

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA SECRETARÍA
DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES 2003**

TESINA

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

MARTÍN MANUEL ANDRADE ESPINOSA

ASESOR: PROF. VÍCTOR NÁJERA DE LA TORRE

MÉXICO, D.F.

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A MIS PADRES

POR EL APOYO Y CARIÑO QUE ME BRINDARON PARA REALIZAR UNA CARRERA UNIVERSITARIA.

A MI HERMANA

POR LAS NOCHES LARGAS Y DESVELOS QUE PASAMOS JUNTOS PARA LA ENTREGA DE TRABAJOS DE FIN DE SEMESTRE.

A MI PEQUEÑA

POR TODO EL CARIÑO, APOYO, COMPRENSIÓN Y ENTUSIASMO COMPARTIDO PARA LA TERMINACIÓN DE ESTA TESINA.

A TODOS USTEDES, ASÍ COMO VIDAL, KIA Y JAFE QUE HAN IMPULSADO MI VIDA Y DESARROLLO PROFESIONAL, MI ETERNO AGRADECIMIENTO.

ÍNDICE

Introducción	3
1. Derecho a la Información y Transparencia	6
1.1 Antecedentes de Acceso a la Información y Transparencia en México	6
1.2 Concepto de Derecho a la Información	9
1.3 Concepto de Transparencia	10
1.4 Concepto de Rendición de Cuentas	11
1.5 Conceptos de Público y Privado	11
2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	13
2.1 Surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	13
2.2 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	15
2.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Análisis y consideraciones	17
3. Principales características y objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su implantación en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	20
3.1 Información pública gubernamental	20
3.2 Información reservada o confidencial	21
3.3 Antecedente de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	22
3.4 Transparencia de la gestión pública en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	26
4. Sistemas de Acceso a la Información y Transparencia en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2003	29
4.1 Medios de consulta de información en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	29
4.2 La Unidad de Enlace en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Características y servicios	30
4.3 Funcionamiento de la Unidad de Enlace en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	31
4.4 Principales resultados y evaluación de la aplicación de la Ley	

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2003	32
Consideraciones y reflexiones finales	35
Anexo 1 Instancias de participación social que atiende la Semarnap	40
Anexo 2 Solicitud de acceso a información gubernamental	41
Bibliografía	43
Libros	43
Documentos	44
Legislación	45
Páginas web	45

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación es un análisis de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sus antecedentes y aplicación, en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales durante el año 2003.

La investigación estuvo dirigida a verificar si el ciudadano común tiene acceso a la información que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Para ello se revisaron sus antecedentes y el contexto en el que surgió, se analizó si la ley cumple con el objetivo de garantizar que el derecho a la información sea efectivo, y si permite al ciudadano conocer las políticas públicas gubernamentales.

En el presente trabajo se revisaron conceptos como derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas, que resultan de interés general, en especial los dos últimos por considerarse relevantes para la administración del presidente Vicente Fox por ser términos enfocados al combate a la corrupción y al ejercicio transparente de la gestión gubernamental del sexenio 2000-2006.

El lector podrá apoyarse en este estudio de caso realizado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para conocer más de cerca el acceso a la información y transparencia en una dependencia del gobierno federal.

La investigación no pretende descubrir ni concluir que con la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se deba considerar como una dependencia que abre sus programas de trabajo, proyectos y ejercicio de recursos públicos al ciudadano que lo requiera.

Por el contrario, ha tenido que hacer un gran esfuerzo para cumplir con las obligaciones sobre transparencia y acceso a la información pública establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para lograr el objetivo, la metodología aplicada consistió en hacer una investigación de lo general a lo particular, aplicando el método deductivo-inductivo, esto es, haciendo una revisión y análisis de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y su aplicación en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El objetivo específico es demostrar que el acceso a la información es indispensable para transparentar la gestión pública, además de favorecer la rendición de cuentas.

Para demostrar lo anterior, el postulado a desarrollar fue: la aplicación de técnicas y sistemas de información integrales permitirán al público acceder con mayor facilidad a la información de la gestión gubernamental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y mediante información oportuna, clara y actualizada, se podrá

proporcionar mayor transparencia al desarrollo de la gestión pública y rendición de cuentas.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos que permiten al estudioso de la administración pública conocer los orígenes del derecho a la información en México, cómo surge la ley federal que regula el acceso a la información y la transparencia, sus características y objetivos, así como los sistemas que permiten al público acceder a la información en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El primer capítulo trata sobre el derecho a la información y transparencia, los orígenes del surgimiento del derecho de petición, de información en México. También reúne conceptos como derecho de información, transparencia, rendición de cuentas, que son básicos para entender el objetivo de la investigación.

En el segundo capítulo se da un panorama del surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como de la entidad responsable de verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública, tanto en dependencias como en entidades de la Administración Pública Federal, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

En el tercer capítulo se analizan las principales características y objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En éste se podrá diferenciar entre información pública e información reservada o confidencial.

También se exponen los antecedentes de la aplicación de la ley en materia ambiental en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como del apoyo a las acciones de transparencia que la dependencia realiza para legitimar las políticas públicas ambientales.

En el cuarto y último capítulo se analizan las formas de acceder a la información de la gestión pública en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Se detalla cómo fueron atendidas las solicitudes de acceso a la información que recibió la dependencia durante 2003, así como el tipo de solicitud y el número de peticiones.

En el apartado de consideraciones finales se desarrolla una serie de reflexiones para demostrar que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales necesita promover la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

Lo que permitirá a la dependencia establecer una relación más estrecha con los ciudadanos, y organizaciones públicas y privadas, para proporcionar información sobre el cumplimiento de planes y programas de trabajo, incluso de informar lo que se deja de hacer por el medio ambiente o si no se cumplieron las metas de trabajo.

Para que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pueda ser aplicada de manera adecuada en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al interior se deben impulsar los alcances y

características que tiene, para que los funcionarios públicos conozcan la información que deberán proporcionar cuando les sea requerida por la Unidad de Enlace.

Adicionalmente, es necesario que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental sea ampliamente difundida por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública hacia la sociedad, para que los ciudadanos puedan obtener, consultar y acceder la información pública tanto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como de otras dependencias y entidades del gobierno federal.

El acceso a la información y transparencia en México es un tema que, sin duda, dará mucho de qué hablar en los próximos años, y esta investigación quiere ser una contribución al análisis y la reflexión del estudio de la administración pública.

1. Derecho a la Información y Transparencia

En este capítulo trataremos los antecedentes sobre el derecho a la información en México, y se desarrollarán conceptos como transparencia y rendición de cuentas, orientados para interpretarse como evaluación de la gestión pública.

1.1 Antecedentes de acceso a la información y transparencia en México

En México, como en cualquier parte del mundo, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la información, se debe procurar que los ciudadanos tengan acceso a información veraz, objetiva y oportuna del quehacer gubernamental y la administración pública.

Los antecedentes del derecho a la información en México se remontan a finales de los años sesenta y principios de los setenta, a partir de la puesta en marcha de la reforma administrativa del gobierno federal.

La reforma administrativa, entre sus objetivos y propósitos, buscaba “incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable”.¹

Para desarrollar la reforma administrativa se estableció un proyecto denominado Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, el cual consideró realizar 11 programas, de los cuales es de interés para el desarrollo de esta investigación el cuarto, cuyo objetivo es la “estructuración del sistema de información y estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio proceso de estadísticas que requiere la programación del desarrollo económico y social del país”.²

Este sistema de información y estadística, se consideraba, debería depender del Ejecutivo Federal para no obstaculizar su desarrollo, ya que si quedaba bajo la rectoría de alguna dependencia, podría impedir su operación y buen funcionamiento.

Para 1973, como resultado de esta corriente reformadora de la administración pública, en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se decretó el acuerdo que dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a establecer sistemas de orientación e información al público.

¹ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedente e institucionalización del proceso (1821-1971)*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1973. p 102.

² *Ibidem*, p. 104.

El acuerdo destaca en su primer apartado que las dependencias del gobierno federal, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, “realizarán los actos que legalmente procedan para establecer sistemas de orientación e información al público, a fin de que se le facilite el trámite, gestión y solución de los asuntos que plantee”³ el ciudadano.

Por lo anterior, el acuerdo establece la obligación del Poder Ejecutivo por aplicar sistemas de información que orienten al ciudadano y faciliten los trámites; asimismo, se establece en el acuerdo proporcionar información a los ciudadanos que la soliciten.

De las aportaciones del acuerdo cabe destacar su apartado tercero, donde por primera vez se plantea el compromiso del Poder Ejecutivo para “proporcionar al público la información que le solicite”, así como “mantener actualizada la información que se proporcione al público”.⁴

En este mismo tenor, el sexenio de José López Portillo se caracterizó por realizar una reforma administrativa dirigida a lograr el desarrollo económico y social de México.

Se impulsó una serie de reformas jurídicas y políticas que caracterizaron el sexenio, entre las cuales destacan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Deuda Pública y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), entre otras.

En este auge de reformas al sistema jurídico y político, surgió la modificación del artículo sexto constitucional promovido por la administración de José López Portillo. Ese artículo garantiza que “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público, el derecho a la información será garantizado por el Estado”.⁵

Entre los argumentos y planteamientos esgrimidos para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca el que “la existencia de un verdadero derecho a la información enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática”⁶.

³ Ver Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de abril de 1973.

