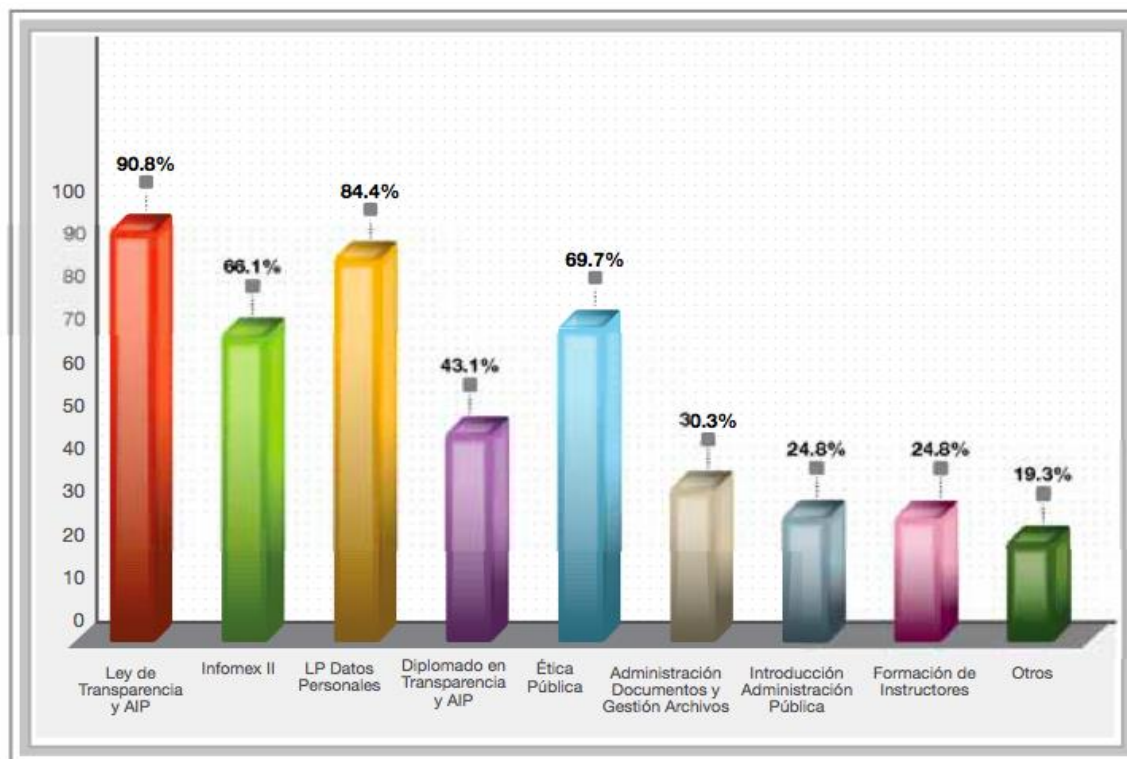
Además, bajo la premisa de que cada OIP debe contar con al menos dos equipos de cómputo: uno para el servidor público titular de la OIP, y dos para disposición de los usuarios en consulta de información; el Instituto reporta que se sigue incidiendo en no atender dicha demanda, ya que el 24.7% no cumple con este requisito mínimo y por tanto, le sea necesario proporcionarle al solicitante alguna otra computadora de cualquier unidad administrativa para la consulta de información directa.

Referente a la entrega de información en formato copias certificadas, escáner y/o impresiones, el Instituto reporta que el 8.3% de las OIP no cuenta con una fotocopidora o con acceso a la misma; el 62.4% no cuenta con escáner de uso exclusivo y el 1% tiene problemas de impresiones constantes. Lo cual, retrasa la entrega inmediata o la exclusión del medio de entrega a los solicitantes de información, debido a que no es posible la reproducción de documentos en dichos formatos. Por tanto, sea necesario proporcionarles la información a los solicitantes en otro formato que no le sea de utilidad o que no le sea de fácil manejo y/o entendimiento.

Por último, en relación al número de servidores públicos capacitados titulares de las OIP se reporta que el 68.8% mantiene un promedio de tres o más servidores públicos por oficina, y el 31.2% restante se mantiene con dos y en su mayoría con un funcionario público, lo cual en un tercio del funcionamiento de los entes públicos no es considerable calificar de ágil la atención de las solicitudes de información. Cabe mencionar que no es

recomendable que exista un titular por oficina debido a las múltiples tareas ejecutadas, a la constante ausencia de sus labores por la necesidad de cursos de actualización, cursos presenciales de capacitación, eventos organizados por el InfoDF o a encomiendas de naturaleza distinta de las inherentes a las OIP, como la ausencia para recabar la información solicitada por los usuarios, etc. Esto ocasiona que al menos del 6.4% al 10% del total de entes públicos no tenga servicio en las Oficinas de Información Pública en horarios laborales; lo cual evidentemente retrasa o frena en gran medida el ejercicio del derecho en su modalidad presencial.

En relación a la capacitación de los responsables de las OIP y de los servidores públicos involucrados, en materia de actualización de información, conocimiento de sus funciones y/o atribuciones delegables de la normatividad en materia y la preparación como servidores públicos (ética pública, trabajo en equipo, vocación de servicio, etc.), cabe mencionar que el Instituto si ha desarrollado programas referentes a cada punto en específico a fin de mejorar el servicio prestado en la atención directa de solicitudes de información, la siguiente gráfica refleja el porcentaje de avance en la capacitación de los servidores públicos en comento.



Fuente: InfoDF a través de la Dirección de Evaluación y Estudios.

La gráfica expresa los cursos básicos mínimos con los que deben contar los responsables de las OIP para la atención de solicitudes de información; sin embargo, como se puede observar no todos los servidores públicos han tomado todos los cursos indispensables para la adecuada operación de la oficina. Referente al conocimiento de la Ley sólo el 90.8% lo han cursado, en el sistema INFOMEX el 84.4%, ética pública 69.7%, etc. Lo cual nos conduce a pensar que existe cierta apatía en relación a la actualización de conocimientos. Sin embargo, se ha presentado el caso de que los titulares de las OIP deleguen funciones en personal operativo o personal contratado exclusivamente para la atención de las oficinas los cuales presentan un índice mayor de actualización que los propios responsables (95.6%); en consecuencia, esto puede interpretarse como un problema adicional debido a que institucionalmente sólo está reconocido el responsable titular o titulares de la OIP para la atención de solicitudes, quienes no deben presentar grados de irresponsabilidad de funciones.

