



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

*“Beneficios económicos de la transparencia y el acceso a
la información pública. El caso del Banco de México”.*

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MORALES SÁNCHEZ BRENDA JAZMÍN

ASESOR: LIC.SIMÓN SERGIO ABAD GONZÁLEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA 2009



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. -----	III
----------------------------	-----

CAPÍTULO I.- MARCO CONCEPTUAL.

1.1.- Información y el derecho a la información. -----	1
1.1.1.- Información reservada y confidencial. -----	7
1.1.2.- Información pública. -----	14
1.1.3.- Información pública gubernamental. -----	15
1.1.4.- Información de carácter económico. -----	16
1.2.- Información y la teoría económica. -----	18
1.2.1.- La información como factor productivo. -----	20
1.2.2.- La información, pilar de la globalización económica. -----	21
1.2.3.- Los beneficios económicos de la transparencia y el acceso a la información pública. -----	23
1.3.- Interés público. -----	25
1.4.- Prueba de daño. -----	26
1.5.- Acceso a la información pública gubernamental. -----	30
1.6.- Transparencia. -----	31
1.7.- Rendición de cuentas. -----	33
1.8.- Otros Sujetos Obligados. -----	35

CAPÍTULO II.- ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

2.1.- Surgimiento de la transparencia y el Derecho de acceso a la información pública en México. -----	37
2.2.- Origen de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. -----	38
2.3.- Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. -----	40
2.4.- Situación de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental distintos de la Administración Pública Federal. -----	44

CAPÍTULO III.- MARCO JURÍDICO.

3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -----	45
3.1.1.- Artículo 6º Constitucional. -----	45
3.1.2.- Artículo 8º Constitucional. -----	47
3.1.3.- Artículo 25 Constitucional. -----	48
3.1.4.- Artículo 26 Constitucional. -----	49
3.1.5.- Artículo 28 Constitucional. -----	51
3.2.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. -----	58
3.3.- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso	

II

a la Información Pública Gubernamental. -----	61
3.4.- Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información en México. -----	64
3.5.- Estudio que realiza anualmente el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., acerca de los niveles de transparencia de los Otros Sujetos Obligados. -----	67
3.5.1.- Índice de Implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. -----	68
3.6.- Estudio de la situación normativa de los Otros Sujetos Obligados. -----	72
3.6.1.- Estudio de la situación normativa del Banco de México. -----	74

CAPÍTULO IV.- ESTUDIO DE LA SITUACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

4.1.- Análisis de la situación del Banco de México, en materia de transparencia y acceso a la información pública. -----	80
4.1.1.- Requisitos para tramitar la solicitud de acceso a la información. --	88
4.1.2.- Seguimiento de la solicitud de acceso a la información. -----	92

CONCLUSIONES. -----	97
----------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA. -----	102
----------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo examinar la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública en nuestro país, a partir de la experiencia del Banco de México.

El acceso a la información pública no sólo es un derecho de la ciudadanía consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos secundarios, sino un elemento fundamental para hacer más efectivas las acciones de la autoridad y más eficiente la gestión pública.

La información se ha convertido, de manera creciente, en una fuerza productiva muy importante. En consecuencia, el acceso a la información puede liberar energías que permitan un mayor crecimiento de nuestra economía.

Hoy día, la transparencia es ya un elemento inseparable de la conducción de la política monetaria. También es un componente fundamental de la vida democrática, ya que fortalece la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones del Estado. Por lo tanto, ésta influye decisivamente en la generación de bienestar de los mexicanos.

En tal virtud, se parte del principio que toda la información gubernamental debe ser del dominio público, a menos de que existan causas establecidas en la ley para mantenerla reservada.

Aún cuando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental rige principalmente la actividad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, este ordenamiento también establece obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública a ciertas instituciones de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como a los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal. Uno de estos últimos sujetos es el Banco de México.

Los sujetos obligados mencionados emiten sus propios ordenamientos en cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en los que establecen sus órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información.

En virtud de estas consideraciones, la presente investigación se ha estructurado en los siguientes cuatro capítulos.

En el primer capítulo, se examinan algunos conceptos relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública, ya que son mecanismos imprescindibles para fomentar una adecuada rendición de cuentas, propia de una sociedad que se asume democrática.

En este punto, cabe señalar que de acuerdo al “Índice de Percepción de la Corrupción 2007”, que elaboró la Organización no gubernamental denominada “Transparencia Internacional”, México es una de las naciones con mayor corrupción en la clasificación internacional, ocupando el lugar 72 de 180 países evaluados.

Actualmente, el fenómeno de la corrupción está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad.

En el segundo capítulo, se analiza la evolución jurídica de la transparencia en nuestro país, ya que ésta comprende una transformación sustancial en la concepción y práctica del servicio público y la gestión gubernamental.

En este sentido, se estudian los antecedentes del derecho de acceso a la información pública, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

En el tercer capítulo, se analiza el marco jurídico en materia de transparencia y el acceso a la información pública, así como la normatividad aplicable en esta materia al Banco de México.

En el cuarto y último capítulo, se realiza específicamente el estudio de la situación del Banco de México sobre este tema, principalmente por cuanto concierne a los requisitos para tramitar una solicitud de acceso a la información pública y su seguimiento, así como el cumplimiento de las múltiples obligaciones en materia de transparencia.

CAPÍTULO I.— MARCO CONCEPTUAL

1.1.- Información y el derecho a la información.

La palabra “información” se ha empleado frecuentemente en distintas disciplinas y épocas, de manera que su significado se torna tan difuso.

En términos generales, el vocablo “información” alude a un conjunto de datos organizados de tal manera que arrojan un significado. La información es una parte fundamental de todo proceso de comunicación por cuanto contiene un significado para quien la recibe, siempre y cuando exista entre receptor y emisor un código común.

Así, la información es un proceso que proporciona significado o sentido a las cosas e indica, mediante códigos y conjunto de datos, los modelos del pensamiento humano.

Ahora bien, en materia jurídica, la información es cualquier registro que documente o pruebe el ejercicio de las facultades y la actividad que las autoridades lleven a cabo, sin importar su fuente o fecha de elaboración¹.

Los documentos podrán estar en cualquier medio, ya sea escrito, impreso, electrónico, holográfico, sonoro, visual, etcétera.

Para Juan José Ríos Estavillo,

“la información estudia la exteriorización del pensamiento humano; es el conjunto de datos que hace posible dar forma y contenido de todo el medio ambiente que le rodea y que permite por algún medio (signos, señales, lenguaje) ser asimilado ante otro ser de su misma especie y provocar efectos en él, con el ánimo de crear, instruir, ordenar, culturizar y educar, entre otros aspectos”.²

¹ Con fundamento en el artículo 3º, fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, “información” es “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.”

² RÍOS ESTAVILLO, Juan José. *Derecho a la información en México*. Editorial Porrúa, México, 2005, p. 6.

Álvaro Sánchez Bravo, por su parte, opina que:

“Las tecnologías de la información y las comunicaciones están generando en todo el mundo una renovación industrial comparable en importancia y profundidad a sus predecesoras (...).

Es una revolución –revolución digital, se le denomina en determinados ámbitos– basada en la información, que es en sí misma expresión del conocimiento humano. Esta situación nos lleva a los inicios de una nueva era: la de la información y la comunicación, en el seno de lo que se denomina como “sociedad de la información”.³

A partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano⁴, podemos advertir algunas de las prístinas manifestaciones del derecho a la información, pues en sus artículos 10 y 11 consagraba:

“Artículo 10.- Nadie podrá ser molestado por sus opiniones, incluidas las religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley”.

“Artículo 11.- La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede hablar, escribir, imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley.”

En un sentido más amplio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵, en su artículo 19 establece:

³ SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro. *La protección del derecho a la libertad informática en la Unión Europea*. Universidad de Sevilla, Sevilla, España, 1998, p. 25.

⁴ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de fecha 26 de agosto de 1789, se inspiró en la Declaración de independencia estadounidense de 1776 y en el espíritu filosófico del siglo XVIII, por lo que marca el fin del Antiguo Régimen. La Declaración enarbola la supresión de los derechos feudales, y fue uno de los textos fundamentales votados por la Asamblea Nacional Constituyente formada tras la reunión de los Estados Generales en Francia. La Declaración incluye un preámbulo y 17 artículos. En ella se consagran derechos "naturales e imprescriptibles" tales como la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión. Asimismo, reconoce la igualdad, concretamente ante la ley y la justicia. Por último, afirma el principio de la separación de poderes. Véase GONZÁLEZ-PACHECO, Antonio. *La Revolución Francesa (1789-1799)*. Editorial Ariel, Barcelona, España, 1998, pp. 45-48.

⁵ El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tras este acto histórico, la Asamblea General exhortó a todos los Países Miembros a que

“Artículo 19.- Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, *el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*”

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶, en el artículo 13 prevé:

“Artículo 13.- Libertad de pensamiento y de expresión.

1.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2.- El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas (...).”

Finalmente, en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos⁷, se consagra expresamente el derecho de acceso a la información pública, por cuanto establece en el artículo 6º lo siguiente:

“Artículo 6º.- Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

a) *A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que*

publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios".

⁶ La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita tras la realización de la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969, en la ciudad de San José de Costa Rica y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

⁷ Esta Declaración fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999.

se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos.

b) Conforme a los dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.”

El Derecho a la Información, como disciplina jurídica, es la rama del Derecho Público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad, así como los alcances y los límites del ejercicio de recibir información y, por lo tanto, a que el Estado rinda cuentas a la sociedad a través de cualquier medio.

En el ámbito doctrinal, José María Desantes afirma:

“Estas leyes limitativas y limitadas, que siguen viviendo a su pesar en el siglo XIX, como se dijo a propósito de nuestra Ley de Prensa, están muy lejos de desarrollar todo lo que lleva implícito el derecho a la información, entendido no como un estatuto de los profesionales de la información o de las empresas informativas, ni como una regulación técnica de los medios de comunicación social; sino como un derecho del ciudadano correlativo al derecho a la participación y, en consecuencia, sin más limitaciones que las que en ésta se le impongan por razones verdaderamente excepcionales y con todo el alcance activo que la participación tiene”.⁸

Asimismo, Damián M. Loreti afirma que el derecho a la información “es de naturaleza compleja por encerrar una gama de facultades y obligaciones tanto para quienes producen y emiten la información, cuanto para quien la recibe, la reconoce y la sistematiza”.⁹

⁸ DESANTES GUANTER, José María. *La información como derecho*. Editora Nacional, Madrid, España, 1974, pp. 32 y 33.

⁹ LORETI, Damián M. *El derecho a la información*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1995, p. 12.

En el mismo sentido, Manuel Núñez Escabo advierte que:

*“todo proceso comunicativo e informativo en nuestros días, es sumamente complejo; tiene como constante la presencia de un emisor y un receptor, pero entre uno y otro existe una cadena de intermediarios, quienes en sus manos tienen la función de seleccionar, depurar y editar la información que se pretende transmitir. Entre tanto manejo, se debe evitar que se pierda el contenido real de la información y la comunicación, que se garantice la veracidad y la imparcialidad en su emisión, y la ética en la difusión de las opiniones, y que con ello, el objeto más importante sea la información, no el medio por el que se transmite. Sin embargo, los canales de transmisión masivos no son inocentes, y quienes ejercen su control, se preocupan más por sus propios intereses. En ocasiones, los intereses económicos y políticos se contraponen a la ética y la imparcialidad de la comunicación en los medios de transmisión”.*¹⁰

Como puede advertirse, en el ejercicio de este derecho intervienen dos sujetos: el informador y el informado. Asimismo, cada uno de ellos posee las siguientes prerrogativas:

a) Derechos del informador.

- No ser censurado en forma explícita o encubierta.
- Investigar informaciones u opiniones.
- Publicar o emitir informaciones u opiniones.
- Contar con los instrumentos técnicos que le permitan hacerlo.
- No ser interferido.
- Acceder a las fuentes.
- Al secreto profesional y a la reserva de las fuentes.
- Invocar la cláusula de conciencia¹¹.

b) Derechos del informado.

- Recibir informaciones u opiniones.
- Seleccionar los medios y la información a recibir.

¹⁰ NÚÑEZ ESCABO, Manuel. “Medios de comunicación y sociedad democrática”, en *Sistema, revista de ciencias sociales*, No. 109, Madrid, España, 1992, pp. 37-44.

¹¹ Fue en Hungría durante 1914, que surgió el primer antecedente sobre la cláusula de conciencia. De acuerdo a la legislación vigente en los países europeos, como España, la cláusula de conciencia se define como el derecho del periodista a rescindir su contrato de trabajo, poniendo a salvo su indemnización legal. Así como el derecho de los reporteros a negarse a transmitir información contraria a sus principios éticos, sin que ello les pueda generar sanción laboral alguna.

- Ser informado verazmente.
- Preservar la honra y la intimidad.
- Exigir la imposición de responsabilidades legales.
- Exigir una rectificación o respuesta.

Por otra parte, Luis Manuel Meján afirma que el derecho de la información comprende dos vertientes, a saber:

1. *Una referida a la regulación de la actividad profesional que se dedica a los procesos de la información (recabarla, catalogarla, procesarla, conservarla y usarla). La labor periodística desempeña una función de suma importancia, aunque no la única, pues también en ella intervienen quienes se dedican a las encuestas, estadísticas, investigación científica, los registros públicos y administrativos, etc.*

En este terreno es habitual encontrar la participación de la empresa privada que se dedica a la actividad periodística y la compilación de información, entre las que se citan: periódicos, revistas, radiodifusoras, televisoras, empresas dedicadas a realizar encuestas, investigaciones de mercado, investigadores de crédito, instituciones académicas, etc.