⁴ *Ibidem*, p. 160.

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo. 6°.

⁶ Citado por José Cabrera Parra. *Excélsior*. 6 de enero de 1979.

Cabe mencionar que a principios de los años ochenta el titular de la Secretaría de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, intentó impulsar los lineamientos de la ley reglamentaria del artículo sexto constitucional, que destacaba “el derecho a la información es un derecho social correlativo al derecho individual de libre expresión”; además “por la innovación tecnológica y el considerable número de medios se plantea la necesidad de garantizar el derecho a la información”.⁷

Jesús Reyes Heróles consideraba “que no es posible confundir la libertad de expresión con el derecho a la información. La primera implica una abstención por parte del Estado, en tanto la segunda lleva implícita la obligación por parte del Estado y de la sociedad de desarrollar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos del individuo”.⁸

Este tipo de argumentos fueron utilizados para impulsar la ley reglamentaria del artículo sexto constitucional, sin embargo, la propuesta de reglamentación no fue bien recibida por algunos empresarios dedicados a los medios de comunicación, porque consideraban que el derecho a la información anularía la libertad de expresión.

Por lo anterior, se consideró inviable políticamente y poco conveniente reglamentar el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que prevalecía una confusión nacional y resistencia por parte de los empresarios de medios de comunicación, que representaban el “cuarto poder” por su influencia en la opinión pública y cobertura informativa del acontecer nacional.

Los dueños de los medios de comunicación consideraban que el derecho a la información significaba perder la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas, esto desde luego que resultaba contrario a los intereses de dichos grupos, por lo que se opusieron a la reglamentación del artículo sexto constitucional.

En periodos presidenciales de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, no se observa mayor pronunciamiento sobre el derecho a la información, ya que los temas de coyuntura estaban enfocados, por mencionar algunos, a la llamada renovación moral, apoyo para construcción de carreteras, impulso a los derechos humanos, entre otros asuntos.

Sin embargo, hubo grupos que influían en la opinión pública para exigir al gobierno mayores espacios de participación, por lo que continuaron presionando para que en México se legislara a este respecto.

⁷ Beraud Lozano, José Luis. *Comunicación y hegemonía*. Tesis Profesional de Maestría en Ciencias de la Comunicación. México. 1982. p. 130.

⁸ *Ibidem*, p. 130.

Los acuerdos comerciales que se establecieron con países de América del Norte, Asia y Europa, así como las cartas de intención y los créditos obtenidos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para el desarrollo de proyectos, influyeron para que México considerará realizar prácticas de transparencia de la información pública en el quehacer del gobierno y la acción de la administración pública, al ser prácticas recurrentes y constantes que, junto con otros aspectos, se le exigía a nuestro país para cumplir con estos compromisos.

Al interior, también organizaciones no gubernamentales pugnaban porque en México se materializará el derecho a la información, por lo que organizaciones como Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana ejercieron presión al gobierno para incluir este tema en la agenda pública.

Es a fines de los años noventa cuando en México se plantea la necesidad por parte de estos organismos de que el gobierno mexicano inicie un proceso de transparencia del ejercicio de la función pública. A continuación se tratarán los conceptos derecho a la información, transparencia, rendición de cuentas, y la esfera de lo público y privado.

1.2 Concepto de derecho a la información

En México se establece el derecho a la información en diciembre de 1977, y se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, concretamente la que generen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El derecho a la información es una garantía individual que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los ciudadanos, significa que es un derecho universal e inviolable.

Rocío Aparicio establece que el derecho a la información se refiere al derecho de toda persona a “difundir, investigar y recibir información”,⁹ en el cual el contenido podría ser de trascendencia pública.

Para Aparicio, el derecho a la información tiene dos connotaciones: “el derecho a informar y el derecho a ser informado. El derecho a informar comprende las facultades de difundir e investigar. Este rubro supone el acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación y el establecimiento de fuentes de información abiertas al público.

⁹ Aparicio, Rocío. *El derecho a la información vs el derecho a la vida privada*. Tesis, UNAM, FCPS. México. 1999. p. 88.

"El derecho a ser informado: es la facultad de recibir informaciones, se refiere al derecho del individuo y de los grupos sociales a estar informados de los sucesos públicos y, en general, de todas las informaciones que pudieran afectarle. Todo esto es para que oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad. El sentido del derecho a ser informado es que; el receptor abandona la pasividad al tener la posibilidad jurídica de exigir al sujeto obligado, la información a que tiene derecho."¹⁰

Cabe resaltar de cita que el derecho a la información es un derecho universal, para todos los seres humanos, por tanto el ciudadano puede hacer efectivo el derecho de acceder a la información contenida en documentos administrados o generados por las dependencias y entidades del gobierno federal.

Este derecho debe contribuir al desarrollo de una cultura democrática y de rendición de cuentas, que comienza a manifestarse por el interés del ciudadano en participar y conocer más de cerca las políticas públicas gubernamentales, ya que permite a los ciudadanos exigir a sus autoridades mayor información sobre las decisiones que adoptan y que inciden directamente en el mismo ciudadano, como pueden ser asuntos relacionados con el desempleo, el medio ambiente, la seguridad pública, por mencionar sólo algunos.

1.3 Concepto de transparencia

El concepto transparencia significa "que las cosas del poder público deben ser limpias y públicas. Que nada debe permanecer oculto. Que debe abolirse el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado".¹¹

Implica abrir la información de las organizaciones e instituciones políticas y burocráticas al escrutinio público y vigilancia por parte de ciudadanos interesados en acceder a la información del gobierno.

La transparencia no es un acto de rendir cuentas a un ciudadano en particular, más bien requiere de establecer la información en la esfera pública para que los ciudadanos interesados puedan acceder a revisarla, analizarla y utilizarla para exigir el buen funcionamiento de la gestión gubernamental.

La transparencia debe cumplir con algunos requisitos indispensables, que facilite el acceso a la información, que ésta sea entendible y relevante, además de ser de calidad y confiable para quien la solicita.

¹⁰ *Ibidem*, p. 88.

¹¹ Borja Ceballos, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. México, FCE. 1997. p. 959.

1.4 Concepto de rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un término recientemente utilizado en México, significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas”.¹²

Es “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.¹³

La rendición de cuentas facilita a los ciudadanos conocer la información que está en poder del gobierno. Su finalidad es transparentar el uso y destino de los recursos públicos, así como hacer del conocimiento de los ciudadanos y sociedad, cuestiones que tienen que ver con trámites y servicios que ofrece el gobierno federal.

El término se refiere también a “la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación”.¹⁴

El término persigue que los servidores públicos ofrezcan cuentas claras de sus acciones a los ciudadanos y sociedad en general, interesados en conocer el uso y destino de los recursos públicos, así como el desempeño y evaluación de la gestión gubernamental.

1.5 Concepto de público y privado

Es necesario diferenciar entre lo público y lo privado. Para algunos autores la distinción entre ambos conceptos es sencillo de entender; sin embargo por la necesidad de esta investigación, se intentará hacer alguna consideración que contribuya a dar contexto a la investigación.

Para algunos autores, lo público debe ser visible o transparente; en cambio, la connotación de lo privado se refiere a que debe estar exento de cualquier intromisión.

Se puede entender que “lo privado es una creación del Estado, mediante la ley. Se configura por un acto de autoridad”.¹⁵ En que se debe respetar la libertad de los individuos, sin interferencia ni control del Estado.

¹² Ugalde, Luis Carlos. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México, Auditoría Superior de la Federación. 2002. p. 9.

¹³ *Ibidem*, p. 9.

¹⁴ López Presa, José Octavio. *La rendición de cuentas en la política social*. México, Auditoría Superior de la Federación. 2002. p. 7.

¹⁵ Escalante Gonzalbo, Fernando. *El Derecho a la privacidad*. Cuadernos de Transparencia. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2004. p. 8.

En tanto, lo público es accesible para todos, y el papel del Estado en este caso es garantizar la protección de los derechos individuales.

De esta forma, resulta ser de interés para el desarrollo de la investigación entender que el ámbito de lo público está intrínsecamente relacionado con la información que resguardan y generan las dependencias gubernamentales.

La información que transparente el ejercicio de la función pública gubernamental debe ser del dominio público y estar a disposición de la población.

En cambio lo privado, aunque es regulado por el Estado éste también debe vigilar, respetar y garantizar la libertad individual de los ciudadanos.

El Estado debe evitar que las instituciones interfieran en las decisiones de los individuos, las mismas instituciones gubernamentales se encuentran para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, de asociación o de culto entre otros derechos individuales.

2. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

En este apartado hablaremos del surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como organismo responsable del cumplimiento y aplicación de esta ley, y se desarrollará un análisis sobre la misma.

2.1 Surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Una de las causas del surgimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue la demanda de varias organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas al gobierno federal, para disponer de una legislación en materia de acceso a la información, hacia finales de los años noventa.

Demanda que se sumó a la presión que ejercieron varios organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), para que México estableciera una legislación sobre acceso a la información gubernamental.

A lo anterior, se agregaron las peticiones de grupos de empresarios e inversionistas para disponer de información más completa sobre diversos aspectos del gobierno y sobre la situación económica de México.

Es en este contexto que el derecho de la ciudadanía por tener mayor información sobre las acciones de gobierno es más patente, por lo que el Ejecutivo Federal se vio obligado a incorporar algunas demandas de estos grupos sociales.