Por otra parte, con la reforma del 29 de agosto del 2011 a la ley de transparencia (artículo 5º) se considera obligatoria *la difusión de los contenidos de los entes obligados para facilitar la participación de las personas en la vida económica, social, política y cultural del Distrito Federal*. En esta línea, el Instituto diseña material impreso y electrónico para su distribución en las instalaciones de todos los entes públicos, no sólo con los funcionarios de gobierno sino con las personas que acuden a visitar las instalaciones a realizar trámites, servicios, solicitar información y cualquiera que sea el objeto de su visita. Además se presenta el caso de que algunas instituciones han tomado la iniciativa de diseñar su propio material de difusión en temas relacionados con la transparencia y acceso a la información, ajustándolos a la naturaleza de sus funciones; como es el caso de la Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Cultura, etc.

Esto, sin duda es una dinámica que puede ser adoptada por el resto de las instituciones gubernamentales, lo cual les puede permitir ampliar la difusión sobre los temas relacionados al ejercicio de sus funciones y efficientizar el conocimiento ciudadano con respecto al cumplimiento de sus actividades. Es decir, se puede expandir la dinámica de la cultura de la transparencia sin la intervención necesaria del InfoDF. Sin embargo, aunque la difusión y los anuncios en su mayoría son electrónicos, también se puede

adoptar medios de difusión y promoción en formato díptico, tríptico, volante, carteles, posters, periódico, revista, radio, talleres, cursos, pláticas, etc. Y hasta donde llegue la imaginación de los entes públicos.

Cabe precisar que la mayoría de los entes públicos invierten tiempo y recursos en la difusión de sus actividades por internet, el cual es cada vez más utilizado y su cobertura se expande rápidamente entre la población del Distrito Federal, razón por la cual, la mayoría de las instituciones han optado por el uso de este medio para la promoción de sus servicios y de los temas relativos a la transparencia. Sin embargo, como se hizo la precisión anteriormente, gran parte de la población sigue sin contar con acceso a este servicio y/o desconoce el uso o funcionamiento del mismo, por esta razón es que no debe dejarse de lado las alternativas de difusión antes planteadas para integrar a la población que carece de estos servicios.

En este sentido, un problema mayor tiene que ver con la promoción de las Oficinas de Información Pública, debido a que gran parte de la población desconoce la existencia de ellas, y peor aún, su funcionamiento y la utilidad servil que les puede proporcionar.

Por ello, el Instituto debe coordinarse con los Entes Públicos, específicamente con los Comités de Transparencia y con los Órganos Internos de Control de cada ente debido a que son los encargados de vigilar que se cumplan éstas medidas, para que se fortalezcan las decisiones tomadas en relación a dar solución a estos problemas que en conjunto causan detrimento en la atención apropiada al solicitante, con lo que se afecta el ánimo de los usuarios y la seguridad que deben tener para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

Considerablemente no debe dejarse de lado que es indispensable fortalecer a las Oficinas de Información Pública pues, independientemente del aumento en la frecuencia de uso de medios electrónicos o telefónicos para la presentación de solicitudes, estas instancias continúan siendo las gestoras de las solicitudes tanto en materia de acceso a la información como de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales. Así como, principales representantes en materia de Transparencia del ente del que se esté hablando.



## 4.2. Dificultades en materia de publicación, proceso y actualización de la información de oficio en los portales de Internet

De acuerdo con la LTAIPDF, es obligación de los Entes Públicos sujetos al ordenamiento, publicar de manera íntegra cierta información (que la misma establece), en los portales de Internet para cubrir las demandas básicas de información de una población que ejerce su derecho frente a sus gobernantes. Sin embargo, debido a las constantes reformas a la Ley, la última registrada en agosto de 2011, dentro del periodo estudiado, se adquieren nuevas obligaciones en materia de la información que los entes públicos obligados deben presentar en sus portales de internet. Lo anterior conlleva una adaptación institucional que, evidentemente, presenta problemas tanto técnicos como de interpretación por parte de dichos entes.

A continuación se presenta un gráfico que nos muestra los índices de cumplimiento de los sujetos obligados en la publicación de la información de oficio en sus respectivos portales de internet de 2004 a 2012.



En el gráfico anterior podemos observar que, en general, los índices de cumplimiento de los entes públicos han sido positivos y que las caídas en dichos índices se deben principalmente a cuatro razones:

1. Las evaluaciones se presentan en un periodo inmediatamente posterior a una modificación de la Ley (LTAIPDF), lo cual significa que aún no se asimila o

aplica en su totalidad la nueva legislación y los posibles aumentos (derivados de ella), en el número de elementos o características de la información que debe ser publicada de oficio en los portales de los entes obligados.

2. Las evaluaciones se presentan utilizando diferentes enfoques o criterios emitidos por el Instituto como lo son el *Protocolo de usabilidad y calidad de la información de transparencia publicada en los portales de internet de los entes públicos del Distrito Federal* o los *Criterios y metodología de evaluación de la calidad de la información de las obligaciones de transparencia en los portales de internet de los entes públicos*, y que pueden afectar en el índice de desempeño de los entes obligados.
3. Como consecuencia de las modificaciones legales o de los criterios de evaluación se pueden aumentar el número de entes públicos evaluados o el número de índices de medición, como sucedió en el año 2008 al sumarse los índices de medición de los partidos políticos a los ya existentes y que ocasionan la baja en el índice general obtenido por los entes en las evaluaciones del Instituto, mismos índices que dejan de existir para el 2011.
4. Errores u omisiones propios de los entes públicos, como la falta de actualización de la información de oficio o la presentación de la misma en términos diferentes a los dispuestos por la ley, inciden de manera directa en la calificación que obtienen por parte del Instituto, pero que, a consecuencia de las recomendaciones emitidas por los mismos, los entes modifican y muestran una clara mejoría en sus índices en la evaluación inmediata posterior como se muestra en el caso de las evaluaciones de los años 2010 y 2012.

Asimismo, no todas las observaciones o recomendaciones que hace el InfoDF a los entes públicos son solventadas, debido a que no existe una capacidad de sanción directa por parte del Instituto a los entes públicos, lo cual explicaría la reincidencia en errores u omisiones y, por tanto, el diferencial de índices si revisáramos caso por caso.