La Administración Pública no se mantiene al margen de ello, pues a su cargo se realizan actividades periodísticas; por lo que cuenta con medios de comunicación y cubre el área de la estadística, la investigación y los registros públicos.

2. *La otra vertiente del derecho de la información es la que atañe al individuo, al que le interesa conocer los fenómenos que conforman su entorno, incluso, los que ocurren lejos de él. Este derecho es al que algunos autores denominan como “Derecho a la Información”, que difiere sustancialmente del Derecho de la Información (...), ya que mientras el último de los citados es una garantía a la ocupación, la otra vertiente es la facultad para recibir y conocer información.¹²*

En ambas vertientes, la Administración Pública desempeña una función relevante, frente al gobernado y frente a la empresa. No sólo se desempeña como informador y profesional de la materia, sino que a su cargo está la función reguladora y ejecutiva en ambos campos; verbigracia: “al gobierno le corresponde otorgar concesiones y autorizaciones en materia de medios de comunicación, le corresponde

¹² MEJÁN, Luis Manuel. *El derecho a la intimidad y a la informática*. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 63.

vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de informática, la investigación de los delitos que surjan en este ámbito, así como proporcionar al ciudadano la información que éste le requiere”.¹³

Así pues, el derecho de acceso a la información pública o derecho a la información, en sentido estricto, es un derecho subjetivo que se puede definir como el conjunto de prerrogativas que regulan el acceso de los ciudadanos a la información que sea de interés público, en especial la que generan los órganos del Estado.

A mayor abundamiento, el derecho a la información tutela la forma en que los interesados pueden acceder a la información pública y, consecuentemente, exigir cuentas al Gobierno.

Por lo anterior, “el derecho de acceso a los documentos de la Administración [Pública] es uno de los parámetros que permiten medir el nivel de transparencia de su actuación, pudiendo regularse en una o varias leyes de acceso [a la información pública].”¹⁴

En este punto, en México se puede clasificar la información como pública, reservada o confidencial. Por lo que a continuación se analizarán las categorías en que se clasifica la información bajo el control del Gobierno, para saber si ésta tendrá el carácter de pública o no.

1.1.1.- Información reservada y confidencial.

Por información confidencial puede entenderse los datos personales¹⁵ de los particulares entregados con tal carácter, que tienen el derecho de que

¹³ Idem.

¹⁴ NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela. *Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., Querétaro, México, 2004, p. 25.

¹⁵ De conformidad con el artículo 3º, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, “datos personales” significa: “La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras que afecten su intimidad.”

se conserven de tal manera¹⁶. Esta información no puede ser consultada mientras conserve tal carácter. La duración es por tiempo indeterminado.

La justificación de que cierto tipo de información sea clasificada como confidencial es proteger el derecho a la intimidad o a la privacidad.

Por lo que se refiere a la privacidad o intimidad, ésta es difícil de definir, pues su noción varía en los diversos contextos culturales e históricos. Pero comprende, entre otras, las relaciones personales, familiares y afectivas, las convicciones personales, las preferencias sexuales, las convicciones políticas y las creencias religiosas, y en algunos lugares se incluye la situación financiera personal y familiar.

Indudablemente, se trata de un derecho humano fundamental, en el que se excluye a otros individuos, organizaciones e incluso al propio Estado del conocimiento de ciertos aspectos de la vida de cada persona. Se vincula con otros derechos específicos como el derecho a la inviolabilidad del domicilio, de las comunicaciones privadas, al honor y la integridad de la propia imagen, y a ser respetado y no ser molestado. Se relaciona también con la libertad de pensamiento e ideas, así como de expresión y de imprenta, puesto que el respeto a la vida privada de los individuos constituye una limitante a su ejercicio.¹⁷

Con respecto a la protección del derecho a la intimidad, nuestra Constitución Política expresamente establece en el artículo 16, primer, décimo primero y décimo segundo párrafos lo siguiente:

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. (...)

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

¹⁶ Cabe aclarar que el artículo 18, *in fine*, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé que no se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

¹⁷ VILLANUEVA, Ernesto (coord.). *Hacia un nuevo derecho de la información*. Universidad Iberoamericana, México, 2000, p. 33.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.”

Asimismo, el artículo 6º Constitucional establece:

“Artículo 6º.- 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 de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I.- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II.- *La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

III.- *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. (...).”*

Con la finalidad de proteger la privacidad de las personas, se ha concebido en algunos países la institución del *Habeas data*, que se diferencia del Juicio de Amparo genérico, en que aquél es concebido para la protección de las personas por la manipulación de datos sensibles y resolver problemas vinculados a la circulación masiva y veloz de datos, lo que explica de cierta manera que se le haya denominado también “Amparo informático”.

Por ejemplo, en el año de 1994, la Constitución de la Nación Argentina introdujo el *Habeas data*, con el firme propósito de brindar protección a las personas ante la proliferación y masificación de las bases de datos.

“Artículo 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. (...)

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística”.

Se trata, en suma, de un mecanismo jurídico de control de los contenidos informáticos.

En este punto, ha de advertirse que en el caso de México el derecho a la intimidad o a la vida privada ha sufrido varias transformaciones, desde su concepción originaria hasta nuestros días, precisamente porque el Constituyente de 1916-1917 no pudo prever el desarrollo tecnológico que vivimos actualmente, y mucho menos los efectos de los dispositivos que se utilizan para el procesamiento y almacenamiento de la información.

Los datos de carácter personal pertenecen exclusivamente a la persona que correspondan, por lo que en caso de ser recopilados ésta tiene derecho a saber el motivo por el cual se hace, y cuál es el medio expedito para corregirlos y actualizarlos. Los archivos policiales deben ser objeto de limitaciones en cuanto al acceso y a su uso. Lo mismo ocurre con los datos personales contenidos en los expedientes judiciales.

Se ha dicho que la concepción del derecho a la intimidad depende de las normas, valores e ideas sociales vigentes en un momento y espacio determinados, lo que provoca que su contenido sea cambiante y dinámico.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional Español, mediante sentencia 171/1990, cuya parte conducente dispone:

“Intimidad y honor son realidades intangibles cuya extensión viene determinada en cada sociedad y en cada momento histórico y cuyo núcleo esencial en sociedades pluralistas ideológicamente heterogéneas deben determinar los órganos del Poder Judicial.

Esta delimitación de los hechos y de sus efectos es el punto de partida para el juicio de este Tribunal.”¹⁸

En consecuencia, se reconoce que la privacidad o intimidad de un individuo no es absoluta, y en este sentido William L. Prosser escribe:

“el Derecho no está para proteger a las personas hipersensibles y todos nosotros debemos consentir que nuestras vidas queden expuestas, hasta un cierto punto, a la mirada pública. Todo el que no sea ermitaño debe contar con que, más o menos casualmente, sus vecinos y la gente que pasa junto a él observen lo que es y lo que hace y que se habla hasta cierto punto de sus actividades diarias. El hombre razonable ordinario no se ofende porque un periódico mencione que ha regresado a casa después de una visita o que se ha ido de camping al bosque o que ha ofrecido una fiesta. Muy distinto es en cambio lo que sucede cuando difunden públicamente detalles de las relaciones sexuales o cuando se efectúa un retrato altamente personal de sus más íntimas características o conductas privadas”.¹⁹

Para Eduardo Novoa Monreal, el derecho a la intimidad o a la vida privada:

“está constituida por aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones de una persona que normalmente están sustraídos al conocimiento de extraños y cuyo conocimiento por éstos puede turbarla moralmente por afectar su pudor o su recato, a menos que esa misma persona asienta ese conocimiento”.²⁰

Por su parte, Carlos Barriuso refiere distintos aspectos con relación al derecho a la intimidad, a saber:

“a) El derecho de recibir información sobre la existencia de las bases de datos que hayan sido creadas, o se vayan a crear, su finalidad, sus titulares responsables y su posible entrecruzamiento; así como, conocer los datos que a uno mismo conciernan en las distintas bases de datos que existan y la posibilidad de rectificarlos en caso de error.

¹⁸ SARAZA JIMENA, Rafael. *Libertad de expresión e información frente al honor, intimidad y propia imagen*. Editorial Aranzadi, Navarra, España, 1995, p. 113.

¹⁹ PROSSER, William L. *Handbook of the law of torts*. West publishing Co., St. Paul Minnesota, 1971. Obra citada por SARAZA JIMENA, Rafael. *Ibidem*, p. 132.

²⁰ NOVOA MONREAL, Eduardo. *Derecho a la vida privada y libertad de información*. Editorial Siglo XXI, México, 1979, p. 49.

b) *El derecho de acceso a los datos concernientes para poder verificar y rectificar, subsanando y suprimiendo, si cabe, los datos personales y privados, que sean erróneos, inexactos o estén caducados, de los que figuran registrados electrónicamente en las bases de datos existentes.*

c) *El derecho a impedir y prohibir la recogida, registro o grabación, conservación, extracción, utilización, comunicación, manipulación y procesamiento de datos del individuo considerados sensibles o ultrasensibles como los referentes a las ideologías, creencias, salud, vida sexual y demás datos que deben permanecer secretos. O aquellos que hayan sido recogidos sin las prescripciones legales o sin el consentimiento consciente, libre, expreso e inequívoco del interesado.*

d) *El derecho a la protección frente al uso indebido o fraudulento de los datos”.*²¹

Para Luis Manuel Meján, el derecho a la intimidad:

*“es el conjunto de circunstancias, cosas, experiencias, sentimientos y conductas que un ser humano desea mantener reservado para sí mismo, con libertad de decidir a quién le da acceso al mismo, según la finalidad que persiga, que impone a todos los demás, la obligación de respetar y que sólo puede ser obligado a develar en casos justificados cuando la finalidad perseguida por la revelación sea lícita”.*²²

Finalmente, con relación a la protección de la información confidencial en la era tecnológica, Adoración de Miguel Castaño escribe:

“El grado de eficacia de la informática ha hecho crecer el temor, justificado en ocasiones, pero en otras muy racional e incluso demagógico, de que el ordenador y, en especial, los bancos de datos, con su capacidad de almacenamiento casi ilimitado, su recuerdo prácticamente indefinido y su facilidad de recuperación de los datos, suponen un inminente peligro para la libertad del hombre, el cual se ve amenazado con su desarrollo inalienable de ‘decidir por sí mismo en qué medida quiere compartir con otros sus

²¹ BARRIUSO RUÍZ, Carlos. *Interacción del derecho y la informática*. Editorial Dykinson, Madrid, España, 1996, pp. 145 y 146.

²² MEJÁN, Luis Manuel. Op. Cit., p. 87.

pensamientos, sus sentimientos y los hechos de su vida personal”.²³

Por otra parte, también existe información de vital importancia para el funcionamiento de las instituciones públicas y que por su propia naturaleza no puede estar al alcance de cualquier persona. Esta es la información reservada.

La información reservada, en nuestro país, es aquella que su divulgación puede comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; menoscabar las relaciones y negociaciones internacionales; poner en riesgo la estabilidad económica y financiera del país, además de lo que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como otros ordenamientos, consideren como información reservada, por lo que ésta no podrá ser consultada mientras no concluya el período de reserva.²⁴

El período de reserva concluirá una vez que se determine que se extinguieron las causas que dieron origen a su clasificación o haya terminado el plazo establecido para reservar dicha información. El plazo previsto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es de doce años y excepcionalmente podrá ser ampliado, siempre y cuando se demuestre que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.²⁵

En contraste, en la Unión Europea se distinguen las siguientes categorías: “Top Secret”, “Secret”, “Confidential” y “Restricted”. La primera se aplica a toda información cuya difusión no autorizada puedan causar “perjuicios excepcionalmente graves” para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la clasificación *Secret* es para aquella que pueda dañar seriamente los “intereses esenciales” de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la *Confidential* tiene que ver también con los potenciales daños a intereses esenciales si se divulga sin autorización, pero involucra a un número más amplio de funcionarios con acceso a ella; y la *Restricted* es aquella cuya

²³ MIGUEL CASTAÑO, Adoración de. “Libertad de información y derecho a la intimidad: medios para garantizarla. Incidencia en el ámbito de la Estadística”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, España, septiembre de 1986, p. 176.

²⁴ Artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

²⁵ Artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

difusión puede resultar “desventajosa” para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros.

Asimismo, en Estados Unidos, existe un plazo en el cual prescribe la prohibición de acceso a cualquier información gubernamental. Una vez concluido este plazo, cualquier ciudadano puede hacer la petición formal de que se vuelva pública.²⁶

El impacto de la tecnología en la información y las comunicaciones repercute necesariamente en el Derecho. Esto plantea un doble reto: aprovechar las ventajas inherentes a este nuevo proceso tecnológico y asumir los riesgos que de él se derivan, a sabiendas que el desarrollo tecnológico no se da en un plano ideal, pues junto a las virtudes de tales procesos existen riesgos asociados a su uso, que pueden vulnerar los derechos fundamentales de las personas, tales como el derecho a la intimidad o a la vida privada de las personas.

En tal virtud, el principal objetivo de la transparencia es que la información sea pública, y sólo por excepción sea clasificada como información reservada o confidencial.