Para el 4 de diciembre del año 2000, se crea la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, por el titular del Poder Ejecutivo.

El objetivo de la comisión es “coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción, fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades”¹⁶ de la Administración Pública Federal.

La referencia inmediata de la ley se encuentra en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006.

¹⁶ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*. México, a 22 de abril de 2002. p. 27.

De este programa, cabe destacar que “propone facilitar el acceso de la población a la información pública que le permita consultar y conocer sobre la actividad del gobierno federal. Para ello se impulsará una iniciativa de ley que establezca la obligación de abrir toda la información gubernamental a la sociedad, a excepción de aquella relativa a la privacidad de las personas y a la seguridad del Estado y la nación”.¹⁷

Se observa el deseo del Ejecutivo Federal por materializar una ley que permita asegurar un ejercicio transparente de la función pública, para que los ciudadanos puedan conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

Más adelante conoceremos la forma en que la ley permite acceder a la información pública de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tema que se trata en el capítulo tercero.

Para el 26 de febrero de 2001, como resultado de los trabajos que emprendió dicha comisión, se suscribe el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

En ese acuerdo, el presidente Vicente Fox Quesada, a nombre del gobierno federal, se comprometió ante los sectores empresarial, obrero, campesino, académico y organizaciones no gubernamentales, como Transparencia Mexicana, en realizar diez acciones para alcanzar la transparencia administrativa en el ejercicio público y combatir la corrupción en la Administración Pública Federal.

El punto a destacar se refiere a “hacer transparente la información de la gestión pública, poniéndola a disposición de la sociedad en forma clara, sencilla y permanente”.¹⁸

Es así como se presentan las condiciones para que surga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por una parte por las expectativas de diversos organismos internacionales para que México desarrollara una legislación en materia de acceso a la información gubernamental.

Por otro lado, por la participación de organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y partidos políticos preocupados por someter a los servidores públicos al escrutinio público de la sociedad, por erradicar los actos de corrupción del gobierno federal, y por impulsar la transparencia de la gestión pública para obligar al servidor público a rendir cuentas de sus actos y toma de decisiones.

¹⁷ *Ibidem*, p. 23.

¹⁸ Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. México, a 26 de febrero del 2001. p. 2.

Para lograr lo anterior, el titular del Poder Ejecutivo presentó la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Cabe señalar, que la iniciativa presidencial junto con las propuestas realizadas por los partidos políticos, se debatieron largamente y un nuevo proyecto legislativo fue el aprobado por unanimidad, para que la ley federal finalmente entrara en vigor el 12 de junio de 2002.

Esta nueva normatividad establece como principal objetivo que los ciudadanos puedan conocer la información en poder del gobierno federal. Procura garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que se encuentran en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Cabe señalar, que la ley establece en su artículo octavo transitorio que los ciudadanos “podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la ley”.¹⁹

Esto determinó que las dependencias y entidades del gobierno federal pudieran recibir solicitudes de acceso a información a partir del 12 de junio de 2003, de acuerdo con el artículo transitorio antes mencionado.

Para el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se estableció la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

En el punto 2.2, se analizarán las características de esta institución y la forma en que debe garantizar el derecho de los ciudadanos para acceder a información pública gubernamental.

Así, las dependencias y entidades tendrán la obligación de establecer mecanismos y sistemas que les permitan realizar la aplicación y funcionamiento adecuado de la ley correspondiente.

2.2 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es el órgano responsable, de acuerdo con las obligaciones de transparencia, de garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, fomentar la transparencia del ejercicio de la función pública, proteger los datos personales y contribuir en la rendición de cuentas de los servidores públicos a los ciudadanos.

¹⁹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*. México, a 11 de junio de 2002. p. 15.

Este Instituto Federal es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Fue creado por decreto presidencial el 20 de diciembre de 2002.²⁰

Las características institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública son las de ser un órgano de la Administración Pública Federal, “con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”²¹ del sector público.

Para su funcionamiento, el Instituto se integra por cinco comisionados, quienes permanecen en su encargo siete años. El Instituto es presidido por un Comisionado Presidente, responsabilidad que durará dos años, renovable en una ocasión para continuar promoviendo el derecho de acceso a la información, y se elegirá por el total de comisionados que integran el Instituto.

Entre las principales atribuciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley, se encuentran:

- “II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo séptimo;
- VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información...
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
- IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales...
- X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, ...las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento.”²²

²⁰ Ver Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 20 de diciembre de 2002.

²¹ Ley Federal de Transparencia, *op. cit.*, p. 8.

²² *Ibidem*, p. 9.

Se puede observar que el Instituto es la instancia que recibe los recursos de revisión por parte de ciudadanos insatisfechos por la información recibida, tanto en dependencias como entidades de la Administración Pública Federal, básicamente por considerar que la información de la gestión pública no satisface la petición que plantearon para acceder a información gubernamental.

Cabe señalar, que el Instituto no tiene atribuciones que permitan exigir a las dependencias o entidades proporcionar la información requerida por los ciudadanos.

En el artículo 92 del reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se establece que “si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión, lo haga de manera parcial, o a cumplir con una resolución o instrucción, el Instituto podrá:

- I. Comunicarlo al órgano de control interno que corresponda para su inmediata intervención;
- II. Recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate, para su inmediata intervención, o
- III. Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.”²³

La ley y su reglamento no establecen la forma como deberán intervenir los órganos internos de control, solamente se menciona que deberán iniciar el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Es importante resaltar que el Instituto requiere de atribuciones que le permitan exigir a las dependencias y entidades el estricto cumplimiento de la ley. Dotarle de facultades para que el Instituto pueda requerirles la información y, en su caso, sancionar directamente a los funcionarios responsables de integrar y proporcionar la información pública, cuando el recurso de revisión no satisfaga al ciudadano sobre el derecho de acceso a la información.

2.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Análisis y consideraciones

Si bien es cierto que los ciudadanos pueden acceder a información gubernamental de las dependencias y entidades de la Administración Pública, mediante una solicitud de acceso a la información ante la Unidad de Enlace correspondiente o por medio del Sistema de Solicitud de Información (Sisi), a través de Internet.

²³ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. Marco Normativo. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2003. p. 97.

También resulta necesario señalar que en relación con las comunidades marginadas de México, para empezar desconocen la Ley de Acceso a la Información, y por tanto no tienen posibilidades de presentar solicitudes de información por medio de Internet.

Este sector de la sociedad mexicana se encuentra obligado a presentar peticiones de acceso a información gubernamental directamente en las Unidades de Enlace, ubicadas en las oficinas delegacionales de las dependencias y entidades en los estados de la República Mexicana.

Es preciso que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública promueva y difunda la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental mediante campañas publicitarias, e impulse el desarrollo y consolidación de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones políticas.

Para que la ley tenga mayores posibilidades de aplicación en la práctica cotidiana del quehacer gubernamental, se requiere someter al escrutinio público a los servidores públicos responsables de tomar decisiones.

Lo anterior, debe coadyuvar para disminuir la corrupción y erradicarla, así como en desaparecer el abuso de poder que presentan algunos servidores públicos en el ejercicio de la función pública.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública debe proceder con firmeza, y por medio de procedimientos legales, actuar en contra de los servidores públicos que niegan el acceso a la información gubernamental.

Sin embargo, para atender los problemas de opacidad, la cultura de la transparencia y rendición de cuentas en México se encuentra aún en una etapa de falta de promoción y difusión, inclusive al interior de las mismas dependencias y entidades de la Administración Pública, como es el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para aplicar las obligaciones de transparencia que establece la ley, las dependencias y entidades presentan simulación para cumplir con dichas especificaciones. Esto en parte obedece a la resistencia de apertura a la información gubernamental y, por otro lado, a la ausencia de sanciones para los servidores públicos.

Una de las características que presentaba la ley cuando entró en vigor en julio de 2003, era que debido al desconocimiento de la Ley, a los servidores públicos les resultaba complicado clasificar la información como reservada o confidencial, por temor a que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública no estuviera de acuerdo con dicha clasificación y, por tanto, se podría sancionar a los servidores públicos por ocultar información aplicándoles la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la práctica del ejercicio de la administración pública, la ley es el mejor escudo para que los servidores públicos no puedan ser sancionados por ocultar la información que se encuentra bajo su responsabilidad.

Hoy pareciera que lo mejor es declarar la información gubernamental como reservada durante varios años, pues no pasa nada, ya que no existen antecedentes de sanciones a servidores públicos en la Administración Pública.

Para contextualizar lo anterior, cabe mencionar el conflicto suscitado entre los gobiernos de México y Cuba, en el cual el presidente de la República determinó retirar a la embajadora mexicana de Cuba, y la Secretaría de Gobernación, a su vez, decidió expulsar a dos funcionarios cubanos del territorio nacional por considerar que realizaban actividades “contrarias no sólo a la amistad que existe entre nuestros pueblos, sino al respeto que están obligados a darse los gobiernos en sus relaciones internacionales”.²⁴

Para este caso específico, la ley sirvió para ocultar la verdad a la sociedad mexicana, la Secretaría de Gobernación no mencionó el motivo real que originó el distanciamiento entre México y Cuba.