Cabe mencionar que la responsabilidad de la información de oficio que debe ser publicada en los portales de internet, no debe recaer únicamente en el servidor público que se encuentra en la oficina de información pública, sino también, implica a las direcciones o áreas que la producen y la organizan, por ello, es de vital importancia que

prácticamente todos los servidores públicos se encuentren capacitados en materia de transparencia y sobre el manejo de la información pública que producen como consecuencia de su trabajo diario, con el propósito de generar un ambiente organizacional propicio a la transparencia.

A pesar de que es una obligación de transparencia la capacitación del personal, en especial de los servidores públicos de la oficina de información pública, es necesario que los Entes hagan un uso más extensivo de la capacitación que ofrece el Instituto por los medios que éste ha diseñado (por ejemplo, *el Fomento a la cultura de la transparencia*, en uno de sus vertientes: *capacitación a distancia*) para cubrir al más amplio número de servidores públicos; es decir, ya sea a través de la capacitación a distancia o bien recurriendo a la formación de instructores internos.

Al mismo tiempo, no es necesario que toda esa información recaiga por ley exclusivamente en el responsable o jefe de la OIP, a quien se le ha responsabilizado, equivocadamente, del cumplimiento de estas obligaciones y de conducir a toda la estructura de un Ente (léase que ciertos Entes Públicos manejan información en grandes cantidades), debido a que este tiene otras funciones como atender a un público demandante de solicitudes de información y algunos de los errores más comunes en la información de oficio no sólo tienen que ver con la ausencia de la misma en el portal de internet o en su falta de actualización sino que se remontan a la propia forma en la cual se recaba y presenta dicha información por parte de los responsables de generarla dentro de la propia organización.

En este sentido, los problemas encontrados hacen referencia a la actualización de la información (la ley establece la actualización de la información de oficio cada 3 meses); sin embargo como se mencionó anteriormente, las evaluaciones que el Instituto hace a los portales institucionales y a las secciones de transparencia de los sujetos obligados encuentra fallas constantes de actualización de información correspondiente a sus actividades y/o funciones institucionales, principalmente en aquellos entes públicos que manejan informaciones en grandes cantidades, aunado a la complejidad y dinamismo de la misma, existe un pequeño retraso en la publicación de la información de oficio en tiempo y forma.

Sin embargo, existe un periodo de solventación de recomendaciones en el cual el 90% de los entes públicos atiende dichas indicaciones; en aquellos entes que persisten en no actualizar su información el Instituto se da a la tarea de dar visita a los correspondientes órganos de control interno por los incumplimientos de las obligaciones de transparencia respecto a la información de oficio que deben mantener publicada en sus portales de internet, a los cuales les da una advertencia acompañada de recomendaciones.

Por poner un ejemplo, sólo en el 2011 sólo se registraron dos casos de visitas a los órganos internos de control; lo cual refuerza lo anterior que a mayor índice de cumplimiento de las obligaciones de transparencia, menores son las recomendaciones emitidas por el Instituto y menores son las visitas a los órganos internos de control. Los usuarios por su parte, pueden hacer denuncias por incumplimiento a las obligaciones de oficio ante el InfoDF (artículo 32 de la ley), dichas denuncias pueden ser presentadas por escrito o en un formato aprobado por el Instituto, por tel-infoDF, correo electrónico, o personalmente; las cuales deben ir acompañadas de datos de referencia para notificarles la evolución del proceso de solventación de incumplimiento de funciones para ese mismo año los entes públicos más evidenciados fueron: el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y la Delegación Tlalpan.

Aunque, dentro de sus atribuciones del Instituto no está el sancionar directamente a los responsables de limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la transparencia en el Distrito Federal, si está el evidenciar y denunciar con las autoridades competentes a dichos funcionarios públicos, los cuales se sujetarán a los términos que establezca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente de los ordenamientos civiles o penales adicionales a los que estarán sometidos por daños ocasionados al ente público y a los solicitantes de información; para estos casos el artículo 93 de la ley en materia señala las infracciones a la normatividad en: omisión o irregularidades en la publicación o actualización de la información; en la atención de las solicitudes en materia de acceso a la información; en el suministro de la información pública solicitada; en la falsificación, daño, extravió, alteración, negación, destrucción y ocultamiento de datos, archivos, registros y demás información; en persistir en el incumplimiento de sus funciones y/o recomendaciones emitidas por el Instituto sustentadas en la ley; en realizar funciones que no corresponden, específicamente en

materia de inexistencia de información, clasificación de la misma y entrega de información reservada y/o confidencial (correspondientes a los comités de transparencia); etc.

En este sentido, las recomendaciones deben ser acatadas en su totalidad por los entes públicos, ya que el órgano interno de control debe emitir informes semestrales sobre los procedimientos administrativos derivados del incumplimiento de funciones. Aunque existen pocos casos de servidores públicos que limiten el ejercicio del derecho de acceso a la información, los responsables deben tener específico cuidado en el tratamiento de dicha información, debido a que la entrega de datos y/o archivos puede llegar a ocasionar daños a terceros dependiendo del trato que se les dé para los cuales fueron requeridos.

Por último, cabe mencionar que las evaluaciones correspondientes a la publicación y actualización de información de oficio han elevado considerablemente el índice de cumplimiento de las obligaciones de transparencia a pasar del 40% a más del 90% en el periodo 2007 al 2012, derivado de factores diversos como los antes mencionados, con lo cual se corrobora la premisa inicial del fortalecimiento de la calidad y cantidad de información publicada en los portales institucionales y secciones de transparencia de cada ente público.

Sin embargo, es necesario fortalecer este punto por parte de los sujetos obligados, a fin de que la información de oficio obedezca a:

a) Que el ciudadano pueda *leer y comprender*, sin necesidad de ser un experto en la materia; es decir, que se use un lenguaje sencillo, sin perder el rigor y la naturaleza de los datos que se presentan.

b) Que cualquier persona pueda identificar las secciones de transparencia como ventanas de acceso gubernamental y que se especifiquen los puntos establecidos en la ley correspondiente al qué, cómo, por qué, cuándo, dónde y para qué determinada información

c) Que la información sea claramente identificada y que se fortalezcan las ventanas de transparencia focalizada, es decir, aquella información que los entes públicos registran como la más solicitada y/o de mayor interés para la población.

d) Que si la ley establece un periodo de actualización cada tres meses, los entes públicos tomen la iniciativa de hacerlo en el menor tiempo posible, lo cual les beneficiará en la reducción de demandas de información de oficio, siguiendo los puntos de fácil acceso

ciudadano antes descritos. Y también beneficiará a los solicitantes de información y a la impresión que se lleven sobre el quehacer gubernamental para cada ente público.