Lo importante es que existan reglas claras y precisas de cuándo y en qué condiciones la información es de acceso restringido y que su resguardo esté previsto en las leyes, así como promover la apertura en todos los demás renglones de la información generada por los órganos públicos.

1.1.2.- Información pública.

De conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se entiende que “la información en posesión del Estado es pública”.²⁷ Por lo que este principio puede llegar a cambiar la forma del manejo de la información en posesión del Gobierno y generar una nueva política pública que tiene como propósito “maximizar el uso social de la información dentro y fuera de la organización gubernamental”.²⁸

²⁶ <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049614.pdf>

²⁷ Artículo 2º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

²⁸ Esta idea ha sido desarrollada por los profesores David Arellano, Sergio López Ayllón y Mauricio Merino del CIDE, como parte de una investigación en curso cuyos resultados será publicados próximamente.

En este sentido, la política de transparencia:

*“se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental (...), reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Así, mientras el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos”.*²⁹

1.1.3.- Información pública gubernamental.

Antes de abordar este término, es preciso conocer qué se entiende por Gobierno.

Enrique Pérez de León afirma que el vocablo “Gobierno” alude:

*“por una parte, al conjunto de autoridades que investidas de poder de mando, integran con el territorio y con el pueblo, al Estado; y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo.”*³⁰

Entendido de esta manera, el Gobierno debe desarrollar una serie de funciones, que podrán materializarse a través de la realización de los actos de las personas físicas que detentan cargos públicos. Dicha investidura genera en ellos una responsabilidad que no tiene cualquier persona, sino únicamente aquellos que en sus manos tienen el poder de decisión y ejecución de las políticas públicas.

A mayor abundamiento, por Gobierno se debe entender la actitud de gobernar a las personas, dirigir sus destinos y administrar sus patrimonios. Ya que no sólo entraña el poder de mando, sino también el deber de ejercer una buena administración y dirección de la sociedad.

²⁹ HILL MAYORAL, Benjamín Guillermo, *et al.* “Transparencia y Acceso a la Información Pública: ideas, casos internacionales y experiencia mexicana.” Mauricio Merino (coord.). *Transparencia, libros e ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / CIDE, México, 2005, p.17.

³⁰ PÉREZ DE LEÓN, Enrique E. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Duodécima edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 86.

Esto debe interpretarse en el sentido de que la persona que detente el poder, por mandato del pueblo, lo debe hacer con un único propósito: procurar el bienestar de las personas que se encuentran sometidas a su potestad.

En este sentido, la información pública gubernamental es aquella que posee el Gobierno, y ésta no se encuentre restringida por ser clasificada como reservada o confidencial, ya que todas las dependencias y entidades gubernamentales se encuentran obligadas a favorecer el “principio de máxima publicidad” sobre el de reserva. En tal virtud, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben publicar de manera periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, informes internos, contratos y concesiones que lleven a cabo.

Este postulado otorga a los ciudadanos el derecho de requerir información que aún no es pública, y a proceder en contra de cualquier dependencia y entidad que niegue información o que la información que haya sido proporcionada no sea completa o satisfactoria para quien la solicitó.

Así pues, la información pública gubernamental es aquella que le permite a un ciudadano conocer más a fondo los motivos que llevaron a la autoridad a adoptar cada decisión gubernamental, de manera oportuna, clara y accesible; asimismo, deja conocer a los responsables de dichas decisiones. En suma, permite informarse sobre las acciones llevadas a cabo por el Gobierno para cumplir con su cometido.

1.1.4.- Información de carácter económico.

Por principio, cabe advertir que toda actividad humana parte de una realidad innegable:

*“la conducta del hombre se dirige a la satisfacción de sus necesidades”. El fenómeno económico tiene que ver con el ahorro de energía sacando el mayor provecho posible. Así las cosas, se acostumbra llamar economía ‘al conjunto de actividades que permiten al hombre adquirir los medios escasos con que satisface sus necesidades’”.*³¹

³¹ ZAMORA, Francisco. *Tratado de Teoría Económica*. Sexta edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 12 y 13.

El término “Economía” es multívoco. En primer lugar, se utiliza para aludir a la ciencia económica. En segundo, para referirse a un sistema económico en particular, las relaciones o la situación económica de un país o zona geográfica determinada. También se utiliza como sinónimo del correcto uso de los recursos o para referirse al ahorro de los mismos.³²

Por lo pronto, lo que nos interesa para el presente estudio es resaltar la correcta administración de los recursos. Lo “económico” tiene que ver con los recursos susceptibles de ser aprovechados por el hombre, para la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas, para lo cual requiere del trabajo en equipo junto a otros individuos.

Así, la información económica tiene que ver con aquellos datos vinculados estrechamente con la economía de un país, distintos a la información jurídica, política y social.

Entre los principales temas se pueden mencionar: el manejo de los recursos públicos, las tasas de empleo y desempleo, los precios de los productos al consumidor, los precios internacionales del petróleo, la balanza de pagos y la variación de las reservas monetarias, el índice de crecimiento económico, etcétera.³³

Las dependencias y entidades gubernamentales y los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, distintos de la Administración Pública Federal, cuentan con un sinnúmero de datos económicos que pueden ser aprovechados por la ciudadanía, ya sea para efectos académicos, de negocios o tan sólo para conocer la situación financiera de nuestro país.

En la red de Internet podemos hallar infinidad de datos económicos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)³⁴ y otras dependencias y entidades gubernamentales; sin embargo, muchos de ellos no se pueden comprobar o, en su defecto, algunos datos específicos son guardados con mucho celo por las autoridades de los tres órganos del Estado y de los tres niveles de Gobierno.

³² *Ibíd*em, pp. 15-19.

³³ SAMUELSON, Paul A. y William Nordhaus. *Economía*. Décimo octava edición, Editorial Mc Graw-Hill, México, 2005, p. 6.

³⁴ De conformidad con los artículos 2º, fracción VIII y 52 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008, el nombre actual es “Instituto Nacional de Estadística y Geografía”, aunque conserva el antiguo acrónimo de “INEGI”.

1.2.- Información y la Teoría económica.

La Teoría económica estudia cuáles son los principales componentes de un sistema económico, cómo funciona cada uno aisladamente, así como el funcionamiento de todos ellos en conjunto.

“La esencia de la teoría económica es reconocer la realidad de la escasez y luego encontrar la manera de organizar a la sociedad de tal manera que logre el uso más eficiente de sus recursos. Es ahí donde la economía hace su contribución exclusiva.

La teoría económica afirma que una economía produce con eficiencia cuando no se puede mejorar el bienestar económico de una persona sin perjudicar a otra”.³⁵

Así, la Teoría económica es un conjunto de hipótesis que pretenden reproducir aspectos de la realidad económica. Dichas hipótesis se concentran en torno a dos ramas, a saber:

1. La Microeconomía. Ésta es una parte de la Economía que estudia el tipo de comportamiento económico de agentes individuales, como pueden ser los consumidores, las empresas, los trabajadores y los inversores; así como de los mercados que comprenden las áreas. Considera las decisiones que toma cada uno de estos agentes para cumplir ciertos objetivos propios. Lo anterior, tomando en cuenta que se encuentran en un sistema de libre empresa o mercado libre.
2. La Macroeconomía. Por su parte, analiza el desempeño general de una economía, es decir, examina el monto total de bienes y servicios producidos, el total de los ingresos, el nivel de empleo, de los recursos productivos y el comportamiento general de los precios. De este forma, la Macroeconomía permite analizar cuál es la mejor manera de influir en los objetivos políticos como, por ejemplo, hacer crecer la economía, lograr la estabilidad de precios, generar mayores fuentes de trabajo y la obtención de una balanza de pagos sustentable. La Macroeconomía estudia, en suma, los fenómenos que afectan las variables indicadoras del nivel de vida de una sociedad.

Las dos ramas (Microeconomía y Macroeconomía) convergen para integrar el núcleo de la Economía moderna.

En la Teoría económica, el acceso a la información por parte de los agentes económicos desempeña una función fundamental.

³⁵ SAMUELSON, Paul A. y William Nordhaus. Op. Cit., p. 4.

La Teoría económica está soportada en buena parte en el análisis de la conducta del consumidor, pues en opinión del economista Enrique Quintana:

*“[Ésta] parte de la premisa de que los consumidores buscan racionalmente maximizar su satisfacción. Sobre la base de un presupuesto limitado obtienen la combinación de bienes que les reporta la máxima satisfacción. Del lado del productor, éste busca la combinación de factores productivos que permite maximizar su utilidad”.*³⁶

Así, estos comportamientos permiten explicar el funcionamiento de los mercados³⁷, por cuanto “los precios actúan como un mecanismo de asignación de los recursos, sobre la base de lograr la máxima satisfacción posible de los consumidores al mismo tiempo que la máxima utilidad para los productores.”³⁸

Sin embargo, para algunos economistas la afirmación de que la búsqueda de maximizar la satisfacción del consumidor y la utilidad de las empresas, a partir del comportamiento racional de los agentes económicos así como de una simetría en la información que tienen, conduce al equilibrio general, resulta sumamente cuestionable.

Pues, esa asimetría de la información es precisamente:

“(...) una de las fuerzas motrices de los mercados porque es una de las explicaciones del por qué se toman decisiones económicas diversas que permiten el movimiento de la oferta y la demanda.

*[Por otra parte] Si un agente económico gasta mucho dinero en crear un sistema que le permita aumentar la densidad de la información que recibe así como la oportunidad que tiene, tendrá una ventaja al momento de tomar decisiones”.*³⁹

³⁶ QUINTANA, Enrique. *Economía Política de la Transparencia*. Cuaderno de Transparencia número 9, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, p. 18.

³⁷ En este punto, ha de advertirse que un mercado, por sí mismo, es información en movimiento. El mercado funciona como un sistema de información que conecta las decisiones del consumidor con las decisiones del productor.

³⁸ QUINTANA, Enrique. Op. Cit., p. 19.

³⁹ *Ibíd*em, pp. 19 y 20.

Lo anterior permite afirmar que los mercados, por su propia naturaleza, funcionan sobre la base de información imperfecta o asimétrica, lo cual permite explicar en buena parte la función de los reguladores y supervisores de la eficiencia de los mercados.

1.2.1.- La información como factor productivo.

En términos generales, un factor productivo es todo recurso requerido para producir bienes o suministrar servicios. Los factores de la producción tradicionalmente se han clasificado en las siguientes categorías, a saber: tierra, trabajo, capital y empresa u organización.

Actualmente la información ya no es un costo de transacción adicional, ni tampoco un agregado más del capital, sino una fuerza que en sí misma hace más productivo el trabajo y la organización.

La información se ha convertido, de manera creciente, en una fuerza productiva que clama su independencia. Es un componente de la economía tan esencial como las materias primas, la energía o la mano de obra.⁴⁰

En consecuencia, el acceso a la información puede liberar energías que permitan un mayor crecimiento de nuestra economía. Al menos, por un par de razones.

a) La productividad del trabajo ya no deriva sólo de la intensidad del uso del capital, sino de la información que se incorpora al proceso productivo existente.

b) La otra razón está relacionada directamente con las decisiones de operación de los mercados. Los sistemas de precios son, en realidad, mecanismos de información.

En este mismo sentido, Enrique Quintana afirma:

*“Si los precios son los datos que inducen la asignación de los recursos, será factible que alguien que tenga un sistema de acceso a la información de precios más completo, tenga instrumentos que le permitan tomar decisiones más cercanas al óptimo”.*⁴¹

⁴⁰ Ibídem, pp. 6 y 7.

⁴¹ Ibídem, p. 22.

Es decir, la captación de información relevante en el tiempo y en la forma adecuada es una de las etapas para adoptar una buena decisión.

En conclusión, la información adviene en los sistemas de mercado en un factor de la producción que aporta tanto o mayor valor como el trabajo o el capital. El manejo y procesamiento de la información se ha convertido en el motor de la generación de valor más importante de las últimas décadas.

1.2.2.- La información, pilar de la globalización económica.

El término “globalización” comenzó a utilizarse a principios de los años ochenta en las escuelas norteamericanas de Administración de empresas. Se empleaba para dar cuenta de los beneficios de la liberación y la desregulación económicos como formidables instrumentos de crecimiento económico a escala mundial.

Sin embargo, Carlos Marx y Federico Engels vislumbraron este término con anterioridad en el *Manifiesto Comunista* de 1848, al afirmar:

*“Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía dio un carácter cosmopolita a la producción y el consumo de todos los países (...). Cuya introducción se convierte en cuestión vital para las naciones civilizadas y, cuyos productos no sólo se consumen en el país sino en todas partes del globo”.*⁴²

Por su parte, Víctor Flores Olea y Abelardo Mariña Flores aseveran:

*“Por globalización entendemos el proceso en que se generaliza la intercomunicación entre economías, sociedades y culturas, donde se desarrollan y aplican las tecnologías de la comunicación y la informática, junto con los acuerdos entre los Estados para facilitar todo tipo de intercambios, especialmente de orden económico: desregulaciones, eliminación de barreras arancelarias y otros impedimentos a una mayor interrelación económica entre pueblos y Estados”.*⁴³

⁴² MARX, Carlos y Federico Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*. Editorial Libresa, Ecuador, 1999, p. 26.

⁴³ FLORES OLEA, Víctor y Abelardo Mariña Flores. *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 11.