Las declaraciones de la Secretaría de Gobernación a la opinión pública fueron que no era posible dar a conocer los motivos que el gobierno de México tuvo para tomar la decisión de relajar las relaciones diplomáticas con Cuba, por lo que se catalogó como reservada la información de dicha situación. Y el periodo de reserva que estableció la misma Secretaría de Gobernación para tal caso fue de 12 años.

Entre los argumentos que se dieron a conocer fue la información que podría influir de manera negativa en la relación México-Cuba.

Éste es un claro ejemplo de la desviación que se puede hacer de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que resulta indispensable impulsar en México la cultura de la transparencia y rendición de cuentas entre los servidores públicos, ello para fortalecer la aplicación y ejercicio de la Ley en la Administración Pública.

²⁴ Mensaje del Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, en el salón Venustiano Carranza de la Residencia Oficial de Los Pinos. México, 2 de mayo de 2004.

3. Principales características y objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su implantación en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

En este capítulo diremos en que consiste la información pública gubernamental, factor fundamental para que las dependencias y entidades proporcionen información al ciudadano que la requiera. También se establecerá cuál se considera reservada y cuál confidencial.

Hablaremos de los antecedentes de la ley, su aplicación en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y se abordará la transparencia de la gestión pública en la dependencia.

3.1 Información pública gubernamental

La información pública gubernamental es aquella existente en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que se encuentra con antelación a la creación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La ley establece como información pública lo siguiente:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa...;
- III. El directorio de servidores públicos...;
- IV. La remuneración mensual por puesto...;
- V. El domicilio de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos...;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado...;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal...;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio...;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados...;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado...;
- XIV. El marco normativo aplicable...;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana.”²⁵

²⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*. México, a 11 de junio de 2002. pp. 2-3.

La ley señala que la información pública antes mencionada deberá estar a disposición de los ciudadanos por medio de sistemas de comunicación electrónica, como el sistema de red pública, Internet.

Asimismo, determina que las dependencias y entidades deberán de actualizar la información pública; sin embargo, en ningún apartado se establecen sanciones para las instituciones públicas que no actualicen la información de la gestión gubernamental.

Podemos concluir que la información pública gubernamental son las actividades y funciones que las dependencias y entidades desarrollan cotidianamente, agregando que es de su estricta competencia actualizar la información de la gestión pública y deberán ponerla a disposición del público en la dirección electrónica respectiva, que en el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es www.semarnat.gob.mx.

3.2 Información reservada o confidencial

En cuanto a la información reservada o confidencial, ambos términos se refieren a situaciones distintas, pero que forman parte de algo en común: acceder a la información que se encuentra en los expedientes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para el autor Fernando Escalante, los ciudadanos podrán consultar información gubernamental siempre y cuando exista una “clasificación de los documentos oficiales que distinga entre aquellos que pueden hacerse del dominio público, los que deben reservarse para un círculo restringido, los que deben mantenerse en secreto”.²⁶

En la clasificación de documentos, la información podrá ser reservada o confidencial, de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal²⁷.

En dichos lineamientos, se establece que los titulares de las direcciones generales que integran el gobierno federal, son los responsables de clasificar como reservada o confidencial la información que posean en sus áreas de trabajo.

Se considera información reservada la que podría poner en riesgo la seguridad nacional, las relaciones internacionales, poner en peligro la vida o seguridad de cualquier persona, la impartición de justicia, entre otros supuestos.

²⁶ Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 39.

²⁷ Ver Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. México, a 18 de agosto de 2003. p. 89.

Los ciudadanos no podrán consultar la información clasificada como reservada, hasta que cumpla el periodo establecido por ley, que es máximo de 12 años. Este mismo periodo podrá ampliarse por parte de las dependencias y entidades al Instituto Federal de Acceso a la Información, si se solicita con tres meses de anticipación al periodo en que concluya el plazo mencionado.

De manera que la información reservada no podrá ser consultada por los ciudadanos, a menos que el Instituto Federal de Acceso a la Información determine su debida clasificación o desclasificación de reserva, en cuyo caso procederá otorgar el acceso a la información de la gestión pública.

La información confidencial se refiere a los datos personales de los ciudadanos, como domicilio, número telefónico, patrimonio, ideas religiosas o políticas, estado de salud, entre otros datos que se entregan al gobierno federal.

También se considera en esta clasificación, la que entreguen con ese carácter los ciudadanos a dependencias o entidades del sector público, y para que ésta pueda ser difundida se requiere necesariamente del consentimiento del titular de la información.

Por lo que las dependencias y entidades están obligadas a proteger los datos personales de los ciudadanos, y solamente podrán proporcionarlos con autorización del ciudadano.

Sin embargo, en la vida cotidiana si no se realizara con autorización expresa, se puede poner en riesgo la intimidad del ciudadano y por consiguiente la privacidad de su persona.

De manera que la información confidencial consiste en evitar que la vida privada se difunda. Se debe respetar la privacidad de las personas, referente tanto a datos personales como información sobre la vida privada de cualquier ciudadano.

3.3 Antecedente de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

La generación de información ambiental en México comienza a integrarse y difundirse desde 1986, por medio del Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente, el cual por ley se publica cada dos años.

Sin embargo, como la información ambiental se encontraba dispersa en diferentes dependencias del gobierno federal, los enfoques con que se estructuraban eran diferentes y no existía instancia pública que coordinará la integración de información ambiental.

Fue a partir de 1994, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) que comenzó a integrarse la gestión ambiental en México.

En ese mismo año, el 18 de mayo, México se adhiere a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Como país miembro de la OCDE, México se comprometió a “instrumentar políticas que impulsen el desarrollo económico y protejan el medio ambiente a nivel local, regional y mundial, de acuerdo con sus posibilidades y sus obligaciones. México se ha comprometido a instrumentar todas las decisiones y recomendaciones de la OCDE relativas al medio ambiente”.²⁸

Para noviembre de 1997, la OCDE realizó el Análisis del Desempeño Ambiental en México, que revisó los resultados alcanzados por las políticas ambientales en el país y analizó los compromisos internacionales asumidos por el gobierno federal.

La OCDE hizo algunas recomendaciones en materia ambiental al gobierno de México, de las cuales es de interés para el desarrollo de la investigación, la referente a asegurar e “instrumentar las disposiciones recientemente legisladas para el acceso público a la información, por ejemplo, haciendo efectivo lo antes posible el nuevo Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes y el Sistema de Indicadores sobre el Cumplimiento de la Ley Ambiental”.²⁹

En el análisis sobre la evaluación del desempeño, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico consideraba que aunque la información ambiental disponible por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales había aumentado en cantidad de conceptos, se requería de información más precisa al momento de proporcionar datos, indicadores ambientales, registro de emisiones de contaminantes, entre otros rubros.

Para ello, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, procurando atender esas recomendaciones para proporcionar mayor información ambiental, realizó esfuerzos para generar, en colaboración con el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), el primer *Compendio de estadísticas sobre el medio ambiente* en el año 2000, que sirvió como antecedente para elaborar el Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente en 2002.

²⁸ *Análisis del desempeño ambiental*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. México, OCDE. 1998. p. 33.

²⁹ *Ibidem*, p. 26.

En 2003, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico realizó la Evaluación del Desempeño Ambiental de México, ahí se destaca que la “cantidad y calidad de la información ambiental contenida en las páginas electrónicas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática son altas comparadas con las de las páginas de otras secretarías u organismos”.³⁰

Lo anterior se debe, en parte, a la recomendación que la misma OCDE realizó al gobierno de México para comunicar mayores cifras ambientales a la población.

Por otra parte, también se debe a la visión de incorporar en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente el derecho a la información, misma que en 1996 fue reformada por el Congreso de la Unión.

De las modificaciones que se realizaron, destaca la interacción entre la participación social y la información ambiental, ya que por primera vez en la normatividad ambiental se incluye el derecho a la información.

Lo anterior contribuyó a que paulatinamente se diera mayor acceso a la información ambiental tanto a organizaciones sociales, instituciones académicas, organismos empresariales, organizaciones no gubernamentales, como acceso a ciudadanos en lo particular.

Este logro que impulsó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se basó en la incorporación de la participación social en la formulación y aplicación de políticas públicas, además fue consolidándose conforme se difundió y amplió la información a mayores segmentos de la población (ver Cuadro 1).

³⁰ *Evaluación del desempeño ambiental*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. México, OCDE. 2003. p. 187.