#### **4.3. Problemas identificados en la atención de solicitudes de información pública**

Derivada de una insuficiente capacitación, en temas como información pública, datos personales, recursos de revisión, obligaciones de transparencia, etc., se suman otras como las responsabilidades adicionales que en muchos casos tienen que cumplir los encargados de las OIP, provocando una inadecuada respuesta a las solicitudes de información.

Por ejemplo, los resultados presentados anteriormente respecto a la atención de solicitudes de información muestran que los entes públicos han mejorado en un gran porcentaje la adecuada atención de solicitudes de información, a pasar del 78% a sólo el 10% de irregularidades presentadas en el periodo 2007 al 2012; estos datos muestran que un número importante de respuestas a requerimientos de información presentan irregularidades en algunos casos, severas. Las respuestas, incluso, versan en contra de los principios establecidos en la ley: imparcialidad, responsabilidad, etc., puesto que carecen de fundamentación y/o motivación, y/o no se apegan a los lineamientos que rigen la operación de las OIPs, Tel-InfoDF o del mismo sistema Infomex.

Los casos con mayor incidencia y gravedad recurren en no brindar información relativa al derecho que tiene el solicitante de presentar recurso de revisión contra la respuesta recibida; además, ese 10% se distribuye en errores como: entrega parcial o incompleta de la información, inexistencia de la misma, injustificación de la inexistencia de la información, evasión y ocultamiento de datos y/o archivos solicitados, y entrega errónea de información, etc.

Aún más grave son los oficios de respuesta que contienen datos personales del solicitante, como lo son su correo electrónico, su domicilio y su número telefónico, cosa contraria a lo establecido en la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, responsabilidad de los entes poseedores a darle cabal resguardo de los mismos. O como los casos que se clasifica o se declara la inexistencia de información sin convocar al Comité de Transparencia, otra causante de irresponsabilidad en la atención de las solicitudes de información.

En otros casos reportados al InfoDF, los responsables de la OIP, por desconocimiento de las funciones y atribuciones de las dependencias, entidades, órganos autónomos, delegaciones, o entidades pertenecientes a algún poder local, etc., en las que laboran, canalizan a otros Entes solicitudes que les correspondería contestar. También, está latente el panorama que al contestar una solicitud se marca en el sistema INFOMEX como información entregada vía correo electrónico o en el mismo sistema, cuando en realidad en el oficio de respuesta sólo se orienta al solicitante para que ingrese una nueva solicitud en lugar de, como indica la Ley (Artículo 47, último párrafo), turnarla al Ente correspondiente, para que éste se haga cargo de la respuesta solicitada.

Un aspecto que evidencia una inadecuada capacitación en los servidores públicos, es que los Entes Públicos recurren constantemente a la OIP del InfoDF para recibir orientación sobre diversos aspectos de lo establecido en la ley en materia, según lo reporta el Instituto. Dado que el personal del InfoDF gasta tiempo considerable en contestar dudas de cómo responder a las requerimientos solicitados, por la falta de capacitación a la que deben estar sometidos; sin embargo, para el 2012 se logró la actualización de los servidores públicos por encima del 90% del total, aunque falta intensificar los programas de capacitación dada la rotación del personal adscrito a las oficinas de información pública de cada ente obligado, en este es necesario ajustar el programa de capacitación para todos los servidores públicos involucrados, para que se logre el 100% en capacitación y actualización constante de los encargados en comentario.

Asimismo, el desconocimiento del funcionamiento del sistema Infomex en su totalidad ocasiona que el personal de la Dirección de Tecnologías de Información del InfoDF tenga que ofrecer constantemente, asesorías a diversos Entes Públicos sobre cómo operar diversos aspectos del sistema, llámese para información pública, para datos personales o recursos de revisión, sobre actualizaciones en el sistema, nuevas funcionalidades, o simplemente sobre las funciones básicas que existen dentro del sistema y que se desconoce su funcionamiento.

Además, de estos problemas estructurales, aunque poco más del 90% de las solicitudes atendidas en el 2012 se hayan respondido satisfactoriamente y sin algún contratiempo, es necesario evidenciar los factores que retrasan el tiempo de entrega de información, ya que el promedio de entrega versó en los 7.4 días por solicitud, debido a:

problemas de coordinación y organización institucional dentro de cada ente obligado, en relación al número de servidores públicos y/o unidades administrativas involucradas por solicitud de información; problemas de escases de recursos de inmobiliario y cómputo, así como el necesario para la reproducción ágil y rápida del material solicitado; además de la complejidad de la solicitud, es decir, el número de preguntas contenidas dentro de un mismo requerimiento aumenta la complejidad en la respuesta proporcionada y por ende la tardanza en tiempo de entrega; también, la falta de actualización y capacitación de los servidores públicos involucrados y el manejo de las herramientas tecnológicas y de información que auxilian en la presentación de las solicitudes de información.

En este sentido, dadas las complejidades de oferta informativa de los solicitantes, los entes públicos deben emplear nuevos mecanismos tecnológicos y procedimientos administrativos que les permitan agilizar el tiempo de respuesta y con entrega total de la información, es decir que el estatus final de las solicitudes de información sea del 100% de solicitudes atendidas debidamente en tiempo y forma; ya que ese 10% de respuestas insatisfactorias pueden llegar a frenar o limitar el posterior ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los solicitantes.

Por otro lado, el hecho de que los OIC no resuelvan en tiempos razonables las visitas emitidas por el InfoDF afecta a los solicitantes, ya que dilata la entrega de información hasta hacerla algo imposible, provoca la falta de credibilidad de las personas en su derecho a ser informados y a ser defendidos e induce comportamientos contra intuitivos en los servidores públicos. En ese sentido, resulta apremiante que las recomendaciones que emite el InfoDF sean atendidas y solventadas.

#### **4.4. Problemas Generales: fallas en la promoción del derecho de acceso y deficiente coordinación interinstitucional de las OIP.**

##### *A) Fallas identificados en la estrategia de promoción del derecho de acceso a la información pública.-*

Dentro de las problemáticas encontradas y que entorpecen o desincentivan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, se encuentra un elemento mucho más difícil de medir o comprobar que los anteriormente mencionados y



se refiere a la ausencia de una cultura transparente dentro de las organizaciones gubernamentales.

A pesar de que en años recientes han existido grandes avances en materia de transparencia como la publicación y reformas a las diversas leyes de transparencia locales, incluyendo la del Distrito Federal, así como el fortalecimiento del instituto de transparencia local, existe aún cierta resistencia de las organizaciones públicas sujetas a la ley a transparentar su forma de operación y publicar la información que generan.