La globalización económica se caracteriza por que la economía mundial se encuentra cada vez más interrelacionada, los mercados se amplían y flexibilizan, la producción se deslocaliza, los capitales de todo tipo fluyen sin mayores restricciones y las empresas transnacionales enfrentan la creciente competencia mediante alianzas y fusiones.

Sin embargo, este contexto extraordinario no podría concebirse sin el vertiginoso avance de las tecnologías de la información, que en la actualidad permiten el acceso a enormes volúmenes de información depositados en soportes cada vez más complejos, con increíbles posibilidades de almacenamiento y conexión con otras fuentes, tales como las bases de datos, las redes de transmisión de datos, la red de Internet, etcétera.

Precisamente, la red de Internet permite a los agentes económicos realizar tareas en forma más sencilla y eficaz, pues permite que la comunicación sea menos costosa, difunde la información más rápido, reduce la acumulación de inventarios y tiene un alcance más vasto, tanto en la fase de la producción como en la de distribución y comercialización.

Así, la globalización económica está íntimamente ligada a exaltar el progreso tecnológico y el acceso a la información a través de los medios de comunicación masiva, cuya máxima manifestación es en la actualidad el Internet.

Lo cual conlleva a una sociedad más global y comprensiblemente más virtual o post-industrial pero, por otra parte, globalmente más inestable: cada vez más eficiente para los ricos e indiferente a las necesidades de los pobres.

Ante este panorama, cada vez se acentúa la “brecha digital” entre países ricos y pobres, principalmente porque los primeros tienen un mejor acceso a las tecnologías de la información, mientras que los segundos no tienen acceso a ellas ni la capacidad para utilizarlas, con lo que la diferencia es cada vez mayor en todos los ámbitos. Verbigracia: el comercio internacional de productos industriales, equipos tecnológicos y servicios aumentó de forma espectacular en detrimento de la agricultura, mientras que la mayor parte del comercio internacional pertenece todavía a los países industrializados, que representan el 70% del total.

En suma, la información se ha convertido en el principal bastión de las “economías del conocimiento”⁴⁴ y de aquellas que se han insertado en la globalización.

En consecuencia, las ventajas de la globalización económica y de la sociedad de la información consisten en instaurar una cultura donde la información relevante se comparte, examina y permite reflexionar comparativamente.

1.2.3.- Los beneficios económicos de la transparencia y el acceso a la información pública.

Un Gobierno que se asuma democrático debe fomentar la transparencia (i.e., rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos y explicar la ejecución de ciertas políticas públicas) para mostrar la eficiencia de su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público. Lo anterior, además contribuye en buena medida a abatir la corrupción.

Hoy día, el fenómeno de la corrupción está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad.

Aunque la palabra “corrupción” se emplea a diario en los medios de comunicación y en las conversaciones cotidianas, su acepción amerita un breve análisis de nuestra parte.

El Diccionario de la Lengua Española señala que corrupción:

*“En las organizaciones, especialmente en las públicas, es la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquéllas en provecho económico o de otra índole, de sus gestores”.*⁴⁵

Para Enrique Sánchez Bringas, corrupción significa:

“degeneración, putrefacción; la palabra se aplica como sinónimo de soborno y de vicio. El fenómeno es inherente a la interacción social, en especial a la que implica el ejercicio del poder público y

⁴⁴ El término “economías del conocimiento” comprende a las ciencias de la información, las telecomunicaciones, la biotecnología, la nanotecnología y las energías alternativas.

⁴⁵ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésimo segunda edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, España, 2001, p. 668.

*económico porque en ambos siempre se relacionan, directa o indirectamente, los gobernantes con los gobernados”.*⁴⁶

De esta manera, la corrupción constituye el abuso por parte de los servidores públicos de su condición, para beneficiarse a sí mismos o a otra persona, en términos políticos o económicos.

La situación es más grave si no existe un sistema efectivo de fiscalización al ejercicio del poder estatal.

Así pues, la corrupción se presenta en tres formas básicas:

1. El desvío de recursos públicos bajo control de los servidores públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos.

2. La corrupción administrativa, entendida ésta como la distorsión intencional de la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o compensación ilícita.

3. La “captura” del Estado, concebida como las acciones de individuos, grupos o empresas privadas para influir en el proceso de formulación de normas, leyes y políticas públicas, para su propio beneficio, mediante pagos o incentivos ilícitos a servidores públicos. Esto significa poner al Estado al servicio de intereses privados específicos, en detrimento del interés general.⁴⁷

La corrupción coloca los intereses particulares sobre los generales, y tiene efectos nocivos sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Suele perjudicar más a quienes menos tienen, propicia la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de energía, y socava la confianza de los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. En suma, mina las bases mismas del Estado.

En este contexto, el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas son algunas armas eficaces en contra de la corrupción, pues permiten exponerla y tomar las medidas necesarias para eliminarla gradualmente.

Otro de los componentes clave para abatir la corrupción es el derecho de acceso a la información pública. Toda vez que al margen de las limitaciones del respeto a la privacidad y la seguridad nacional, el derecho a la

⁴⁶ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 717.

⁴⁷ VALVERDE LOYA, Miguel Ángel. *Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México*. México, p. 235.

información es un derecho subjetivo que tiene una especial relevancia en la vida de los ciudadanos, pues les permite obtener información útil para proteger sus intereses y participar en el ámbito de lo público.

En tal virtud, se parte del principio que toda la información gubernamental debe ser del dominio público, a menos de que existan causas establecidas en la ley para mantenerla reservada.

El acceso a este tipo de información es esencial para fomentar la confianza en las instituciones públicas y un régimen democrático pleno. El acceso a la información presiona para provocar cambios en el Gobierno y en la propia sociedad, al influir en el comportamiento de sus distintos actores, quienes la emplearán para decisiones de voto, comportamiento de mercado, acciones legales, etcétera.

En conclusión, el hecho de que algunos agentes económicos gocen de un acceso privilegiado a cierta información pública y otros carezcan de ella, no sólo otorga condiciones de ventaja ilegítimas, sino que también fomenta prácticas de corrupción.

Por lo tanto, los cambios en las prácticas de acceso a la información pública resultan relevantes para el adecuado funcionamiento del sistema económico y político, puesto que existe un mayor control sobre la forma en que se emplean los recursos públicos y se aplican las políticas públicas.

1.3.- Interés público.

Por principio, se entiende por “interés” al hecho de que a los ciudadanos les sea de utilidad una cosa o, en este caso, un cierto tipo de información. El interés surge cuando un objeto adquiere significado o relevancia para un sujeto.

De manera que se concibe al “interés público” como la manifestación del interés del grupo social, que está interesado en que las normas se cumplan o en conocer aspectos concernientes al funcionamiento del Gobierno y de quienes detentan el poder, es decir, todo aquello que atañe y afecta a la sociedad.

1.4.- Prueba de daño.

En el lenguaje común, el vocablo “prueba” se utiliza para hacer referencia a la comprobación de la verdad de una proposición. Efectivamente, se habla de prueba cuando algún hecho ha sido afirmado o negado por alguien.⁴⁸

En este sentido, para Ángel Martínez Pineda:

*“La prueba es premisa de demostración, apta para derivar conclusiones, mediante procedimientos esencialmente silogísticos con encadenamiento lógico de unas proposiciones con otras, a fin de llegar a la precisión, a la claridad y correspondencia exacta de pensamiento”.*⁴⁹

En este orden de ideas, la prueba debe ser cabal, metódica y precisa, que permita al oferente llegar a la demostración de su hipótesis. La prueba robustece la argumentación, a tal grado que el fundamento de toda resolución judicial estriba en la correcta apreciación de los elementos probatorios que se desahogaron en el proceso.

No obstante, la demostración de los hechos o de las hipótesis no es materia exclusiva del Derecho Procesal, también es de vital importancia en otros ámbitos del Derecho.

Por lo que concierne al “daño”, debemos decir que con fundamento en el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal, significa “la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

Para Javier Tamayo Jaramillo,

*“daño civil indemnizable es el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un bien patrimonial o extra patrimonial. Ese daño es indemnizable cuando en forma ilícita es causado por alguien diferente a la víctima”.*⁵⁰

⁴⁸ CARNELUTTI, Francesco. *La prueba civil: cómo nace el derecho, cómo se hace el proceso. Las miserias del proceso penal.* Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2002, p. 21.

⁴⁹ MARTÍNEZ PINEDA, Ángel. *Filosofía jurídica de la prueba.* Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 12.

⁵⁰ TAMAYO JARAMILLO, Javier. *De la Responsabilidad Civil.* Tomo II, *De los perjuicios y su indemnización.* Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1996, p. 5.

Nuestro Derecho reconoce dos clases de daños: el pecuniario y el no económico o moral. El primero se refiere a aquél que produce un deterioro económico. El segundo es aquél en que el dinero no iguala el valor patrimonial, ya que su valoración es muy complicada por la subjetividad en la valoración de sus elementos.

En este punto, ha de señalarse que procede la reparación del daño moral, tratándose de atentados al honor, violación a la intimidad, incumplimiento de las obligaciones no patrimoniales derivadas del matrimonio, etcétera.

Con respecto a la reparación del daño moral, cabe citar la siguiente tesis de jurisprudencia.

DAÑO MORAL. REQUISITOS NECESARIOS PARA QUE PROCEDA SU REPARACIÓN.

De conformidad con el artículo 1916, y particularmente con el segundo párrafo del numeral 1916 Bis, ambos del Código Civil vigente en el Distrito Federal, se requieren dos elementos para que se produzca la obligación de reparar el daño moral; el primero, consistente en que se demuestre que el daño se ocasionó y, el otro, estriba en que dicho daño sea consecuencia de un hecho ilícito. La ausencia de cualquiera de estos elementos, impide que se genere la obligación relativa, pues ambos son indispensables para ello; así, aunque se acredite que se llevó a cabo alguna conducta ilícita, si no se demuestra que ésta produjo daño; o bien, si se prueba que se ocasionó el daño, pero no que fue a consecuencia de un hecho ilícito, en ambos casos, no se puede tener como generada la obligación resarcitoria. Por tanto, no es exacto que después de la reforma de 1º de enero de 1983, del artículo 1916 del Código Civil, se hubiese ampliado el concepto de daño moral también para los actos lícitos; por el contrario, al entrar en vigor el artículo 1916 Bis, se precisaron con claridad los elementos que se requieren para que la acción de reparación de daño moral proceda.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.5o.C. J/39

Amparo directo 245/88. Jorge Alberto Cervera Suárez. 18 de febrero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Efraín Ochoa Ochoa. Secretario: Noé Adonái Martínez Berman.

Amparo directo 2515/89. Construcciones Industriales Tek, S. A. de C. V. 13 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Islas Domínguez. Secretario: Roberto A. Navarro Suárez.

Amparo directo 4451/91. Magdalena Monroy Centeno. 11 de diciembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretaria: Yolanda Morales Romero.

Amparo directo 5435/94. Víctor Barrera Rojas. 10 de noviembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Efraín Ochoa Ochoa. Secretario: Máximo Ariel Torres Quevedo.

Amparo directo 5685/94. Humberto López Mejía. 2 de diciembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández de Mosqueda. Secretaria: Florida López Hernández.
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Época: Octava Época. Número 85, Enero de 1995. Tesis: I.5o.C. J/39. Página: 65. Tesis de Jurisprudencia.

Para Javier Tamayo Jaramillo, el daño susceptible de repararse debe revestir ciertas características, toda vez que no basta la producción de un menoscabo pecuniario o moral sobre persona alguna para que ésta se encuentre legitimada para demandar la reparación. La acción que tiene expedita para ello, se encuentra subordinada al cumplimiento de ciertos requisitos. Entre los cuales se citan los siguientes:

- a) La persona que reclama la indemnización debe ser la misma que resultó perjudicada.
- b) El beneficio moral o económico que se ve disminuido debe encontrar protección en el ordenamiento jurídico, si con ello se pretende obtener su reparación.
- c) El nexo causal entre el daño o menoscabo provocado y el comportamiento culpable del agente.
- d) La certeza de la cuantía del daño.⁵¹

Si bien no existe un concepto plenamente definido, puede entenderse que la prueba de daño, tratándose del acceso a la información pública, se aplica a las excepciones de carácter general en las que se protege un bien que es de interés público.

En este sentido,

*“La prueba de interés público suele utilizarse en aquellas excepciones que protegen derechos o intereses privados. En el caso de México el estudio realiza una crítica al diseño de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tanto respecto de la prueba de daño como de la agrupación de las causales de reserva y confidencialidad. Asimismo se realiza una propuesta para reformarla e introducir de manera explícita las pruebas de daño e interés público”.*⁵²

⁵¹ *Ibíd*em, p. 16.

⁵² *Estudio en materia de interés público y acceso a la información*, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública mediante Convenio de Colaboración FSGJ/093/2004.

En otras palabras, se debe demostrar que la divulgación de la información que haya sido requerida, genera o puede generar un daño específico al valor jurídicamente protegido; por lo que se requiere de una ponderación de los valores en conflicto (en este caso, el de publicidad contra el de seguridad) para poder determinar de manera cierta que la publicidad de dicha información genera algún peligro, por ejemplo, a la seguridad nacional, y que por ello procede aplicar una reserva temporal de la información.

A los criterios que permiten determinar qué tipo de información, de ser divulgada, puede provocar un daño al interés público en un momento dado, se les conoce como "prueba de daño".