CUADRO 1

El desarrollo reciente de las instancias de participación social en asuntos ambientales
En 1994
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Consejo Consultivo Nacional adscrito al Programa Nacional de Solidaridad ◆ Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental ◆ Comité Nacional de Normalización de Pesca Responsable ◆ Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal ◆ Consejo de Cuenca Lerma-Chapala
En 2000
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable ◆ Cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable ◆ Consejo Consultivo Nacional de ANP ◆ Treinta y cinco Consejos Técnicos Asesores de ANP ◆ Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal (Conaf) ◆ Treinta Consejos Técnicos Consultivos Regionales Forestales ◆ Treinta y dos Comités Estatales de Reforestación (Pronare) ◆ Consejo Consultivo Nacional para la Reforestación y Conservación de Suelos ◆ Veintinueve Consejos Estatales de Suelos ◆ Comité Nacional de Pesca y Recursos Marinos ◆ Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable ◆ Dieciocho Comités Estatales de Pesca y Recursos Marinos o Pesqueros ◆ Veintiún Consejos de Cuenca ◆ Treinta y dos Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (Cotas) ◆ Red para el Desarrollo Sostenible, México; 30 miembros de ONG ◆ Treinta Programas de Desarrollo Regional Sustentable; Proyecto "Fortalecimiento de la Sociedad Civil", PNUD-Semarnap ◆ Sesenta y dos Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable, creados por ocho Secretarías mediante las bases de colaboración interinstitucional ◆ Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección al Ambiente ◆ Red mexicana para el Manejo Ambiental de Residuos Peligrosos ◆ Cuatro Comités para el Mejoramiento de la Calidad del Aire ◆ Comité Técnico Consultivo Nacional para la recuperación de especies prioritarias ◆ Consejo Asesor de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) ◆ Trescientos Comités de Vigilancia Social Participativa (Profepa) ◆ Denuncia Popular (5,420 en 1999)

Fuente: *La gestión ambiental en México. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, 2000. p. 330.*

Este esfuerzo por ampliar el acceso a la información ambiental, se fortaleció por medio de precisar mayor información en algunos de los siguientes indicadores:

“Las páginas de Internet de la Secretaría (1997-2000) han tenido más de un millón y medio de visitantes. Además de la página principal de acceso se cuenta con 12 páginas de diferentes áreas, 20 delegaciones federales, las de los órganos desconcentrados y enlaces con una gran cantidad de páginas estatales, locales y

páginas especializadas en algunos temas ambientales. En el sitio Internet de la Secretaría se encuentran leyes, programas, convenios, normas, estudios, etcétera.”³¹

Lo anterior representa el antecedente de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la dependencia responsable de la conservación y desarrollo sustentable de los recursos naturales.

En este contexto, se observa que la aplicación de la Ley de Acceso a la Información coincidió con los trabajos que venía desarrollando la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para informar sobre la situación ambiental nacional, ya que le permitió solventar la recomendación que le hiciera la OCDE en 1997.

Aunque debieron transcurrir casi seis años para que la dependencia resolviera un asunto tan importante, como es proporcionar información sobre indicadores y mediciones ambientales en el país, durante este lapso pudo diseñar sistemas y bases de datos para difundir información de la gestión pública.

Situación que en países desarrollados se viene presentando desde años anteriores gracias a la cultura democrática y de participación social que los ciudadanos realizan constantemente para exigir transparencia en las acciones de sus gobiernos.

3.4 Transparencia de la gestión pública en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

El impulso de las políticas de transparencia en la dependencia responsable del cuidado del medio ambiente, comenzaron aparecer cuando la Secretaría conservaba aún el sector pesquero como instancia responsable del medio ambiente, recursos naturales y pesca.

Durante la administración del medio ambiente 1994-2000, se dieron esfuerzos para desarrollar procesos de transparencia, sobre todo en lo relacionado con los servicios que ofrecía la dependencia.

En el último año de dicha administración, se consideraba que por medio de la transparencia la “publicidad de las actuaciones administrativas permite garantizar a los administrados y a la propia administración la completa legalidad de esas actuaciones, lo que implica eliminar cualquier vestigio del secreto que tradicionalmente rodeaba a los actos administrativos”.³²

En el desarrollo de la administración 1994-2000, se fomentó e impulsó la participación ciudadana como una forma ágil para transparentar la gestión pública ambiental.

³¹ *La gestión ambiental en México*. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, 2000. p. 335.

³² *Ibidem*, p. 367.

La disponibilidad de mayor información para diversos sectores de la sociedad, como los casos de instituciones académicas, grupos empresariales y organizaciones no gubernamentales, permitió a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca hacer transparente el ejercicio de la política ambiental y de recursos naturales.

Esto pudo lograrse gracias a la creación de consejos consultivos, en los cuales la participación activa de grupos y organizaciones legitimaba la toma de decisiones de planes y programas de trabajo.

Un ejemplo de transparencia que continúa siendo funcional, aun con el cambio de denominación y funciones que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales presentó en diciembre de 2000, se refiere al denominado Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, instaurado en México el 26 de abril de 1995.

El consejo está integrado por 32 representantes de los Consejos Consultivos Regionales, por representantes del Congreso de la Unión, por algunas dependencias federales, instituciones académicas, organizaciones empresariales, sociales y no gubernamentales (ver Anexo 1).

Los temas que aborda el Consejo Consultivo sobre política ambiental son, entre otros:

- Legislación ambiental
- Sustentabilidad y política económica
- Pobreza, política social y recursos naturales
- Tratado de Libre Comercio
- Financiamiento público

Este esquema de participación social se conservó en la actual administración por los resultados alcanzados y porque ha mantenido el interés de los organismos involucrados para continuar desarrollando la sustentabilidad de las políticas y programas ambientales del país.

Esto no ha sido suficiente, ya que se puede comprobar que la información disponible en la página electrónica de la dependencia aún es insuficiente, se requiere consolidar los trabajos emprendidos en años anteriores y asumir una actitud de mayor disposición para el proceso de apertura, consulta y disposición de información sobre gestión ambiental en México.

Se espera que con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se consolide el proceso de transparencia del ejercicio de la función pública, y que la obligatoriedad con la que se debe

conducir la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se convierta, en el corto plazo, en factor esencial para difundir la información que se encuentra en los diferentes órganos que integran el sector ambiental en México.

4. Sistemas de Acceso a la Información y Transparencia en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2003

Aquí analizaremos las formas de acceder a la información de la gestión pública en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se presentará un recuento de los resultados obtenidos de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental durante 2003, para demostrar que el acceso a la información es indispensable si se quiere transparentar el ejercicio de la función pública y la rendición de cuentas.

4.1 Medios de consulta de información en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

En la actualidad con los avances de las tecnologías de la información utilizadas en el sector público, es posible consultar y acceder a bancos de información que concentran grandes volúmenes de datos y estadísticas.

Esto se realiza por medio del sistema Internet, utilizado por el gobierno federal para difundir información gubernamental, así como proporcionar trámites y servicios a la población.

Éste es el principal sistema de información del que dispone la dependencia, de acceso rápido y que permite comunicar los programas ambientales, las políticas públicas y logros en materia de recursos naturales, a la población.

La información del sector ambiental se puede consultar también a través de documentos impresos, aunque este medio ha sido reducido de manera considerable, ya que presenta un enfoque orientado más hacia consulta interna para el personal que labora en la dependencia, que de distribución para la sociedad.

Se puede observar que los medios de consulta de información en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se reducen a la Internet, donde se puede disponer de información de la dependencia y de los órganos que la integran:

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. www.semarnat.gob.mx
- Comisión Nacional del Agua. www.cna.gob.mx
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. www.conanp.gob.mx
- Comisión Nacional Forestal. www.conafor.gob.mx
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. www.imta.mx
- Instituto Nacional de Ecología. www.ine.gob.mx
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. www.profepa.gob.mx

De esta forma se analiza que el medio de consulta primordial es el que tiene que ver con la razón de ser de la misma institución, el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

Este sistema se encuentra normado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual establece que el sistema tiene como objetivo “registrar, organizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para su consulta”.³³

El sistema ambiental integra información del inventario de recursos naturales del territorio mexicano, indicadores de monitoreo de la calidad del aire, del agua y suelo, así como programas y acciones para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Se encuentra en la dirección electrónica de la dependencia: www.semarnat.gob.mx, en Internet.

4.2 La Unidad de Enlace en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Características y servicios

Para consultar información, y de conformidad con la ley, se designó a la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría como Unidad de Enlace para recibir las solicitudes de acceso a la información, gestionarlas y orientar a los ciudadanos en la elaboración y llenado de solicitudes.

La creación y operación de la Unidad de Enlace, de acuerdo con lo que establece el artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no deberá implicar la erogación de recursos adicionales para su funcionamiento.

Por el contrario, las funciones de transparencia y acceso a la información de la Unidad de Enlace deberán recaer en el área que presente alguna experiencia en atención al público, como es el caso de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia.

La ley establece que para la conformación de la Unidad de Enlace, los servidores públicos deberán tener conocimientos de las atribuciones y funciones de las áreas que forman parte de la dependencia.

Por otra parte, en la Secretaría se responsabilizó a la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental para desempeñarse en calidad de presidente del Comité de Información.

Dicho comité se encarga de evaluar los criterios y razones para la clasificación de información pública, reservada o confidencial, además decide que no procede la negativa de acceso a la información o la clasificación de reservada o confidencial, por lo que puede ordenar que se otorgue la información al ciudadano.

³³ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. México. 2003. p. 139.

El Comité de Información está integrado por el subsecretario de Planeación y Política Ambiental, designado por el titular de la Semarnat; por el titular de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia y el titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría.

Una de las funciones de la Unidad de Enlace es la de recibir y gestionar las solicitudes de información del ciudadano, para lo cual cuenta con 20 días hábiles para comunicar si dispone de la información y si ésta es pública, reservada o confidencial.

En caso de que proceda el acceso a la información, la respuesta de la Unidad de Enlace para el ciudadano se realiza a través de una notificación, que deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la misma.

Para la entrega de información, la Unidad de Enlace solicita al ciudadano pagar los derechos generados por la reproducción y envío de la información solicitada.

Cabe mencionar, que el ciudadano puede presentar ante la dependencia la solicitud de acceso a la información mediante tres formas, a través de correo postal, por medio de Internet o mediante solicitud hecha directamente en la Secretaría, en el Módulo de Atención en Transparencia y Acceso a la Información.