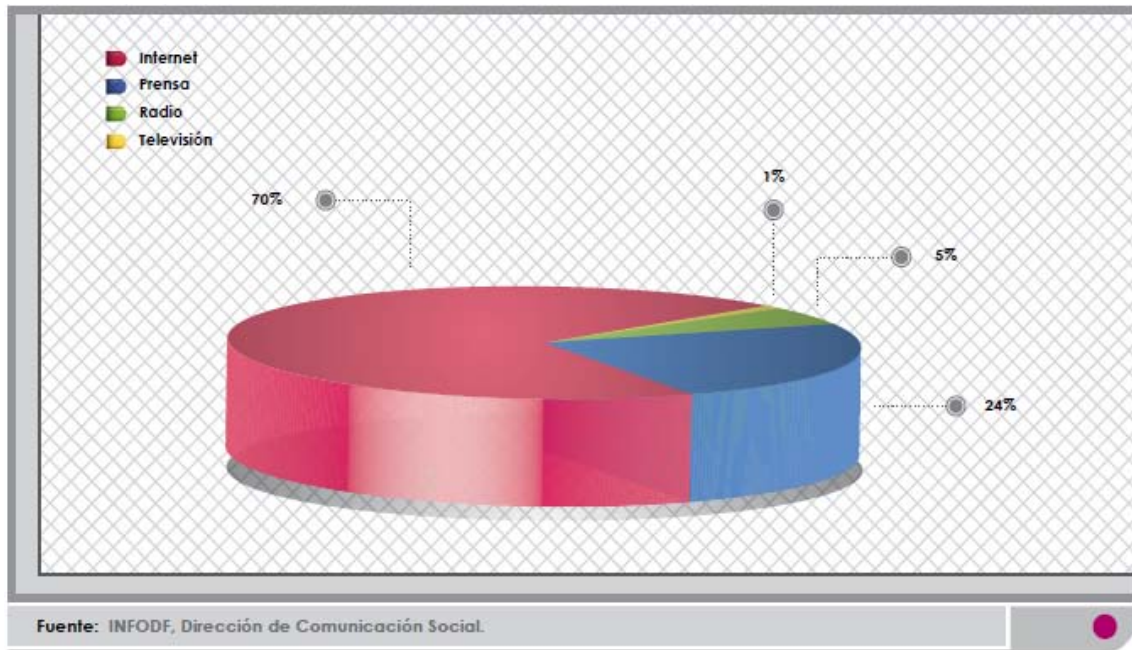
En este sentido, el InfoDF ha tenido una tarea muy importante en materia de capacitación y fomento de la cultura de la transparencia entre los entes públicos y la ciudadanía en general, al elaborar y capacitar de manera presencial y a distancia a un número importante de servidores públicos, como se mencionó anteriormente, con el objetivo de lograr que los servidores públicos difundan en su mayoría toda la información de su quehacer gubernamental que les sea posible.

Asimismo, el instituto reporta que lleva a cabo diversas actividades para la publicación de material didáctico, así como campañas de comunicación social con el fin de posicionarse de manera positiva ante la opinión pública y tratar de obtener legitimidad como un órgano encargado de proteger y verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia y protección de datos personales, esto lo podemos constatar en su portal de internet en la sección de publicaciones de transparencia y acceso a la información, así como en los eventos de fomento y participación que organiza relacionados con estos temas, mismos que también se observan publicados en su página de internet. Sin embargo, la mayor debilidad se puede encontrar en la promoción del derecho de acceso a la información pública hacia la ciudadanía en general, ya que aunque falta fortalecer los esfuerzos realizados, en ocasiones la población se muestra apática hacia estos temas dado que no tienen interés alguno en ejercer su derecho, ni en conocer el quehacer gubernamental, etc.

La estrategia de comunicación social del Instituto ha sido deficiente en el impacto que ha causado en los medios de información, particularmente en aquellos medios a los que la ciudadanía tiene mayor facilidad de acceso por sus características, a saber, los medios masivos de comunicación como la televisión y la radio donde debería de existir

una campaña más intensa y de manera conjunta con el Instituto de Transparencia a nivel Federal en la promoción de éste derecho tan fundamental como lo es la ciudadanía.

A continuación se muestra la gráfica que muestra el comportamiento e impacto en los medios de comunicación.



Lo anterior refleja el impacto de la difusión en los medios de comunicación; sin embargo, cabe mencionar que, el InfoDF tiene mayor impacto en redes sociales y en anuncios vía internet, seguido de publicados de prensa y notas informativas a nivel estudiantil; es decir, su mayor difusión versa en medios que utilizan las tecnologías de la información. En este sentido, se puede observar que la mayor fortaleza en materia de promoción del derecho de acceso a la información se tiene en los portales de internet según cifras reportadas por el InfoDF. Cabe señalar que a pesar de la importancia de esta herramienta, su deficiencia es más que evidente en un contexto donde la población que cuenta con acceso a internet directo (desde sus hogares) es aún reducida.

Por último, es importante mencionar que el papel del centro de formación en línea del Instituto para capacitar a distancia tanto a servidores públicos como a docentes y ciudadanía en general. De acuerdo con datos del propio instituto, para el año 2011, el número de personas registradas en el portal en alguno de los cursos en línea fue de 24 901, de los cuales, 23 286 lograron la acreditación por concluir de manera satisfactoria el curso,

cifras significativamente mayores a las de 2010 donde se registraron 17 746 inscritas y 17 290 acreditadas; en el 2012 las cifras aumentaron proporcionalmente entre un 5% y 10% en cada variable. Esta herramienta debe impulsarse de manera más decidida principalmente entre los propios servidores públicos para lograr aún mayor cobertura en la capacitación en materia de transparencia y derecho de acceso a la información y combatir de manera sostenida la cultura opaca que aún se encuentra presente en mayor o menor medida en las organizaciones públicas.

*B) Deficiente coordinación interinstitucional de las Oficinas de Información Pública:*

La coordinación interinstitucional que tiene el InfoDF con los órganos internos de control, con los comités de transparencia y con las oficinas de información pública también ha presentado ciertos problemas: el más latente, es la falta de mecanismos de coordinación entre los titulares responsables de cada una de estas unidades administrativas relativas a cada sujeto obligado; la inexistencia de un programa de cumplimiento de actividades que puedan verificarse anualmente y que desprendan mayores recomendaciones por parte del Instituto hacia los entes públicos; además de la oposición y falta de vocación de servicio que tienen algunos servidores públicos al frente de la atención de requerimientos de información; además, la incidencia en no dar cumplimiento a las recomendaciones y por tanto repercutir en los índices globales de evaluación que se presentan con las solventaciones de tales cumplimientos.