La prueba de daño sería aplicable, en principio, únicamente a las causales de reserva previstas en el artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que dispone:

“Artículo 13.- Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.”

Sin embargo, el Reglamento de esta Ley, lejos de aclarar su alcance, introdujo mayor confusión. Pues, el artículo 27 de este ordenamiento estableció que al clasificar expedientes y documentos, las autoridades deberían "tomar en consideración el daño que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley".⁵³

⁵³ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2003.

En otras palabras, desde nuestra perspectiva, sin fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el reglamento extendió la aplicación de la prueba de daño a todas las causales de reserva y confidencialidad, pero omitió establecer criterio alguno para determinarlo.

Posteriormente se estableció que, al clasificar la información, fundamentando su reserva en algunas de las fracciones del artículo 13 de la Ley, resultaba necesario considerar "la existencia de elementos objetivos que permitieran determinar si la difusión de la información causarían un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados por dicho precepto".

De este modo, la prueba de daño comprende dos elementos:

- a) La existencia de elementos objetivos que permiten determinar el daño, y
- b) Que éste debe cumplir tres condiciones: ser "presente", "probable" y "específico".

La carga de la prueba recae en la autoridad que clasifica la información.

El conflicto en esto, es que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal generalmente no realizan la prueba de daño, y cuando lo hacen tienen serias dificultades para acreditar fehacientemente el daño al interés público. Además, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública no ha podido determinar en qué consiste el contenido de los criterios: "presente", "probable" y "específico".

Consecuentemente, no hay claridad respecto de los efectos de la prueba de daño, al no existir una noción precisa para su aplicabilidad; por lo que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por poner un ejemplo, vacilan en esta materia pues en ocasiones la falta de prueba de daño tiene como efecto la revocación inmediata de la clasificación, o bien, el Instituto reclasifica la información, pero omite aplicar la prueba de daño.

1.5.- Acceso a la información pública gubernamental.

El acceso a la información pública gubernamental fomenta la transparencia de la gestión pública, así como la rendición de cuentas del Gobierno a los ciudadanos.

Exceptuando los casos en que la divulgación de la información puede producir daño a un interés público jurídicamente protegido, verbigracia: la seguridad pública o la seguridad nacional, así como el derecho a la vida privada y el patrimonio de los individuos.

El acceso a la información pública gubernamental, principalmente de contenido económico o estadístico, ha sido un rubro que no se ha tratado a fondo, por ejemplo, existen datos económicos o estadísticos que desconocemos y que serían de suma utilidad para percatarnos de la realidad económica del país y el correcto manejo de los recursos públicos por parte de las autoridades.

1.6.- Transparencia.

Por décadas, la discrecionalidad y la corrupción de los servidores públicos en México se asociaron al desvío de recursos públicos y la manipulación de la información como un instrumento de conservación y distribución del poder político. Los beneficios económicos de la corrupción se repartían en aras de conservar el orden en los cuadros burocráticos y políticos.

El proceso gubernamental era parvo, con gran discrecionalidad en el manejo de la información por parte de los servidores públicos, y sin instancias externas que les exigieran rendición de cuentas. La subsistencia en el poder del régimen político les aseguraba protección. La cultura de la opacidad generaba una serie de vicios que minaron las bases institucionales de la sociedad mexicana.

La transparencia, en cambio, se refiere a la apertura y flujo de la información que las dependencias y organismos de todos los niveles de Gobierno proporcionan a los ciudadanos para que puedan ejercer el elenco de derechos subjetivos que poseen frente al propio Gobierno.

La transparencia es un concepto que sólo puede aflorar en una sociedad democrática, ya que como objetivo busca la plena apertura de la información socialmente relevante.

Una de las funciones esenciales de los Estados contemporáneos es, sin duda, el de procurar que la información fluya a la sociedad. Pero esta responsabilidad no se agota sólo con generar información socialmente útil, sino en garantizar que esté disponible, circulando socialmente, para evitar las asimetrías o las ventajas ilegítimas derivadas del acceso a la información obtenida de manera privilegiada.

Tan importante como generar información socialmente útil, es ponerla al alcance de la sociedad –consumidores, inversionistas, empresarios y demás agentes económicos– mediante canales permanentemente abiertos.⁵⁴

La falta de transparencia es un foco potencial para el abuso de poder y la corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o deliberadamente distorsiona el acceso a la información. La transparencia implica que la información esté *disponible* sin trabas o requisitos, que sea *comprehensiva* al incluir todos los elementos relevantes, y que sea *confiable* y de *calidad*, que permita tanto una contribución al diseño de las políticas públicas como a dar certidumbre y confianza a los mercados.

Una política pública es transparente si está disponible la información en relación a su concepción y ejecución, si es comprensible, y los ciudadanos saben la función que pueden desempeñar en ella.

Así, prácticamente la mayor parte de la información de contenido económico y estadístico es susceptible de ser publicada, motivo por el cual ha de difundirse para que la gente conozca efectivamente su contenido, con un acceso de primer nivel en la página web principal de cada dependencia y organismo gubernamental.

En ese sentido, datos importantes sobre la recaudación y el manejo de los recursos públicos deben transparentarse para que la ciudadanía juzgue la eficacia de los organismos públicos al momento de ejercer el gasto público.

Lo anterior, incluye cuestiones como la publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados, estadísticas financieras, comerciales y monetarias, compensaciones de funcionarios públicos y datos sobre el financiamiento de campañas políticas.

En suma, la transparencia o publicidad de los actos de los órganos del Estado son términos equiparables. La transparencia significa así el deber de los gobernantes de realizar, como regla general, sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas.⁵⁵

⁵⁴ QUINTANA, Enrique. Op. Cit., p. 7.

⁵⁵ LARENCES, Valentín. *Derecho de acceso a la información*. Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1999, pp. 226 y 227.

1.7.- Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas comprende dos aspectos fundamentales:

- a) El deber de los políticos y funcionarios de explicar las causas de sus decisiones en público; y
- b) La capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades.

Uno de los elementos clave para la rendición de cuentas es la fiscalización y el control de los recursos públicos.

La fiscalización es el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (ya sean monetarios, materiales o humanos), y se valoran las acciones del Gobierno considerando su eficiencia y apego a la ley.

El control es un componente importante de la fiscalización, y existen diversos dispositivos de control en un sistema pleno de división de poderes. El control interno es preventivo, y se refiere a la detección y corrección de las irregularidades al interior de la misma organización administrativa. El control externo lo ejerce alguna dependencia ajena, es posterior al desempeño, y se basa en reportes e informes entregados por la organización a fiscalizar, así como en la práctica de auditorías.

La transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, son sin duda elementos fundamentales para generar la confianza de la ciudadanía en el accionar del Gobierno, así como para alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos y adoptar políticas públicas en beneficio de la sociedad.

Por lo anterior, proponemos la creación de un “Portal de Transparencia Económica y Rendición de Cuentas”, que se maneje por rubros y se administre con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que por años ha tenido a su cuidado el manejo de las cifras económicas del país.

En el referido portal, se puede proporcionar información actualizada sobre aspectos vinculados con el manejo de las finanzas públicas, el balance del sector público (deuda, obligaciones, contingencias, activos), las proyecciones macroeconómicas, la ejecución del gasto público, la situación real y proyecciones de la recaudación tributaria, el valor de los productos petroleros, la cantidad neta de barriles de petróleo vendidos diariamente y el impacto de éstos en nuestra economía, el valor de las importaciones y exportaciones (balanza comercial), el avance en la

ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el monto de las aportaciones del Gobierno Federal a los Gobiernos estatales y municipales, la ejecución de proyectos de inversión, entre otras cifras que desconoce la sociedad en general o que, en su defecto, se encuentra dispersa y que sólo pueden comprender los “iniciados”.

La rendición de cuentas y el acceso a la información pública son dos componentes primarios que contribuyen a la gobernabilidad del país, que instituyen condiciones viables de participación ciudadana en los procesos internos de la Administración Pública Federal y de los Otros Sujetos Obligados, estableciendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y la sociedad en general.

Su difusión y aceptación implica una modificación en la concepción y la práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad.

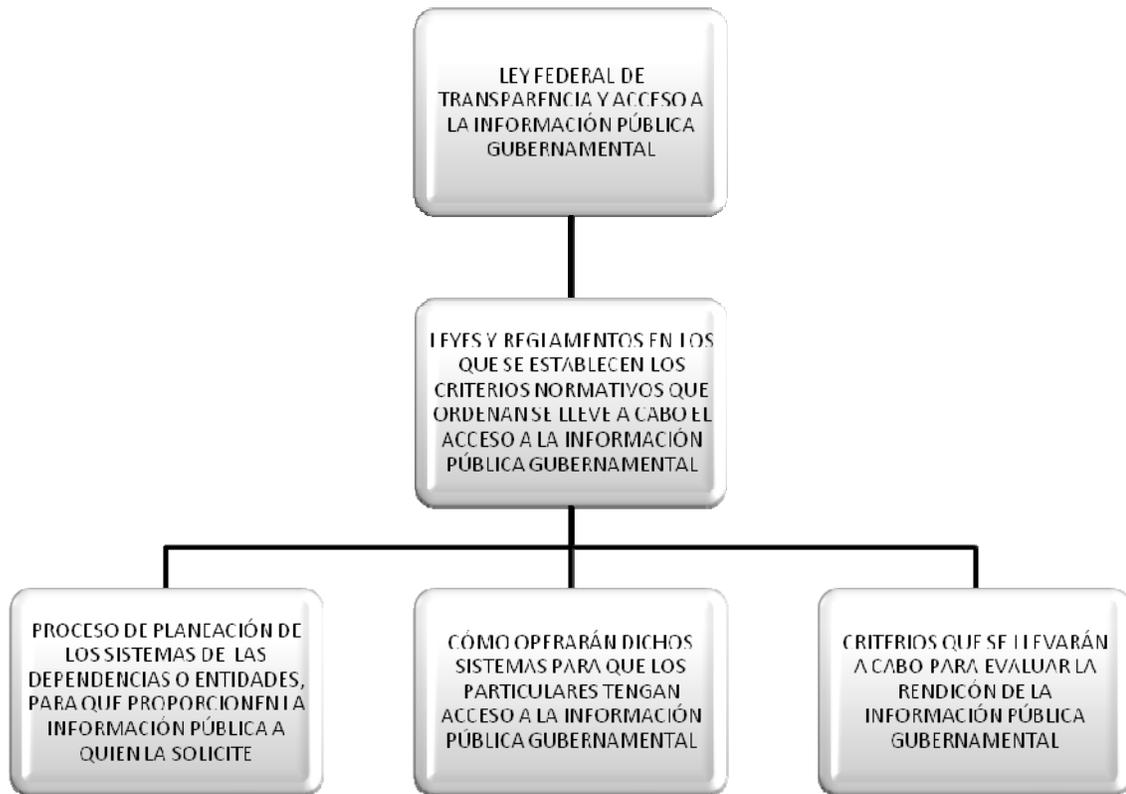
Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, de manera que su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de los órganos gubernamentales.

Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de informar y explicar a la sociedad sus acciones y asumir la responsabilidad sobre las mismas.

Lo anterior, exige el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo, no solamente proporcionando información, sino creando estímulos y oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad en la formulación de las políticas públicas.

En virtud de la transparencia y de la rendición de cuentas, los servidores públicos deben aceptar que están sujetos a una vigilancia permanente, ejercida por la ciudadanía, en cualquier momento y desde cualquier lugar. Para lo cual se deberá reconocer que la información en posesión del Gobierno es un bien público, que debe estar al alcance de toda la sociedad y que es la esencia del “Sistema Nacional de Información para la Transparencia y la Rendición de Cuentas”.

A continuación, se presenta un diagrama del Sistema antes mencionado.



1.8.- Otros Sujetos Obligados.

Con la expresión "Otros Sujetos Obligados" se alude a aquellas instituciones, distintas de la Administración Pública Federal, que están sometidas al cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y que no están directamente bajo la autoridad del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Son Otros Sujetos Obligados:

1. [Cámara de Senadores.](#)
2. Cámara de Diputados.
3. Auditoría Superior de la Federación.
4. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
6. Consejo de la Judicatura Federal.
7. Instituto Federal Electoral.

8. Universidad Nacional Autónoma de México.
9. Universidad Autónoma Metropolitana.
10. Universidad Autónoma de Chapingo.
11. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
12. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
13. Tribunal Superior Agrario.
14. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
15. Banco de México.

Cada uno de los Otros Sujetos Obligados administran recursos públicos y tienen en su haber miles de datos de diversa índole, que pueden tener relevancia en un momento dado para la ciudadanía. Por lo que el hermetismo en el manejo de esta información beneficia a pocos y puede perjudicar a muchos.

Por tal motivo, estos Otros Sujetos deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Para cumplir con tal propósito, será fundamental el soporte informático de la información, la actualización de los datos, pero además, garantizar que gran parte de la información que no aparezca en el portal respectivo, que sea considerada pública, sea proporcionada a los ciudadanos sin mayor requisito que su solicitud.

CAPÍTULO II.— ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

2.1.- Surgimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en México.

A partir del año de 1977, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la información; sin embargo, se carecía de ordenamientos secundarios que permitieran el ejercicio pleno de este derecho. Se creía más bien que era una “concesión”, sujeta a la buena voluntad de la autoridad y a la disponibilidad física de la información.