4.3 Funcionamiento de la Unidad de Enlace en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

De acuerdo con los lineamientos establecidos en materia de acceso a información, la Unidad de Enlace es el área responsable de recabar y difundir la información sobre obligaciones de transparencia. Esta Unidad de Enlace, de acuerdo con lineamientos de observancia interna, es responsable de verificar que las unidades administrativas que integran la Secretaría actualicen cada dos meses la información de sus respectivas áreas.

Esto es una disposición interna que procura mantener actualizada la información disponible en el sistema Internet.

Para atender y orientar al ciudadano que solicite información de manera personal, la Unidad de Enlace dispone de un Módulo de Transparencia y Acceso a la Información ubicado en el edificio principal de la Semarnat, en la ciudad de México.

Este módulo de atención se encarga de recibir y proporcionar asistencia en el llenado de Solicitudes de Acceso a Información Gubernamental (ver Anexo 2), de orientar al ciudadano sobre la manera de realizar las solicitudes, de gestionar el trámite de solicitud al interior de la Secretaría y hacer su seguimiento, procurando cumplir con el tiempo establecido de 20 días para comunicar la respuesta al ciudadano.

En caso de que la solicitud proceda, la Unidad de Enlace deberá notificar a quien hace la petición el resultado y en un lapso no mayor de diez días entregársela, una vez que fue elaborada la notificación.

Es importante mencionar, que el Módulo de Transparencia y Acceso a la Información debe contar con equipo y sistemas de cómputo, el cual puede ser utilizado por los ciudadanos interesados en obtener cifras, datos e información de la gestión ambiental de la dependencia. Para ello, el personal de atención del módulo deberá proporcionar asesoría a quien la requiera.

En los casos en que las solicitudes se refieren a información que hubiese sido publicada con anterioridad, la Unidad de Enlace debe comunicar al ciudadano la forma de consultar, adquirir o reproducir la información solicitada.

Los costos que utiliza la Unidad de Enlace para atender las solicitudes de acceso a la información son variados, en el caso de una copia simple tiene un costo de un peso, para una copia certificada es de cinco pesos.

En los casos que la información sea entregada por medio de disquete, el costo es de cinco pesos por disco, y cuando sea por conducto de CD el precio es 10 pesos cada uno.

Se observa que para obtener información gubernamental los costos para los ciudadanos son accesibles, para que de alguna forma no sean considerados un obstáculo o impedimento para obtener la información.

Como se mencionó, los distintos medios por los que se podrá solicitar información de la gestión pública son:

- Solicitud por correo
- Solicitud por Internet
- Solicitud en oficinas públicas

A continuación y como última parte de este apartado, se presenta un análisis de los resultados de la ley, de estadísticas en las cuales aparece la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

4.4 Principales resultados y evaluación de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2003

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2003, y derivado de la promoción que en los distintos medios de difusión se dio a la misma, así como la oportunidad que la ciudadanía tiene para consultar datos fundamentales que se encuentran en poder del gobierno federal, se observa un número importante de consultas realizadas durante

junio-diciembre de 2003, donde este mecanismo de solicitudes de información se presentó de la siguiente forma en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal:

Cuadro 2

Solicitudes de acceso de información recibidas en las dependencias y entidades durante 2003	
DEPENDENCIA/ENTIDAD	SOLICITUDES 2003
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1,570
Instituto Mexicano del Seguro Social	1,114
Secretaría de Educación Pública	1,061
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	767
Secretaría de la Función Pública	696
Secretaría de la Gobernación	694
Presidencia de la República	685
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	636
Comisión Federal de Electricidad	536
Procuraduría General de la República	528

Fuente: *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).*

De acuerdo con las estadísticas que presenta la Unidad de Enlace, las cuales son cotejadas y registradas ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, la Semarnat ocupó el cuarto lugar en número de solicitudes recibidas para proporcionar información de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Las solicitudes recibidas durante 2003 en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se desglosan de la siguiente forma:

Cuadro 3

Solicitudes mensuales recibidas en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2003								
Solicitudes	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Recibidas	102	123	160	130	83	111	58	767
Terminadas	80	112	151	123	77	89	46	678
En proceso	1	0	0	0	0	0	1	2
Desechadas	21	11	9	7	6	22	11	87

Fuente: *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).*

Se observa que las solicitudes recibidas fueron numerosas, en gran medida por lo novedoso del tema y por conocer las actividades relacionadas con la razón de ser de la instancia responsable del cuidado, protección, conservación y desarrollo sustentable de los recursos naturales.

Las solicitudes de acceso de información recibidas durante 2003, presentan el siguiente tipo de recepción de solicitud.

Cuadro 4

Tipo de solicitudes de información mensuales recibidas en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2003								
Solicitud	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
Electrónicas	87	106	151	122	70	106	55	697
Manuales	15	17	9	8	13	5	3	70
Total	102	123	160	130	83	111	58	767

Fuente: *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).*

Del cuadro anterior se desprende que resulta práctico para el ciudadano presentar una solicitud de acceso a información por medio de Internet; ya que la manera electrónica disminuye el tiempo para realizar la petición, en lugar de acudir personalmente al Módulo de Atención de las Unidades de Enlace y Transparencia, especialmente en lo referente al sector ambiental.

Con respecto al número de solicitudes de información que fueron atendidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la tendencia presentada durante los últimos meses de 2003 es a la baja, esto es, presentó una disminución en el número de solicitudes en comparación con las realizadas durante julio, agosto y septiembre del mismo año. Esto es consistente por la novedad que la misma presentaba.

Por lo que se refiere a la atención de las peticiones, los resultados obtenidos durante los primeros meses de aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2003, arrojan resultados favorables para los ciudadanos, ya que en términos generales del 100 por ciento de las solicitudes recibidas por la dependencia, en el 85 por ciento de las solicitudes la información fue proporcionada al ciudadano.

Sin embargo, desafortunadamente para los casos en que la información sobre la gestión pública entregada a los ciudadanos no cumplió con sus expectativas, no existe información disponible para revisar el número de recursos de revisión interpuestos por los solicitantes ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES

En México el inicio de la rendición de cuentas, transparencia y el acceso a la información se manifiesta de manera incipiente por medio de una ley que pretende permitir el acceso a la información pública gubernamental, tanto en dependencias como entidades del gobierno federal.

Éste es un antiguo reclamo en muchas naciones, y en México lo ha sido por parte de los partidos de oposición y la sociedad organizada que se vio consolidado por medio de la promulgación de la ley, objeto de estudio de la presente investigación.

Para tener acceso a la información y datos gubernamentales, concretamente en el tema del medio ambiente y recursos naturales, se requiere incrementar la eficacia y eficiencia de la función pública en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales como cabeza de sector del gobierno federal en su ámbito respectivo.

A continuación se enumeran algunas consideraciones, resultado de un análisis sobre la forma de concebir y aplicar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en una dependencia pública. En este caso, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que como objeto de estudio se determinó analizar la implantación del mismo a través del programa de atención a la sociedad con el cual se instauró la oficina de Unidad de Enlace para recibir las demandas y quejas de los ciudadanos, así como su puesta en marcha en el portal de Internet de la dependencia para el periodo comprendido del 12 de junio al 31 de diciembre de 2003.

Las consideraciones de esta investigación sobre transparencia y acceso a la información pública gubernamental son, en los distintos ámbitos y esferas de acción, a manera de propuestas y recomendaciones técnicas.

1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

1.1 Deberá establecer entre sus objetivos que su programa anual de trabajo sea transparente para la sociedad, es decir, que los ciudadanos interesados en conocer el avance de programas y metas ambientales puedan ser consultados y cuantificados sin ningún obstáculo, así como dar a conocer los recursos destinados para la obtención de los objetivos trazados por la Secretaría.

1.2 Es necesario que establezca mecanismos para la formación de servidores públicos capacitados en transparencia, conocimiento de la información pública y rendición de cuentas. Lo anterior, permitirá establecer mejor comunicación al interior y con los Órganos Desconcentrados y sectorizados que la conforman, para que los servidores públicos responsables de proporcionar la documentación y archivos a la Unidad de Enlace, desempeñen su función de manera ágil y expedita, y en los mejores términos para beneficio del ciudadano que la solicite.

- 1.3 Al interior, la Semarnat deberá transparentar la toma de decisiones, fomentando el ejercicio ético de la gestión pública y la rendición de cuentas entre los servidores públicos.
- 1.4 Deberá promover la cultura de la transparencia y rendición de cuentas como un medio para establecer mayor comunicación con los ciudadanos y las organizaciones públicas y privadas, para difundir la información pública que señala la ley en sus obligaciones de transparencia. Asimismo, se deben establecer mecanismos para facilitar información a la población que carece de los recursos para hacer uso de la Internet.
- 1.5 La Secretaría deberá buscar mecanismos para involucrar a la prensa y medios de comunicación para que difundan y promuevan el derecho de acceso a la información pública, esto permitirá acercar tanto a ciudadanos como a grupos sociales interesados en información y datos sobre logros en materia ambiental, y también conocer las omisiones o incumplimiento de metas y programas de trabajo.

Lo anterior, resulta de interés para los ciudadanos y organizaciones no gubernamentales preocupados por el medio ambiente, para que con conocimiento de causa sometan al escrutinio público y exijan rendir cuentas a los servidores públicos que no obtengan resultados favorables en el desempeño de sus funciones en la Administración Pública Federal.

2. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

- 2.1 Como reflexión, se considera que la legislación y lineamientos en materia de transparencia y acceso a la información pública no pueden considerarse una dosis de buena voluntad, por el contrario son disposiciones que se deben aplicar y respetar sin excepción.

Como señala la máxima proverbial, y dado que el buen juez por su casa empieza, el Instituto deberá sancionar a aquellas dependencias y entidades que no cumplan con las obligaciones de transparencia, principalmente a los servidores públicos que no permitan el acceso a la información pública bajo su responsabilidad.

- 2.2 Es conveniente para el Instituto obtener autonomía real para poder ejercer y disponer libremente el uso y destino de los recursos públicos destinados para su operación institucional, porque de lo contrario seguirá dependiendo de la asignación de los recursos que destine el Ejecutivo Federal y, en consecuencia, la supeditación al mismo le resta independencia en la toma de decisiones.
- 2.3 La operación y funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública debe girar en torno a la sociedad, en principio es a quien debe rendir cuentas.

El Instituto debe abrir espacios de participación social por medio de consejos consultivos públicos para que ciudadanos, empresarios, académicos, investigadores y organizaciones no gubernamentales participen o influyan en la toma de decisiones, para coadyuvar en la integración de lineamientos que democratizen la clasificación de información.

Estos consejos consultivos representarían la voz de la sociedad adentro del Instituto, dichos consejos debieran difundir el trabajo del Instituto hacia la sociedad para que ésta se apropie de la ley, la haga suya y encuentre en ella alguna utilidad práctica en su vida cotidiana.

3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

- 3.1 Para que la ley tenga mayor aceptación en la sociedad, particularmente entre los ciudadanos, deberá tener afinidad para que la consideren suya, para que se identifiquen con los objetivos y espíritu de la misma.

No es suficiente la realización de actividades y foros sobre transparencia y rendición de cuentas, resulta necesario incorporar mecanismos de participación en los cuales tanto ciudadanos, investigadores, académicos, como organizaciones no gubernamentales manifiesten sus inquietudes y expongan ideas de lo que pudiera mejorarse en la legislación.

Para ello resultaría conveniente realizar consultas públicas que permitan la participación de grupos interesados en impulsar la transparencia, el derecho a la información y rendición de cuentas del poder público en México.

Esta figura de la consulta pública, lejos de representar un factor que cuestione los atributos de la ley, permitiría incorporar las aportaciones que la fortalecieran, y como es perfectible, las consultas públicas aportarían la participación tanto de la sociedad en su conjunto como de los ciudadanos en lo individual.

- 3.2 Un aspecto importante para que la ley tenga una mejor posición entre la sociedad, se refiere a que no debe expresar solamente buena voluntad por parte del Poder Ejecutivo, sino que realmente sea una disposición jurídica que se debe aplicar y respetar tanto en las dependencias como en entidades de la Administración Pública Federal.

- 3.3 La ley se debe consensuar entre los diferentes actores políticos del país, dicho consenso debe ser de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo, esto es, entre ciudadanos, investigadores, académicos, organizaciones no gubernamentales hacia el Poder Ejecutivo y no de éste hacia la población.

Lo anterior obedece a que la sociedad no siente suya la ley, la considera como una imposición del presidente de la República para ser puesta en práctica por las

dependencias y entidades del gobierno federal.

En caso contrario, si la ley hubiera sido consensuada con grupos organizados de la sociedad en general, tuviera mayor aceptación y el ámbito de oportunidad en transparencia y rendición de cuentas sería mucho mayor al esperado por el Poder Ejecutivo.

Se recomienda, por tanto, que el gobierno lleve a cabo el proceso de consulta pública, a fin de que pueda sugerir, incorporar y perfeccionarla y que el Poder Legislativo se apropie de la misma Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para que la modifiquen y le den un giro más como esquema de fiscalización, de seguimiento y cumplimiento de las obligaciones sobre transparencia y rendición de cuentas.

Por último, no se debe soslayar la importancia que el Poder Judicial de la Federación debe asumir para insertarse en la cultura de transparencia y rendición de cuentas, dejando de lado el discurso de que por proteger a la sociedad y para no vulnerar su garantía y su seguridad, ha decidido cerrar el acceso a toda documentación que tenga que ver con el Poder Judicial.

Como producto final de la investigación, se presentan las siguientes reflexiones a manera de conclusiones:

1. En México el derecho a la información surge como garantía individual de los ciudadanos para solicitar información al gobierno federal.
2. El derecho a la información pública significa que el ciudadano y la sociedad en general, tienen derecho a estar informados de los asuntos del gobierno o de aquellos que afecten sus intereses en lo particular.
3. La rendición de cuentas tiene como objetivo hacer transparente el ejercicio y destino de los recursos públicos, además de exigir a los servidores públicos responsables de la función y ejercicio de los recursos que administran, cuentas claras amplias y suficientes del manejo de esos recursos del Estado asignados a su cargo.
4. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental surge en México como una posibilidad real de conocer de cerca las políticas públicas gubernamentales, su impacto y posibles repercusiones en la sociedad.
5. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pretende, al mismo tiempo, presentarse como un freno al problema de la corrupción en el gobierno federal, por lo que la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá cumplir con una serie de obligaciones sobre transparencia, que le permitan ante la sociedad civil hacer claro el ejercicio

del poder público.

6. El Instituto Federal de Acceso a la Información es la instancia responsable de verificar el cumplimiento, puesta en marcha de la ley, así como en caso de incumplimiento, señalar las omisiones de transparencia en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
7. Al interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se deberá fomentar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública para establecer una cultura de puertas abiertas hacia la sociedad.
8. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales no deberá resguardarse en la ley para impedir el acceso a la información pública; por el contrario, resulta conveniente transparentar los criterios y lineamientos para la clasificación de esta información, no con una visión gubernamental, sino de servicio a la sociedad. Ello permitirá hacer más claro el proceso de clasificación de la información para acceder a documentación en poder de la dependencia.

ANEXO 1

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL QUE ATIENDE LA SEMARNAP											
Alcance territorial	Temática										
	General	TLC	Aire	Agua	Forestal	Suelos	ANP y vida silvestre	Pesca	Vida Silvestre	Ambiente	Inspección y vigilancia
Nacional	Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable Consejo Directivo de la Red para el Desarrollo Sustentable Red para el Desarrollo Sostenible México con 30 ONG.	Comité consultivo Nacional no Gubernamental del ACAAN*			Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal	Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos	Consejo Consultivo Nacional de ANP	Comité Consultivo Nacional de Normalización de Pesca Responsable Comité Nacional de Pesca y Recursos Marinos	Comité Técnico Consultivo Nacional para la Recuperación de Especies Prioritarias	Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección al Ambiente. Red Mexicana para el Manejo Ambiental de Residuos Peligrosos	Denuncia Popular (5,420 en 1999)
Macro-regional	Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (4)	Consejo Asesor de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocof)		Consejos de Cuenca (21). Comisiones de Cuenca (6).			Consejos Técnicos Asesores de ANP (35)				
Estatal	Comités para el aprovechamiento sustentable de la Zofemat (15)				Consejos Técnicos Consultivos Regionales Forestales (30) Comités de Reforestación (32)	Consejos de Suelos (29).		Comités de Pesca y Recursos Marinos o Pesqueros (18)			
Micro-regional	Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable (62). (Creados a través de las Bases de Colaboración Interinstitucional de ocho Secretarías) Instancias para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil PNUD-Semarnap (12)		Comités para el Mejoramiento de la Calidad del Aire (4)	Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (Cotas) (32).			Comités Técnicos de Evaluación y Seguimiento de Áreas Naturales Protegidas (27)				Comités de Vigilancia Social Participativa (300)

* Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

ANEXO 2

SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACION GUBERNAMENTAL

Homoclave RFTS: IFAI-00-001

1. **DATOS DEL SOLICITANTE O DE SU REPRESENTANTE**

Solicitante	_____	_____	_____
	Apellido Paterno	Apellido Materno (opcional)	Nombre(s)
En caso de Persona Moral	_____		
	Denominación o Razón Social		
Representante (en su caso)	_____	_____	_____
	Apellido Paterno	Apellido Materno (opcional)	Nombre(s)

2. **FORMA EN LA QUE DESEA RECIBIR NOTIFICACIONES Y DAR SEGUIMIENTO A SU SOLICITUD**

Elija con una "X" la opción deseada:

Personalmente o a través de representante En el domicilio de la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad-Sin costo.

Por correo certificado Sin Costo

Por mensajería Siempre y cuando el particular, al presentar su solicitud, haya cubierto o cubra, el pago del servicio de mensajería respectivo. Si usted no cubre este pago, la notificación se realizará por correo certificado.

Por medios electrónicos A través del Sistema de Solicitudes de Información-SISI (<http://informacionpublica.gob.mx> o <http://www.ifai.org.mx>) - Sin costo.

- En caso de seleccionar la opción de correo certificado o mensajería, favor de proporcionar los siguientes datos:

_____	_____	_____	_____	_____
Calle	No. Exterior / No. Interior	Colonia o Fraccionamiento	Delegación o Municipio	Entidad federativa
		Pais _____	Código Postal _____	

3. **DEPENDENCIA O ENTIDAD A LA QUE SOLICITA LA INFORMACION**

4. **DESCRIPCION DE LOS DOCUMENTOS SOLICITADOS**

Con el fin de brindar un mejor servicio, además de describir la información que solicita, se sugiere proporcionar todos los datos que considere facilitan la búsqueda de dicha información. Si el espacio no es suficiente, puede anexar hojas a esta solicitud.