En este sentido, sólo hace falta fortalecer los lazos de comunicación interna y externa a fin de poder coordinarse en cuanto a canalización de información, orientación de solicitudes cuando exista el error de ente público por parte del solicitante, además del programa de apoyo que presione a los entes públicos a solventar las deficiencias derivadas del incumplimiento de sus funciones.

#### **4.5. Sugerencias derivadas de las problemáticas identificadas**

A lo largo de esta investigación se identificaron importantes áreas de oportunidad de mejora para todos los actores involucrados en los procesos relacionados con el acceso a la información pública y la transparencia en el Distrito Federal.

En cuanto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se identificaron diversas problemáticas relacionadas con la publicación de

información de oficio en los portales de Internet; capacitación de servidores públicos; el desempeño de los Comités de Transparencia; la infraestructura de las Oficinas de Información Pública, problemas de coordinación con el Instituto y sus funciones, desconocimiento de la Ley por parte de los solicitantes de información, falta de personal capacitado en temas relacionados, falta de recursos, etc.

El InfoDF a raíz de los resultados obtenidos y reportados en años anteriores, debe poner prioridad en los Programas Operativos Anuales sobre la evaluación del cumplimiento de las obligaciones que establece la LTAIPDF a los sujetos obligados, así como también factores externos que dificultan en menor o mayor grado el pleno cumplimiento de esta normatividad, con el propósito de contribuir a resolverlos.

Referente al cumplimiento de obligaciones de transparencia en los portales de Internet de los sujetos obligados, la problemática se encuentra en la falta de actualización de la información y no, como se podría esperar, en la carencia de la información requerida por la Ley (puesto que al cierre del 2012 se tuvo un avance de más del 92%)

**(PROPUESTA)** En este sentido, el InfoDF debe entrar en coordinación con los Entes Públicos y los Órganos Internos de Control Internos para realizar los trabajos necesarios para establecer un procedimiento formal y detallado, con el fin de delimitar claramente: tiempos, formas y responsables por Ente Público para que se agilice la actualización de los sujetos obligados por Ley en un 100%.

En lo que atañe al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la problemática se puede notar en el aumento más que proporcional de los recursos de revisión, respecto al número de solicitudes de información. Ya que, los solicitantes al presentar su requerimiento de información en su mayoría no están satisfechos con la información recibida.

**(PROPUESTA)** En este sentido, el InfoDF debe realizar un análisis exhaustivo de los patrones de las causales y circunstancias (tiempo, lugar y forma) en los Entes Públicos y órganos de gobierno en donde se presenten en mayor medida recursos de revisión, a efectos de establecer un programa de actividades focalizándose en la calidad de las respuestas para disminuir dichos recursos.

También debe impulsarse el fortalecimiento de la capacitación de todos los servidores públicos, a fin de darle cumplimiento a uno de los objetivos principales de la

Red de Transparencia formar una Cultura de Transparencia en el 100% del servicio público, esto debido a los resultados de los cuatro índices que integran *la evaluación del cumplimiento de la LTAIPDF implementada por la Dirección de Evaluación y Estudios del InfoDF*:

1. El *Índice de Acciones de Capacitación*, que obtuvo una calificación de 67.1 en 2010; 2. Contra 87.5 en el *Índice Global del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia (Portales de Internet)*; 3. Contra 99.1 en el *Índice de Acceso a la Información*, y; 4. Con 90.9 en el *Índice de Cumplimiento en Tiempo y Forma*.

En este sentido, se debe optar por realizar acciones encaminadas a mejorar el funcionamiento y actuación de los Comités de Transparencia, encargados de vigilar el funcionamiento de las Oficinas de Información Pública, para fortalecer la vida de estos órganos colegiados, a fin de lograr una mejor fundamentación y motivación de casos en donde se declare inexistente o reservada la información solicitada.

Por otro lado, no se puede dejar de lado el hecho de que la creciente demanda de solicitudes de información observada entre 2004 (2 mil 665 solicitudes) y 2010 (86 mil 249 requerimientos), sin tomar en cuenta la disminución porcentual del 5.8% que se tuvo en el 2010 referente al 2009, ni la disminución en el año 2011 del -2.9% con respecto al 2009 y la del 2012, en un -8.8% con respecto al 2010% no ha sido acompañada de un incremento proporcional (aun considerando las economías de escala) en la mejora de la infraestructura con que cuentan las Oficinas de Información Pública y en el fortalecimiento de sus recursos humanos, lo que puede ser un factor negativo en la calidad de las respuestas que se ofrecen en ese tipo de servicio.

**(PROPUESTA)** Por esto, el InfoDF debe trabajar con los titulares de los sujetos obligados a fin de dar cumplimiento a los siguientes aspectos de carácter urgente y prioritario:

-Una notable mejora de la Infraestructura de las Oficinas de Información Pública: un espacio físico que cuente con las necesidades mínimas de mobiliario y equipo para dar un mejor servicio. En especial, que se disponga de una computadora, principal herramienta de trabajo para las consultas de los particulares que así lo requieran.

-Un fortalecimiento notorio en el nivel jerárquico de las Oficinas de Información Pública, así como en la profesionalización de los servidores públicos responsables de las

mismas, dado que el InfoDF en sus Informes de Actividades y Resultados anuales reporta que la movilización o los cambios continuos de servidores públicos, en la mayoría de los casos, vienen acompañados de incrementos de los incumplimientos en las obligaciones de transparencia y en los recursos de revisión; así como en el conocimiento de la LTAIPDF.

-Urgentemente, mejorar la ubicación de las Oficinas de Información Pública para que se encuentren, hasta donde sea posible, en la entrada de las instalaciones de cada Ente Público según sea el caso, en el domicilio donde se encuentre el mismo, a fin de que sean más visibles y no se inhiba el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Esto, acompañado de la respectiva promoción por parte de la Dirección de Vinculación con la Sociedad del InfoDF, referente a las tres formas de que la población tiene para solicitar información.