En la actualidad, se reconoce que este derecho “es [una] garantía fundamental que tiene toda persona para obtener información, informar y ser informada, de forma compatible con otros derechos humanos, engloba tanto libertades individuales como otras de carácter social (el derecho de recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública)”.⁵⁶

En gran parte, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental modificó esta situación, ya que esta Ley enarbola el principio de que toda la información gubernamental es de carácter pública, y que todos los servidores públicos deben proporcionar dicha información a los ciudadanos que la soliciten, sin necesidad de brindar explicación alguna acerca del uso que le darán, ni las causas de su requerimiento. De igual forma, la información que se clasifique de acceso restringido por el Sujeto Obligado, debe justificar plenamente esta condición.

Asimismo, todas las dependencias y entidades se obligan a publicar de manera periódica y clara toda la información sobre sus funciones, presupuestos, personal, salarios, reportes e informes internos, contratos y concesiones que lleven a cabo, ya sea porque así lo establece la Ley o porque así se estableció en los convenios que celebraron los Otros Sujetos Obligados, distintos a la Administración Pública Federal, con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

⁵⁶ NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela. Op. Cit., p. 23.

La legislación de varios países prevé la creación de entidades autónomas encargadas de vigilar el buen cumplimiento de la ley en la materia.

En México, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública fue creado en el año 2002. Actualmente es la institución encargada de hacer cumplir las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pretendiendo impulsar una transformación cultural, al someter la gestión gubernamental y a los servidores públicos al escrutinio crítico y persistente de la sociedad.

2.2.- Origen de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Originalmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue diseñada conforme a la práctica internacional en la materia, es decir, para establecer el derecho de acceso a la información bajo el control de la Administración Pública Federal, a través de “un conjunto de reglas y principios que buscan establecer mecanismos y procedimientos para garantizar que la ciudadanía pueda acceder a la información del gobierno federal”.⁵⁷

Posteriormente, en gran parte como resultado de la fuerte presión de algunos grupos de la sociedad civil y de los medios de comunicación, su ámbito de aplicación se extendió al conjunto de los Poderes Federales.

En la Exposición de Motivos presentada por la C. Presidenta de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la iniciativa para la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se enfatiza que:

“el acceso a la información se comprende dentro de las más importantes tareas de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. Para ello, es indispensable que se cuente con un derecho de acceso a la información efectivo, garantizado por la Ley, sobre los asuntos del Estado (...).

Es precisamente por lo anterior que una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, puede ser un poderoso mecanismo de

⁵⁷ RUIZ EULER, Alexander (coord.). *Transparencia y Rendición de Cuentas*. Editorial Fontamara, México, 2006, p. 28.

combate a la corrupción (...). Lo anterior se explica al considerar que, acorde a diversas estimaciones de organismos tanto nacionales como internacionales, los costos que representa la corrupción para nuestra economía ascienden a varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (...).

Con esta iniciativa, el Ejecutivo Federal quiere dar cumplimiento al mandato de la parte final del artículo 6º Constitucional que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información (...).

El principio de legalidad, esencial dentro de un Estado de Derecho, reclama que la actividad de la autoridad se sujete estrictamente a la ley, siendo éste el único mecanismo para obtener seguridad y garantía en el respeto a los derechos de los particulares. Esta iniciativa propone contar, por tanto, con un instrumento legal que por fin haga valedero el acceso a la información pública (...).

Al tratarse de una obligación de todos aquellos que poseen información pública, la Ley se ha diseñado para aplicarse a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, así como a los organismos constitucionales autónomos, es decir, al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México. Se incluyen como sujetos obligados a las Universidades y a las demás instituciones a las que la Constitución o la Ley otorgue autonomía, así como a los tribunales administrativos. Finalmente, la Ley se aplicará también, según lo establezcan sus disposiciones, a las entidades de interés público y en general a cualquier persona que reciba recursos públicos.”⁵⁸

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor en el mes de junio de 2002. Esta Ley tiene como finalidad fomentar que toda la información que se encuentre en posesión del Gobierno Federal sea pública. En consecuencia, los servidores públicos están obligados a rendir cuentas a los ciudadanos que soliciten esta información o, en su caso, a justificar aquella que se clasifique como reservada o confidencial.

Así, las personas que solicitan documentos al amparo de este ordenamiento legal no necesitan justificar el por qué requieren la información y menos acerca del uso que le darán. Asimismo, constriñe a todas las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer el principio de máxima publicidad sobre el de reserva. Por otra parte, esta Ley comprende un conjunto de obligaciones en materia de transparencia

⁵⁸ <http://www.ifai.gob.mx/Acercafai/Marco>

que cada una de las dependencias y entidades gubernamentales deben acatar. Para ello, se obligan a publicar de manera periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, informes internos, contratos y concesiones que lleven a cabo. De igual manera, deberán tener un sitio web en Internet, en el cual publicarán toda la información que deben proporcionar, considerando lo que ordena la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En términos generales, los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas del Gobierno Federal a los ciudadanos.

Por cuanto concierne a los Otros Sujetos Obligados, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental les otorgó mayor flexibilidad para que diseñaran un marco normativo adaptado a sus circunstancias específicas, pero ajustándose a un conjunto de lineamientos generales previamente establecidos en materia de órganos, procedimientos de acceso y criterios para la clasificación de la información.

Finalmente, cabe señalar que existe un Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ordenamiento que tiene por objeto “reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades y, en general, cualquier otro órgano que forme parte de la Administración Pública Federal”.⁵⁹

2.3.- Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es una institución que tiene como finalidad garantizar el derecho de la sociedad a obtener información pública gubernamental; asimismo, proteger los datos personales que están bajo el control del Gobierno Federal.

⁵⁹ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003. Artículo 1º.

Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, que goza de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

En el Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se establece, en la parte de CONSIDERANDOS, lo siguiente:

“Que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio de 2002, se promulgó y publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida por el Honorable Congreso de la Unión;

Que en el ordenamiento legal citado se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades (...);

*Que la propia Ley prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones”.*⁶⁰

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

En este punto, cabe precisar que el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

⁶⁰ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

La descentralización administrativa consiste en el establecimiento de una organización administrativa que tiene como principal finalidad el manejo de los intereses colectivos en determinadas áreas administrativas, a fin de lograr una mayor eficacia. Para ello, los entes descentralizados cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Se trata de un régimen administrativo en el cual la gestión de los servicios públicos se encuentra separada de aquellos que se administran por la propia Administración Pública Centralizada; se confía con un margen de autonomía más amplio a ciertos organismos especializados y que cuentan con cierta independencia del poder central, el cual exclusivamente se limita a vigilar su desempeño.

Al respecto, Narciso Sánchez Gómez brinda la siguiente definición:

*“La descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público”.*⁶¹

Por su parte, el Doctor Andrés Serra Rojas divide a la descentralización administrativa, de la siguiente forma:

- a) Descentralización administrativa territorial o regional, y
- b) Descentralización administrativa por servicio, funcional o institucional.

Para el Doctor Andrés Serra Rojas, la descentralización por servicio es:

“un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para

⁶¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1998, p. 203.

*atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos”.*⁶²

Así pues, los organismos descentralizados (en específico, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública), cuentan con un poder propio de decisión para aquellos asuntos que les incumben.

El Doctor Andrés Serra Rojas señala que una de las ventajas que trae aparejada la creación de estos organismos es la descarga de pesadas funciones que pueden manejarse bajo procedimientos técnicos, eficaces e idóneos, sin los inconvenientes que implica la centralización administrativa. Igualmente resalta como una ventaja a favor de la institución y de los usuarios del servicio, la especialización del presupuesto. La descentralización por servicio, por otra parte, responde al ideal de la época dominada por principios técnico-científicos. Además, afirma que cumple con una función fraccionadora del Poder del Estado, debilitando la acción del Poder Ejecutivo mediante la creación de instituciones, que en apariencia salen de su esfera de acción.⁶³

En suma, el decreto antes citado establece que este Instituto es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sólo interviene en los casos en que las personas se inconformen y presenten un recurso de revisión; elaborando el Instituto un dictamen en cada caso para determinar si la decisión de la dependencia o entidad se confirma o se debe proporcionar la información. En este punto, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ha de considerar el principio de máxima publicidad de la información del Gobierno para emitir su dictamen.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo estatal capaz de transparentar, aunque con la colaboración de otras dependencias y entidades, la información de todos los órganos del Estado. Sin embargo, requiere de los mecanismos jurídicos para ello, así como la voluntad política de las autoridades, quienes deberán aportar los elementos estadísticos suficientes para informar a la gente sobre la situación económica y financiera del órgano que encabezan.

⁶² SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer curso*. Décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 770.

⁶³ *Ibidem*, pp. 781 y 782.

Finalmente, cabe señalar que en el año 2003 se promulgó el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública⁶⁴, ordenamiento que tiene por objeto establecer la estructura orgánica y regular el funcionamiento y operación del Instituto.

2.4.- Situación de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, distintos de la Administración Pública Federal.

Por la naturaleza heterogénea que presentan los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, distintos de la Administración Pública Federal, puesto que algunos de ellos tienen un carácter eminentemente político, jurisdiccional o educativo, difícilmente podría sometérselos a un mismo régimen en materia de transparencia y acceso a la información.

Por lo tanto, los Otros Sujetos Obligados son instituciones que emiten sus propios reglamentos y mecanismos de control para garantizar el acceso de toda persona a la información pública que poseen, en los términos del convenio de colaboración que hayan celebrado al efecto con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Dentro de la libertad que tienen para emitir sus propios reglamentos y principios de transparencia que los regirán se encuentran, entre otros, los criterios para clasificar la información que posean como pública, reservada o confidencial, bajo la premisa de no vulnerar el espíritu de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; asimismo, entregarán informes anuales de contestaciones a solicitudes de información que les haya sido requerida.

Actualmente todos los Otros Sujetos Obligados han emitido su reglamento en materia de transparencia y la mayoría ha emitido criterios de clasificación de información reservada y confidencial; asimismo, han entregado sus informes anuales.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública conoce esas normativas, y tiene como política coadyuvar para difundir y promover el cumplimiento de la Ley de transparencia y el derecho de acceso a la información pública con tales instituciones, respetando siempre su autonomía y sus decisiones particulares.

⁶⁴ Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003. Actualmente abrogado por el Reglamento Interior publicado en el mismo órgano de difusión el 2 de mayo de 2007.

CAPÍTULO III.— MARCO JURÍDICO

3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela “el derecho fundamental que tiene toda persona para obtener información (noticias, datos, hechos, opiniones e ideas), informar y ser informada, de forma compatible con otros derechos humanos, engloba tanto libertades individuales (libertades de pensamiento, expresión e imprenta) como otras de carácter social (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública)”.⁶⁵

3.1.1.- Artículo 6º Constitucional.

De conformidad con el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, el artículo 6º Constitucional establecía lo siguiente:

“**Artículo 6º.-** 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”.

Como se puede apreciar, este precepto sólo tutelaba la libre expresión de las ideas, no así lo que ahora conocemos como el derecho de acceso a la información pública gubernamental. Pues no se consideraba ni como un derecho subjetivo de los gobernados ni como una obligación de los servidores públicos el dar a conocer a la ciudadanía la información gubernamental bajo su control.

No fue sino hasta el 6 de diciembre de 1977, que se reformó este artículo Constitucional en los siguientes términos:

⁶⁵ NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela. Op. Cit., p. 23.

“Artículo 6º.- 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.*”

Sin embargo, mucho se ha criticado que esta lacónica adición, al carecer de ordenamientos secundarios que garantizaran el pleno ejercicio de este derecho, sólo tenía un contenido declarativo.

Pasaría mucho tiempo para que el Congreso de la Unión, atendiendo a las exigencias de una sociedad más crítica y a los notorios avances en el ámbito de las tecnologías de la información, diera un paso importante para fortalecer el ejercicio del derecho de los gobernados a solicitar información pública, mediante la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁶⁶ el 30 de abril de 2002, ordenamiento que prevé la creación de una institución que vigilará el cumplimiento de sus disposiciones.

No obstante lo anterior, fue necesario modificar nuevamente el texto del artículo 6º Constitucional para promover no sólo el respeto del derecho de acceso a la información pública gubernamental, sino también la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los órganos ejecutivo, judicial y legislativo en los ámbitos federal, estatal y municipal, e inclusive de aquellos entes que, por disposición de la propia Constitución Política, gozan de plena autonomía.

En tal virtud, después de tres décadas, el texto del artículo 6º Constitucional sufriría una reforma sustancial⁶⁷, al establecer:

“Artículo 6º.- 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 de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.* El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

⁶⁶ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

⁶⁷ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

I. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con la autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

3.1.2.- Artículo 8º Constitucional.

Este artículo Constitucional establece:

“Artículo 8º.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

El artículo 8º Constitucional consagra el derecho de petición a favor de los gobernados, con excepción de la materia política, respecto de la cual sólo pueden ejercer este derecho los ciudadanos mexicanos.

Este derecho subjetivo ya se establecía en el texto original de la Constitución de 1917, no así el de acceso a la información pública, que fue añadido con las reformas de 1997 y 2007. Por lo que esta última modificación constituye la ampliación de sus alcances, ya que exige que las autoridades se abstengan de informar a la sociedad, de manera manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación a las garantías individuales.

En materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, cualquier persona que solicite información clasificada como pública, será puesta a su disposición ante la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad gubernamental en cuestión.

3.1.3.- Artículo 25 Constitucional.