5. **FORMA EN QUE DESEA LE SEA ENTREGADA LA INFORMACION**

Elija con una "X" la opción deseada:

Verbalmente Siempre y cuando sea para fines de orientación - Sin costo

Consulta Directa Consulta física en la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad - Sin costo

Consulta por medio electrónico Consulta en un sitio de internet o envío de la información en vía electrónica - Sin costo

Copias Simples - Con costo Disquete 3.5" o CD-ROM - Con costo

Copias Certificadas - Con costo Otro tipo de medio (especificar) _____

- Señale con una "X" el medio de envío de la información: Correo certificado (con costo) Mensajería (con porte pagado)

6. **DOCUMENTOS ANEXOS**

Carta poder: Sólo en caso de presentar la solicitud mediante representante.

Comprobante de porte pagado Sólo en caso de solicitar la entrega de la información por mensajería.

Documentos anexos a la solicitud Sólo en caso de no ser suficiente el espacio del numeral 4.

Anverso

SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACION GUBERNAMENTAL

7. **DATOS QUE EL SOLICITANTE PUEDE LLENAR DE MANERA OPCIONAL**

CURP _____ Teléfono (Clave): _____ Número: _____
Correo electrónico: _____

• La presente información será utilizada únicamente para efectos estadísticos:

Sexo: M F Fecha de Nacimiento ___/___/___ (dd/mm/aa) Ocupación: _____

¿Cómo se enteró usted de la existencia del procedimiento de acceso a la información?
Radio Prensa Televisión Cartel o Póster Internet Otro Medio (especifique) _____

8. **INSTRUCTIVO**

- Llenar a máquina o letra de molde legible.
- La Unidad de Enlace le auxiliará en la elaboración de la presente solicitud.
- En caso de requerir información diferente, deberá solicitarse cada una en un formato independiente.
- En caso de presentar esta solicitud mediante un representante, se acreditará dicha representación mediante una carta firmada ante dos testigos. En el caso de personas morales podrá hacerse por el representante legal, un apoderado o un tercero autorizado en los términos citados.
- Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud, la Unidad de Enlace le indicará la dependencia o entidad competente dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.
- Usted podrá darle seguimiento al procedimiento de acceso a información de su solicitud con el número de folio de su acuse de recibo, en la Unidad de Enlace donde realizó la solicitud o a través del SISI en el sitio de internet <http://informacionpublica.gob.mx>.
- Mientras más clara y precisa sea su solicitud, y en la medida de lo posible identifique los documentos que puedan contener la información, será más fácil y rápido localizarlos.

9. **INFORMACION GENERAL**

- Usted puede obtener los formatos y acceder al SISI en: las Unidades de Enlace, las oficinas, representaciones y delegaciones de las dependencias y entidades que cuenten con servidores públicos habilitados para tales efectos; y a través de los sitios de internet de dependencias, entidades y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (www.ifai.org.mx)
- Usted puede reproducir este formato en papel bond blanco.
- La solicitud podrá enviarse por correo, mensajería o a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI). En caso de que el solicitante acuda personalmente o a través de representante a las Unidades de Enlace de las dependencias o entidades, a sus oficinas, representaciones o delegaciones que cuenten con servidores públicos habilitados, podrá presentar su solicitud mediante escrito libre, formato o a través del SISI. La Unidad de Enlace le entregará o enviará por correo, según corresponda, un acuse de recibo con fecha de presentación y un número de folio correspondiente.
- No podrán solicitarse más documentos que los señalados en este formato.
- El acceso a datos personales es gratuito. Su envío por mensajería o reproducción en copias certificadas genera un costo.
- No se requiere presentar identificación para solicitar o recibir la información solicitada.
- La resolución a su solicitud debe emitirse dentro de los 20 días hábiles siguientes a la presentación de su solicitud. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual, cuando existan razones que lo motiven y siempre y cuando éstas le sean notificadas al solicitante.
- En caso de que la descripción proporcionada en la presente solicitud no sea suficiente para localizar la información requerida o si los datos contenidos son erróneos, la Unidad de Enlace podrá requerir al solicitante, por una vez y dentro de los 10 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo máximo de respuesta (20 días hábiles), el cual continuará en cuanto el particular de respuesta al requerimiento.
- La información deberá entregarse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación que se haga al particular sobre su disponibilidad, pero si el particular solicitó que se le entregara la información en copias simples o certificadas o por mensajería, el plazo de 10 días hábiles comenzará a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que el particular cubra los costos correspondientes.
- El solicitante tendrá un plazo de 3 meses después de que se le notifique la resolución de acceso a la información para disponer de ella. Para ello deberá iniciar la consulta en el lugar donde se le indique o cubrir los costos vigentes para su reproducción y, en su caso, el costo de envío. Transcurrido el plazo referido, el particular deberá realizar una nueva solicitud de acceso a la información, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad.
- La falta de respuesta a la solicitud de acceso a la información en el plazo de 20 días hábiles contados a partir de su presentación, se entenderá resuelta en sentido afirmativo y la dependencia o entidad quedará obligada a darle el acceso a la información requerida, en un plazo no mayor a los 10 días hábiles. Lo anterior no aplica cuando el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.
- En caso de negarse el acceso a la información por ser ésta de carácter reservado o confidencial, el Comité de Información de la dependencia o entidad deberá fundar y motivar las razones de dicha clasificación, dentro de los 20 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.
- La Unidad de Enlace no estará obligada a dar trámite a solicitudes ofensivas, cuando la misma persona ya haya recibido exactamente la misma información como respuesta a una solicitud anterior, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este último caso la Unidad de Enlace le indicará dónde la puede localizar.
- En caso de que le sea notificada la negativa a su solicitud de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o ante la Unidad de Enlace que haya conocido el asunto, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.
- También procede el recurso de revisión cuando el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega y cuando el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la requerida en la solicitud.
- Para sugerencias, dudas o quejas, puede comunicarse al 01-800-835-4324 (TELIFAI) o bien remitirse a la página de internet www.ifai.org.mx

Reverso

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Análisis del desempeño ambiental. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). México, OCDE. 1998.

Aparicio, Rocío. *El derecho a la información vs el derecho a la vida privada.* Tesis profesional, para optar por el grado de licenciado en Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1999.

Arias Galicia, Fernando, *Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y el comportamiento.* México. Trillas. 1971.

Beraud Lozano, José Luis. *Comunicación y hegemonía.* Tesis profesional para optar por el grado de maestro en Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.

Borja Ceballos, Rodrigo. *Enciclopedia de la política.* México, FCE. 1997.

Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedente e institucionalización del proceso (1821-1971).* México, Miguel Ángel Porrúa. 1973.

Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979).* México, Miguel Ángel Porrúa. 1980.

Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público.* México, Fondo de Cultura Económica. 2000.

Escalante Gonzalbo, Fernando. *El derecho a la privacidad.* Cuadernos de Transparencia. México, Instituto Federal de Acceso a la Información. 2004.

Evaluación del desempeño ambiental. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). México, OCDE. 2003.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México.* Manuscrito. Centro de Investigación y Docencia Económica. 2000.

Guerrero Amparán, Juan Pablo. *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar?,* Manuscrito, Centro de Investigación y Docencia Económica. 2000.

Guerrero, Eduardo. *La luz en busca del cristal. Hacia una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas*. México. Instituto Federal Electoral. 2002.

La gestión ambiental en México. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). México, Semarnap. 2000.

López Presa, José Octavio. *La rendición de cuentas en la política social*. México, Auditoría Superior de la Federación. 2002.

Martínez Chávez, Víctor Manuel. *Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo de investigación*. México, Plaza y Valdés. 1998.

Rojas Soriano, Raúl. *Métodos para la investigación social. Una proposición dialéctica*. México. Plaza y Valdés. 1983.

Ugalde, Luis Carlos. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México, Auditoría Superior de la Federación. 2002.

Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. 2002.

Documentos

Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Febrero de 2001.

Acuerdo por el que se designa a la Unidad de Enlace y se crea el Comité de Información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Aclaración al Acuerdo por el que se designa a la Unidad de Enlace y se crea el Comité de Información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado el 12 de diciembre de 2002.

Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México, a 24 de diciembre de 2002.

Lineamientos para la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de información.

Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México, a 18 de agosto de 2003.

Manual para la integración y funcionamiento de las unidades de enlace y comités de información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Mensaje del Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, en el salón Venustiano Carranza de la Residencia Oficial de Los Pinos. México, 2 de mayo de 2004.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación. México, a 22 de abril de 2002.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Normateca. Secretaría de la Función Pública.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México, a 11 de junio de 2002.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Normateca. Secretaría de la Función Pública.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México, a 11 de junio de 2003.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2001.

Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales. Marco Normativo. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2003.

Páginas web

www.cna.gob.mx

www.conafor.gob.mx

www.conanp.gob.mx

www.funcionpublica.gob.mx

www.ifai.org.mx

www.imta.mx

www.ine.gob.mx

www.profepa.gob.mx

www.semarnat.gob.mx

www.transparenciamexicana.org.mx

www.transparenciainternacional.org.mx