Por otro lado, al InfoDF le hace falta colaborar de forma más intensiva con los Órganos Internos de Control, a efecto de retroceder el incumplimiento de las obligaciones por ley que se presenta en ciertos Entes Públicos, para que éstos sean motores de presión en cuanto a ofrecer mejores servicios. Puesto que la actitud que subyace detrás de la falta de atención a las obligaciones de la LTAIPDF constituye, como es notorio, el mayor obstáculo para su cumplimiento.

Un problema latente, está en el alta y baja de entes públicos del Padrón de Sujetos Obligados debido a que afectan considerablemente los índices de cumplimiento promedio de las obligaciones de transparencia, en el 2008 se dan de alta los partidos políticos y las agrupaciones políticas como sujetos directos y las Organizaciones de la Sociedad Civil como sujetos indirectos, para el 2011; desaparecen los dos últimos y se cambia la normatividad de evaluación para partidos políticos locales dejando de ser responsabilidad del InfoDF; ahora es del Código Electoral del Distrito Federal.

Un claro ejemplo de ello, es que ninguna de ellas instaló una Oficina de Información Pública y, para el 2010, tampoco contaban con portal de transparencia. Es pertinente decir, que el InfoDF debe fortalecer los lazos de trabajo con el Instituto Electoral del Distrito Federal (Sujeto Obligado), para resolver en los mejores términos esta situación.

En materia de Datos Personales existen un gran número de problemas, sin embargo, aunque ese no es tema de esta investigación se puede mencionar algunos, como

la falta de recursos presupuestales debido a que sólo cuatro Entes, incluido el InfoDF, destinaron durante 2012 recursos específicos en materia de protección de datos personales. Por esa razón, hace falta trabajar en la importancia de ese derecho y en la necesidad de que se cuente con el apoyo necesario para consolidarse. También falta personal capacitado y con experiencia en relación al número de solicitudes presentadas en este rubro, principalmente el encargado de la protección de estos datos en los Entes Públicos.

## CONCLUSIÓN

---

En la presente investigación se describió la relación existente entre el derecho de acceso a la información y la transparencia, como elementos fundamentales de un estado democrático de derecho que reconoce a los ciudadanos como agentes fundamentales en la construcción de un buen gobierno y en el fortalecimiento de mecanismos de control al ejercicio del poder público.

Al garantizarse el derecho de acceso a la información pública se sientan las bases para la consolidación de un Estado transparente, donde el Gobierno y la Administración pública lleven a cabo acciones de fomento y articulación de estos valores para estimular la participación ciudadana y modificar la forma a través de la cual gobierno-ciudadanía interactúa en los asuntos públicos.

En México, la modificación al artículo 6° constitucional realizada en el año de 1977 fue crucial en la materia, pues por primera vez, indicaba la responsabilidad del Estado para garantizar dicho derecho y generar los procedimientos e instituciones que permitieran que todo ciudadano pudiera acceder a la información pública. A nivel local, por otra parte, el proceso para garantizar éste derecho ha sido más lento y diferenciado entre las distintas entidades de la Federación. En el Distrito Federal, en particular, la primera ley de Transparencia promulgada en 2003 dio origen, tres años después, a su propio Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales, para brindar los mecanismos (a nivel local), para que la sociedad ejerza su derecho constitucional de recibir información pública.

El papel que ha tenido este instituto local en la promoción del derecho de acceso a la información y en la vigilancia a los entes públicos para garantizar el cumplimiento de la ley se analizó atendiendo tanto a sus actividades preventivas como correctivas y se puso especial atención en el análisis de las solicitudes de información como un indicador cualitativo del nivel de transparencia en las instituciones públicas locales, ello, con ayuda de las evaluaciones anuales realizadas por el propio Instituto.

Se observó que a partir del 2009 se ha venido registrando una reducción importante de la demanda de información. Para ese año, la demanda aumentó aproximadamente en un 200% respecto a 2008, con un total de 91,523 solicitudes, sin embargo; para 2010, se



advirtió un descenso del 5.8% al registrar 86,249, solicitudes, mientras que en 2011 se presentaron 89,610 peticiones, es decir, un incremento de 2.6%, aunque con respecto al 2009 todavía existe un descenso del -2.1% contrario a las estimaciones que calculaban un incremento sostenido del número de solicitudes de alrededor de 400 mil para 2011.

Se analizaron dos hipótesis centrales respecto a lo señalado en el párrafo anterior:

1. A mayor cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LTAIPDF, en cuanto a cantidad y calidad, por parte de los entes públicos, disminuye el número solicitudes de información de la ciudadanía.
2. El número de solicitudes de información refleja el grado interés de la ciudadanía en las acciones de gobierno. Entre menores sean las solicitudes de información, mayor es el desinterés de la población para demandar información pública.

Respecto a la primera hipótesis, se encontró que, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por en InfoDF, se registró un incremento sustancial en las visitas a las secciones de transparencia de los entes públicos de 2009 a 2010, aumentando de 1, 886,597 a 2, 236,387 de visitas, es decir, un 18.5% y para 2011, las visitas ascendieron a un total de 4, 572,386, un incremento del 104.5% con respecto al año anterior.

De igual forma, al revisar las evaluaciones de las secciones de transparencia de los portales de los entes obligas, se halló que el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los entes obligados ha aumentado en los últimos años, es decir; la información presentada es mayor y de mejor calidad, reforzando la afirmación de que a mayor cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los entes obligados, menor será el número de solicitudes de información presentadas.

Asimismo, cabe mencionar que otro de los elementos explicativos, encontrados durante el presente trabajo para demostrar la primera hipótesis, fue el aumento del número de preguntas promedio contenidas en cada solicitud de información, pasando de 2.3 preguntas en 2006 a 3.0 en 2011 y alcanzando hasta 16 preguntas por solicitud en algunos casos, es decir, cada vez se registra un menor número de solicitudes pero con mayor complejidad dada la cantidad de información requerida.

Por otra parte, respecto a la segunda hipótesis formulada, se descubrió la imposibilidad para determinar de forma precisa, si existe o no, un desinterés por parte de la población al solicitar información, debido a que no existen parámetros claros que midan

ese tipo de variables, empero, el Instituto hace referencia a unos indicadores que miden la percepción de la transparencia y el acceso a la información en el Distrito Federal, que muestran que poco más de la mitad de los encuestados no conocen siquiera la existencia de su derecho a acceder a la información gubernamental, ni los mecanismos de acceso. Lo cual nos lleva a determinar que el InfoDF debe intensificar las políticas públicas enfocadas a la promoción de estos valores (DAIP y T).