El artículo 25 Constitucional contiene importantes principios y reglas con respecto al sistema de economía mixta que pregona la Constitución Política.

El primer párrafo de este precepto establece que corresponde al Estado Mexicano la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, toda vez que ha de comprender diversos aspectos tales como el político, social y cultural, y no solamente el económico, con la finalidad de que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

En este punto, adviértase que el concepto de “rectoría del desarrollo nacional” está íntimamente vinculado con la noción de democracia que proclama el artículo 3º Constitucional, por cuanto se considera que esta última no es sólo una estructura jurídica o un régimen político, sino que es ante todo un sistema de vida cifrado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano.

De manera que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que protege la propia Constitución Política.

Asimismo, en la parte final de este precepto Constitucional se establece lo siguiente:

“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo

económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

El hecho de que la información funcione como una fuerza productiva en la economía, según hemos advertido con anterioridad, implica que la provisión de ésta en una forma más abundante, libre y de mayor calidad, tendrá un impacto favorable en el crecimiento y la productividad de la economía mexicana.

Así pues, el acceso a la información útil, veraz y oportuna es uno de los factores que influye sobre manera en el desarrollo, no sólo económico, de los individuos y sus comunidades.

Por cierto, en este punto ha de resaltarse que un grave problema que hoy en día aqueja al Estado Mexicano es la enorme desigualdad económica y social que existe entre las distintas regiones del país, pues mientras algunas de ellas gozan de los mayores adelantos técnicos para la obtención y sistematización de la información, en otras sólo cuentan con un teléfono para todo el pueblo, existen pocos televisores y radios a través de los cuales la gente pueda acceder a información que realmente le sea útil.

En consecuencia, la falta de instrumentos que permitan garantizar el pleno acceso a la información pública de toda índole y la rendición de cuentas a la sociedad por parte de las autoridades, constituyen no sólo una exigencia en la agenda democrática del país, sino que se erigen en uno de tantos nudos que impiden el desarrollo óptimo de la Nación.

3.1.4.- Artículo 26 Constitucional.

El artículo 26 Constitucional, Apartado “A”, define las características del Sistema de Planeación del Desarrollo Nacional, por cuanto establece lo siguiente:

“Artículo 26. A.- El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”

En la actualidad, el Estado Mexicano requiere de la planeación como un medio fundamental para lograr los fines del proyecto nacional. A través de la planeación, el Estado garantiza que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, de manera que contribuya a la consecución de los

fines y objetivos económicos, políticos, sociales y culturales que consagra la Constitución Política.

La planeación del desarrollo nacional se concibe como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural y de protección al ambiente, tiene como propósito la transformación de la realidad del país.⁶⁸

Asimismo, este precepto proclama que la planeación será democrática, puesto que:

“(...) Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

En este sentido, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública son elementos que impulsan la modificación en la concepción y práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión pública y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio de la sociedad.

Para ello, se requiere el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo, no solamente proporcionar información, sino promoviendo oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad en la formulación y evaluación de políticas públicas.

Además de los foros organizados por el Ejecutivo Federal, es necesario establecer legalmente otras instancias de participación social no controladas por el Ejecutivo, que permitan a las organizaciones sociales y a los ciudadanos interesados participar en el proceso de planeación.

⁶⁸ Artículo 3º de la Ley de Planeación.

Por otra parte, el Apartado “B” de este mismo precepto Constitucional crea el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, al establecer lo siguiente:

“Artículo 26. B.- El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.”

El Sistema antes mencionado tiene la finalidad de generar, concentrar, procesar y difundir información de calidad, pertinente, veraz y oportuna a la sociedad y a los propios órganos del Estado, a efecto de coadyuvar al desarrollo económico.

Asimismo, en el segundo párrafo de este Apartado se consagra la autonomía constitucional del actual Instituto Nacional de Estadística y Geografía⁶⁹, por cuanto dispone:

“La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.”

El cuarto párrafo de este Apartado ordena que la ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesabilidad de la información, transparencia, objetividad e independencia.

Con fundamento en este artículo Constitucional, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ahora tendrá la responsabilidad de integrar al sistema de cuentas nacionales y elaborar los Índices Nacionales de Precios al Consumidor y al Productor, además de las atribuciones que anteriormente tenía asignadas.

3.1.5.- Artículo 28 Constitucional.

El contenido de este artículo Constitucional es muy amplio, de manera que dividiremos nuestro análisis en tres partes.

⁶⁹ Anteriormente, este Instituto era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En primer orden, ha de señalarse que este precepto complementa la libertad económica que pregona el artículo 5º Constitucional y que constituye uno de los bastiones en que se cifra el desarrollo económico nacional, por cuanto prevé:

“Artículo 5º.- *A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad (...).”*

De manera que para dar plena eficacia al principio de libre empresa, era necesario proteger la libre concurrencia y la libre competencia en las actividades económicas frente a cualquier tipo de prácticas o métodos que tendieran a socavarla.

Los dos primeros párrafos de este artículo Constitucional establecen:

“Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, *en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.”*

En este punto, los autores Pereznieto y Guerrero afirman lo siguiente:

“La libertad de concurrir y competir adquiere su máxima expresión en el mercado, lugar en el que se presentan las voluntades de los oferentes y de los demandantes de bienes y de servicios. El precio constituye un parámetro que toman en cuenta los agentes económicos al interactuar en el mercado, y se resuelve según la teoría del equilibrio general, en función de las cantidades de productos ofrecidos y demandados. De ahí que cualquier acción que tienda a alterar las condiciones estructurales del mercado y,

*por consiguiente, afecte la libre formación de los precios y de las cantidades producidas, merma el bienestar del consumidor o desalienta la inversión y la innovación productiva”.*⁷⁰

En tal virtud, consideramos que si bien el libre acceso a la información pública y la rendición de cuentas a la sociedad no son la panacea para terminar con estos males ni pueden cambiar por sí solos la operación de los mercados, que por naturaleza se desarrollan a partir de información imperfecta o asimétrica, sí pueden contribuir a que esa imperfección se reduzca y que el funcionamiento de los mercados resulte menos contaminada por la opacidad, la corrupción y la incertidumbre.

Asimismo, ha de resaltarse que una de las funciones del Estado contemporáneo es el de procurar que la información pública, de toda índole, fluya a la sociedad. Pero adviértase que esta responsabilidad no se agota sólo con generar información, sino en garantizar que ésta sea clara, completa, oportuna y esté disponible, circulando socialmente, para evitar así las asimetrías de la información que suelen fomentar prácticas monopólicas y demás corruptelas tanto de los agentes económicos privados como de las propias autoridades.

En suma, tan importante es generar información como ponerla al servicio de la sociedad –consumidores, inversionistas, productores, trabajadores y demás agentes económicos–, mediante canales permanentemente abiertos.

Un segundo aspecto se relaciona con aquellos sectores de la economía que están reservadas exclusivamente al Estado y que constituyen casos de excepción a la prohibición antes referida: las áreas estratégicas del desarrollo nacional.

El párrafo cuarto de este artículo Constitucional prevé lo siguiente:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión (...).”

Disposición que se relaciona con el párrafo séptimo del propio artículo 28 Constitucional, por cuanto dispone que:

⁷⁰ PEREZNIETO CASTRO, Leonel y Renato Roberto Guerrero Serreau. *Derecho de la competencia económica*. Editorial Oxford University Press, México, 2002, p. 3.

“No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central *en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.*”

Finalmente, el tercer aspecto se relaciona precisamente con las funciones del Banco Central.

Actualmente, los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 Constitucional prevén lo siguiente:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

(...) El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, *regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros*, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso (...).”

Sin embargo, el texto original de este precepto establecía lo siguiente:

“Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase (...); *exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal.*”

Con fundamento en esta disposición, en el año de 1925 se crearía el Banco de México, con la finalidad de terminar con la pluralidad de instituciones privadas emisoras de billetes que proliferaron a raíz de la Revolución de 1910, reservándose en consecuencia la facultad de emisión a un banco estatal, en beneficio y protección de los intereses nacionales.

“Para determinar en la Carta Magna la naturaleza jurídica del banco único de emisión, se consideró si convenía crear un banco de Estado, o bien, constituir un banco controlado por éste en el que hubiese participación privada. En virtud de las dificultades para pronunciarse entonces de manera categórica frente a esa

disyuntiva, se optó por establecer en la Constitución que el banco emisor debía estar controlado por el Gobierno Federal, dejando a la legislación secundaria determinar la naturaleza y el alcance de dicho control.

Desde su fundación, el carácter de entidad mercantil del Banco de México era muy limitado. Además, en el transcurso de los años se fueron acrecentando sus funciones de autoridad. Por consiguiente, la figura de sociedad anónima resultaba cada vez menos apropiada para la institución. Tras la estatización de la banca en 1982, al quedar la casi totalidad del capital del Banco de México directa o indirectamente en poder del Gobierno Federal, se hizo más patente la conveniencia de cambiar su naturaleza jurídica, transformándosele en organismo descentralizado del propio Gobierno.”⁷¹

Con la reforma a este artículo Constitucional en el año de 1993, se consignó expresamente la autonomía del Banco Central, en atención a las siguientes consideraciones:

“Indudablemente, las inflaciones agudas y prolongadas han estado estrechamente vinculadas tanto en México, como en el resto del mundo, con déficit fiscales considerables financiados mediante el crédito del banco central. Por ello, si se ha de tener una política permanente de lucha contra las fuerzas inflacionarias, resulta clara la conveniencia de separar la función de crear dinero, de otras tareas del Estado, en las que continuamente se enfrentan reiteradas demandas para aumentar el gasto. Pero esta separación es factible hasta ahora, cuando se ha logrado el saneamiento de las finanzas públicas. Antes, tal medida no hubiese sido consecuente con la realidad.

Por todo ello me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En primer término, se propone consignar en el artículo 28 la autonomía del banco central, así como dar a la institución un claro mandato de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones. (...)

⁷¹ Exposición de Motivos de la iniciativa del Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123, Apartado B, Fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada al H. Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal. Disponible en http://www.banxico.org.mx/tipo/disposiciones/Constitucion/expmot_art28.html

La existencia de un banco central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el banco central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando éstos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento.

La definición del criterio prioritario conforme al cual el banco deba realizar sus operaciones presenta varias ventajas, además de las ya señaladas. En primer lugar, ofrece una medida clara para evaluar su desempeño: el ritmo de la inflación. En tanto que si el banco central debiera cumplir con varios objetivos de igual rango, podría justificar el insatisfactorio cumplimiento de algunos de ellos aduciendo los esfuerzos realizados para satisfacer otra finalidad. De ser aprobada la reforma constitucional propuesta, no resultaría procedente que la estadística en materia de índices de precios continuara a cargo del banco central. Su producción sería encomendada al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía técnica, para realizarla con la objetividad y alta calidad que hasta ahora la han caracterizado.

En segundo término, al fijar como objetivo primordial del banco central la estabilidad de los precios, la política monetaria se torna más predecible, facilitando así las decisiones de los participantes en la economía. Si el banco persiguiera diversas finalidades podría cambiar bruscamente su actuación en función del fin que en determinado momento considerara prioritario. Como ya se señaló, un ambiente de incertidumbre no favorece al desarrollo económico.

En un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto propuesto en esta misma Iniciativa.”⁷²

⁷² Idem.

Como puede advertirse, la emisión de moneda (piezas metálicas y billetes) ha sido la finalidad primordial de los Bancos Centrales.

En tal virtud, el Banco de México tiene la facultad exclusiva de ordenar la acuñación de moneda, así como ponerla en circulación a través de las operaciones que su Ley le autoriza.

En la consecución de esta finalidad, deberá procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Para lograr tal cometido, es necesario aplicar una eficiente política monetaria, entendida ésta como:

“el conjunto de acciones que realiza el Banco de México para intentar controlar la cantidad de dinero que circula en la economía y de esta manera afectar el nivel de precios.

El logro de este objetivo fundamental del Instituto Central se apoya en que, la excesiva expansión monetaria es la fuente subyacente de las presiones inflacionarias de la economía.”⁷³

Con el propósito de comprender esta última definición, ha de señalarse que la inflación es, por lo general,

“la manifestación más visible de un desequilibrio monetario, causado a su vez por un exceso de demanda de bienes y servicios en relación con la oferta disponible. Ocasionalmente, el fenómeno se origina en un choque de oferta que puede transformarse en una alza generalizada y repetida de los precios sólo si la acomoda un aumento de dinero en circulación. Así pues, el control de la inflación depende a fin de cuentas –aunque no del todo– de la política monetaria.”⁷⁴

⁷³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 98.

⁷⁴ Exposición de Motivos de la iniciativa del proyecto de Decreto que reforma la Ley del Banco de México presentado a la H. Cámara de Diputados el 26 de marzo de 1998.

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

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002.

Los objetivos generales de esta Ley, son los siguientes:

- 1.- Promueve que toda la información del Estado sea pública, es decir, favorece el principio de máxima publicidad de la información.
- 2.- La información sólo será reservada o confidencial excepcionalmente, siempre y cuando se fundamente y motive debidamente dicha circunstancia.
- 3.- Protege la intimidad de las personas, por cuanto también es una ley que protege los datos personales.
- 4.- Trata de transparentar la función pública y así combatir la corrupción.
- 5.- Favorece la rendición de cuentas por parte del Gobierno.
- 6.- Facilita el libre flujo de información.
- 7.- Mejora las condiciones para invertir en el país mediante la disponibilidad de la información.
- 8.- Contribuye a la democratización de la sociedad mexicana, al garantizar que toda persona tome decisiones informadas.