Un dato relevante que posiblemente puede influir en el interés de la ciudadanía en ejercer o no su derecho de acceso a la información, es el grado de satisfacción respecto a la información obtenida, pues es factible que los entes públicos entreguen la información sólo de manera parcial o incluso que los servidores públicos encargados de responder esas solicitudes, evadan, nieguen o falsifiquen la información solicitada. Ello puede generar que los solicitantes decidan frenar su derecho o dejar de ejercerlo en definitiva o, en menor medida, presenten un recurso administrativo de revisión a fin de dar a conocer a las autoridades competentes sobre la falta administrativa del ente público o de los encargados de responder las solicitudes.

Por último, derivado del análisis realizado en el presente trabajo, sobre el papel del InfoDF en la promoción del derecho de acceso a la información pública y en la vigilancia de los entes públicos para garantizar el cumplimiento de la LTAIPDF y del papel de las solicitudes de información como indicador cualitativo del grado de transparencia en el Distrito Federal, se encontraron puntos institucionales susceptibles de mejora para hacer más eficientes los mecanismos que garantizan éste derecho ciudadano para, a su vez, fortalecen el clima de transparencia en el gobierno local. A continuación se enumeran las propuestas:

1. Mediante reforma a la LTAIPDF, dotar al InfoDF de capacidad de sanción para castigar a los entes públicos que persistan en el incumplimiento de sus funciones y obligaciones de transparencia;
2. Fortalecer la coordinación interinstitucional con los Órganos Internos de Control de los entes, a fin de establecer un procedimiento formal y detallado para delimitar claramente: tiempos, formas y responsables por Ente Público para que se agilice la actualización de los sujetos obligados por Ley en un 100%;
3. Focalizar la atención del Instituto en los entes públicos que persistan en el

incumplimiento y que sean objeto de mayor número de recursos de revisión, a efecto de establecer un programa de actividades que tenga como punto de partida la calidad de las respuestas para disminuir dichos recursos;

4. Con carácter de urgente, mejorar y aumentar la infraestructura, mobiliario y equipo en las OIP de por lo menos 2 computadoras y un espacio suficiente para la atención de solicitudes;
5. Fomento de la cultura de transparencia en todas las áreas del Gobierno local como elemento necesario y obligatorio de capacitación para los servidores públicos y;
6. Mejorar los mecanismos para organizar y archivar la información pública generada por los entes públicos, para reducir el tiempo de respuesta de las solicitudes.

Por último, es importante resaltar que las solicitudes de información realizadas en los últimos años estudiados de esta investigación se centran en temas varios como lo son: informes y resultados de los ejercicios fiscales anuales de los entes públicos: así como de los programas sociales: avances y resultados y en tercer lugar: en relación al control y vigilancia de recursos públicos como lo son los programas de desarrollo urbano, vialidad y transporte público y obra pública; entre otros.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

---

1. ACKERMAN M. John – SANDOVAL, Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. IFAI (07). México. 2010. Págs. 61.
2. AGUILAR Rivera, José Antonio. *Transparencia y Democracia: Claves para un Concierto*. IFAI (10). México, 2006. Págs. 46.
3. CARBONELL, Miguel. “El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental” en *Democracia, Transparencia y Constitución*. Por López-Ayllón Sergio (Coordinador) 2006. P. 17
4. GUERRERO Chiprés, Salvador (Co). *Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal: Horizontes en el Escrutinio de la Gestión Pública*. CDHDF-InfoDF. México, 2008. Págs. 316.
5. HERNÁNDEZ Sánchez, Ma. De los Ángeles (Co). *Manual de Autoformación (01): Sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. InfoDF. México, 2009. Págs. 221.
6. HERNÁNDEZ Sánchez, Ma. De los Ángeles (Co). *Manual de Autoformación (04): Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal*. InfoDF. México. 2010. Págs. 183.
7. HERNÁNDEZ Sánchez, Ma. De los Ángeles (Co). *Manual de Autoformación (05): Ley de Protección de Datos para el Distrito Federal*. InfoDF. México, 2009. Págs. 201.
8. HERNÁNDEZ Sánchez, Ma. De los Ángeles (Co). *Manual de Autoformación (06): Indicadores de Gestión Gubernamental y Transparencia*.
9. INFODF. 5to Informe de Actividades y Resultados 2010. InfoDF. México, 2011. Págs. 385.
10. INFODF. 6to Informe de Actividades y Resultados 2011. InfoDF, México, 2012. Págs. 450
11. INFODF, *Inducción al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. InfoDF. México. 2008. Págs. 124
12. LÓPEZ Ayllón, Sergio. *El Acceso a la Información como un Derecho Fundamental: La Reforma al Artículo 6º de la Constitución Mexicana*. IFAI (17). México. 2011. Págs. 66.
13. PESCHARD, Jacqueline. *Transparencia y Partidos Políticos*. IFAI (08). México. 2010. Págs. 56.
14. UVALLE Berrones, Ricardo (Co). *Rumbos de la Transparencia en México*. México, UNAM, 2001. Págs. 376. RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús. *Estado y Transparencia: Un Paseo por la Filosofía Política (04)*. IFAI. México. 2011. Págs. 62.
15. VERGARA, Rodolfo. *La Transparencia como Problema*. IFAI (05). México, 2010. Págs. 46.

### **Otras fuentes de información:**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
4. Ley de Protección de Datos del Distrito Federal
5. Ley de Archivos del Distrito Federal
6. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
7. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
8. Manual de Organización del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal
9. Manual del Sistema INFOMEX
10. Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales
  1. Página Web del InfoDF: <http://www.infodf.org.mx>
  2. Página Web del IFAI. <http://www.ifai.org.mx>

**ANEXOS**

---

# **ANEXO 1**

### **(Marco Jurídico-Administrativo del InfoDF)**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgada el 05/02/1917. Sus reformas y adiciones

2. Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal

Publicación diaria de lunes a viernes

3. Declaración Universal de los Derechos Humanos

La ONU en 10 de diciembre de 1948, resolución 217 (A) Fracción III

4. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Asamblea General en Nueva York el 16 de diciembre de 1966: México, entró en vigor el 23 de junio de 1981.

5. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” 22 de noviembre de 1969, en México el 7 de mayo de 1981.

6. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Art. 12, Fracción VI, 26 de julio de 1984, última reforma 28 de enero del 2011

7. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

28 de marzo del 2008, última reforma 29 de agosto del 2011.

8. Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal

03 de octubre del 2008, vigencia el 06 de octubre del 2008.

9. Ley de Archivos del Distrito Federal, 08 de octubre de 2008.