Así, esta Ley enarbola el principio de que toda la información gubernamental es pública, y que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos. Aquella información que se clasifique como de acceso restringido debe justificarse plenamente. Asimismo, las personas que solicitan documentos a través de esta Ley no necesitan acreditar interés alguno o justificar el uso que le darán.

En tal virtud, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene un conjunto de disposiciones para que las personas puedan solicitar información gubernamental, entendida ésta como los documentos en cualquier tipo de soporte en el que se demuestre la actividad del Estado. Asimismo, prevé reglas y procedimientos de clasificación de aquella información cuya divulgación pueda generar riesgos al interés público, así como la protección de los

datos personales y una serie de obligaciones en materia de transparencia.

En este punto, cabe aclarar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no distingue entre información pública de índole política, jurídica, económica, social e histórica, por lo que al ser general, los Sujetos Obligados deben proporcionar toda la información que mantengan en sus archivos, con excepción de la que sea calificada como reservada y confidencial, de acuerdo a los criterios establecidos por esta Ley, su reglamento o por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Con respecto a la protección de datos personales, esta Ley es simultáneamente una ley de acceso y de protección de datos personales que se encuentran en posesión de los órganos del Estado. En consecuencia, establece los procedimientos para que una persona pueda tener acceso y, en su caso, solicitar la corrección de sus datos personales que se encuentren en los sistemas de información de los órganos del Estado.

Con relación a las obligaciones de transparencia, la Ley ordena que los Sujetos Obligados deberán divulgar la información vinculada primordialmente con los principales indicadores de administración de recursos públicos, verbigracia: salarios, directorios, funciones, marco normativo, contrataciones, resultados de auditorías, etcétera.

La piedra angular sobre la cual se edifica la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Estado, es el artículo 7º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En este precepto se establece la información que los Sujetos Obligados deben poner a disposición del público en general con datos actualizados.

“Artículo 7º.- (...)

- I.** Su estructura orgánica;
- II.** Las facultades de cada unidad administrativa;
- III.** El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV.** La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- 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. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable (...);

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.”

De acuerdo con este precepto, las dependencias y entidades públicas, así como los Otros Sujetos Obligados, tienen la obligación de proporcionar al público información relacionada con el presupuesto asignado y el ejercicio del gasto público, así como aspectos relacionados con las licitaciones públicas; sin embargo, mucha de esa información no está disponible para el público usuario. Por el contrario, las autoridades

siempre tienen algún argumento para evadir su responsabilidad legal, ante lo cual debemos cuestionarnos sobre la eficacia real de la legislación vigente.

Con relación a cada solicitud de Información, ésta es canalizada a la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad, la cual se encarga de recibir, tramitar internamente y dar respuesta a las solicitudes de información.

La Unidad de Enlace será coordinada por la Secretaría de la Función Pública, que vigila la creación de las Unidades de Enlace en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Función Pública conjuntamente con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública desarrollaron, en un principio, un sistema electrónico denominado “Sistema de Solicitudes de Información” (SISI), para facilitar la intercomunicación entre las Unidades de Enlace, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el ciudadano. El propósito del SISI consistió en sistematizar el registro de solicitudes, costos y resultados de cada dependencia y entidad.

En fecha reciente, se ha creado el “Sistema INFOMEX”⁷⁵ en sustitución del SISI, con el propósito de estandarizar el uso de medios electrónicos y unificar los mecanismos para presentar solicitudes de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, así como de recursos de revisión.

Por otro lado, los Órganos Internos de Control de cada dependencia o entidad son los responsables de verificar que se atiendan oportunamente las solicitudes de acceso a la información.

3.3.- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2003.

Este reglamento tiene como fundamento los artículos 7º, 9º y sexto transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁷⁵ Véase el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 2008.

La finalidad de este reglamento es especificar cuáles son las obligaciones en materia de transparencia de las dependencias y entidades, así como los parámetros que deben seguir para cumplir con estas obligaciones, verbigracia: determinar los procedimientos para clasificar la información como confidencial o reservada, cómo deben organizar los archivos cada Unidad de Enlace y los Comités, establecer las bases para determinar los costos por producción y envío de información y los procedimientos para atender las solicitudes de información.

En este punto, cabe aclarar que las disposiciones de este reglamento se complementan con una serie de lineamientos que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tratándose de:

- 1.- La recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso.⁷⁶
- 2.- La recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares.⁷⁷
- 3.- La recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.⁷⁸
- 4.- La notificación al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de los índices de los expedientes clasificados como reservados, así como de sus actualizaciones semestrales.⁷⁹

Asimismo, con las recomendaciones que emite el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para que los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades identifiquen como

⁷⁶ Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003 y modificados el 2 de diciembre de 2008.

⁷⁷ Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2003 y modificados el 2 de diciembre de 2008.

⁷⁸ Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2004 y modificados el 2 de diciembre de 2008.

⁷⁹ Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2003, en relación con el artículo 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

reservados o confidenciales los rubros temáticos sobre los que versa la información que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven de conformidad con sus respectivas atribuciones, como un acto que oriente la clasificación de los documentos administrativos.⁸⁰

Así pues, de conformidad con los artículos 7º y 8º de estas recomendaciones:

“Artículo 7.- La información tendrá el carácter de reservada cuando su difusión:

- a) Comprometa la seguridad nacional;
- b) Comprometa la seguridad pública;
- c) Comprometa la defensa nacional;
- d) Menoscabe la conducción de negociaciones internacionales;
- e) Menoscabe la conducción de las relaciones internacionales;
- f) Dañe la estabilidad financiera del país;
- g) Dañe la estabilidad económica del país;
- h) Dañe la estabilidad monetaria del país;
- i) Ponga en riesgo la vida de cualquier persona;
- j) Ponga en riesgo la seguridad de cualquier persona;
- k) Ponga en riesgo la salud de cualquier persona;
- l) Cause serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes;
- m) Cause serio perjuicio a las actividades de prevención de los delitos;
- n) Cause serio perjuicio a las actividades de persecución de los delitos;
- o) Cause serio perjuicio a la impartición de la justicia;
- p) Cause serio perjuicio a la recaudación de las contribuciones;
- q) Cause serio perjuicio a las operaciones de control migratorio;
- r) Cause serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos judiciales que no hayan causado estado, y
- s) Cause serio perjuicio a las estrategias procesales en procesos administrativos mientras las resoluciones no hayan causado estado.

Artículo 8.- También se considerará como información reservada:

- a) La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial;
- b) La que por disposición expresa de una ley sea considerada reservada;
- c) La que por disposición expresa de una ley sea considerada comercial reservada;

⁸⁰ Recomendaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 2003.

- d) La que por disposición expresa de una ley sea considerada gubernamental confidencial;
- e) La que por disposición expresa de una ley sea considerada como secreto (comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario, bursátil o cualquier otro);
- f) La entregada con carácter confidencial por otros estados;
- g) La entregada con carácter confidencial por organismos internacionales;
- h) Las averiguaciones previas;
- i) Los expedientes judiciales en tanto no hayan causado estado;
- j) Los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- k) Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva;
- l) La que contenga opiniones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, y
- m) La que contenga recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.”

3.4.- Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información en México.

El Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información en México fue elaborado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con la colaboración del Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este estudio surge por la necesidad de homologar todos los ordenamientos y parámetros de transparencia a nivel nacional, a partir de las reformas al artículo 6º Constitucional del año 2007.

Este Código tiene el siguiente objetivo general:

“El Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública es una propuesta que, producto de un ejercicio de consulta y consenso, expone en un formato propio de un instrumento legislativo, las mejores prácticas en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como alternativas concretas

para el diseño de las leyes de acceso a la información pública en México, todo ello de manera congruente con los principios y bases que contiene el texto reformado del artículo 6° Constitucional. El Código desarrolla así una serie de prácticas que pretenden servir como un marco de referencia para el diseño de las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información.”⁸¹

Asimismo, en el artículo 103 de este Código se prevé lo siguiente:

“Artículo 103.- Son objetivos del Código de Buenas Prácticas:

1. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública y a sus datos personales mediante procedimientos sencillos, gratuitos y expeditos;
2. Transparentar el ejercicio de la función pública a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral, a fin de impulsar la contraloría ciudadana y el combate a la corrupción;
3. Garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible;
4. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
5. Mejorar la organización, clasificación, archivo y uso de la información pública;
6. Asegurar que los sujetos obligados preserven los documentos que obran en sus archivos administrativos y mantengan de ellos un registro actualizado;
7. Mejorar los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la evaluación de las políticas públicas; y
8. Contribuir a mejorar la rendición de cuentas, la consolidación de la democracia, y la plena vigencia del Estado de derecho en México.”

El Código de Buenas Prácticas contiene cinco partes, a saber:

I.- Disposiciones generales: Este apartado contiene los principios y definiciones que prevé el Código de Buenas Prácticas, verbigracia: los sujetos obligados, la información pública de oficio, la

⁸¹ Código de Buenas Prácticas. Disponible en: www.ifai.org.mx/.../pdf/otras_instituciones/vinculacion/estudios/&a=Codigo_BuenasPracticas.pdf

información reservada, la confidencial y la regulación de los archivos.

II.- Protección de datos personales. En este apartado se define qué son los datos personales y los derechos de protección de los mismos, así como los procedimientos para su ejercicio.

III.- Instituciones: En esta parte se establece cuáles son las opciones que deben tomarse en cuenta para el diseño de las instancias encargadas de permitir el acceso a la información, así como los órganos garantes del mismo.

IV.- Acceso a la información: En este apartado se establecen los procedimientos para acceder a la información pública gubernamental y los recursos que podrán presentarse, en caso de que sea negada la información solicitada o que la información proporcionada no haya sido satisfactoria.

V.- Sanciones. Finalmente, se prevén los mecanismos y sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las resoluciones del órgano responsable.

Un aspecto que se desarrolló en el Código, en el capítulo segundo de la primera parte, se refiere a las obligaciones de los Sujetos Obligados. Éstas son las siguientes:

“Artículo 202.- Los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información deberán:

- 1.** Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, incluso los procesos deliberativos;
- 2.** Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental;
- 3.** Publicar y mantener disponible en Internet la información a que se refiere el capítulo tercero [Información pública de oficio] de este Código de Buenas Prácticas;
- 4.** Tener disponible la información pública de oficio a que se refiere el capítulo tercero de este Código de Buenas Prácticas y garantizar el acceso a la información siguiendo los principios y reglas establecidas en este Código de Buenas Prácticas;
- 5.** Establecer los procedimientos necesarios para la clasificación de la información de acuerdo a las reglas de este Código de Buenas Prácticas;
- 6.** Asegurar la protección de los datos personales en su posesión con los niveles de protección adecuados a que se refiere el artículo 1010 de este Código de Buenas Prácticas;

7. Permitir el acceso de los particulares a sus datos personales, y en su caso realizar las acciones de corrección, cancelación o eliminación que correspondan;
8. Capacitar a los servidores públicos en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales;
9. Permitir que los integrantes del Órgano Garante puedan tener acceso a toda la información gubernamental y los archivos administrativos para verificar el cumplimiento de este Código de Buenas Prácticas;
10. Cumplir cabalmente las resoluciones del Órgano Garante y apoyarlo en el desempeño de sus funciones; y
11. Las demás que se deriven de este Código de Buenas Prácticas.”

Otro aspecto interesante que prevé este capítulo es el de la publicación de la información, así como el desglosar este tipo de información en distintos numerales, que serán la columna vertebral de la nueva época de la legislación en materia de transparencia que se promoverá en nuestro país.

Asimismo, el capítulo cuarto reglamenta y desarrolla la clasificación de información reservada, bajo la premisa de que puede ser reservada temporalmente por razón del interés público, es decir, que tiene que ser de forma justificada, con los términos respectivos. Se advierte que no basta que el documento solicitado contenga información que se encuentre contemplada en los supuestos de reserva, para que ésta se clasifique como tal, sino que además se deberá probar el daño al interés público que pueda ocasionar, lo cual tendrá que ser a través de elementos objetivos o verificables.

3.5.- Estudio que realiza anualmente el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., acerca de los niveles de transparencia de los Otros Sujetos Obligados.

Para comprender el por qué el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) llevó a cabo un estudio acerca de los niveles de transparencia, y específicamente de los niveles de transparencia de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, distintos de la Administración Pública Federal, es indispensable conocer cuál es el cometido de este Centro.

El CIDE es un centro de investigación que se especializa en ciencias sociales y tiene por objetivo contribuir al desarrollo del país a través de la investigación que realice; y, en lo que nos concierne, acerca de los

avances y otros aspectos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas de la información pública gubernamental.⁸²

Con respecto al estudio que realiza anualmente el CIDE acerca de los niveles de transparencia de los Otros Sujetos Obligados, ha de señalarse que este estudio es un instrumento que permite medir el grado de implementación de las leyes y demás ordenamientos en materia de transparencia y acceso a la información en las organizaciones gubernamentales.

3.5.1.- Índice de Implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Puesto que cada uno de los Sujetos Obligados tienen objetivos, formas de organización y recursos diversos, fue necesario construir indicadores a partir de denominadores comunes que permitieran realizar comparaciones medianamente significativas. El resultado final fue un índice compuesto, al que se denominó “índice de implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, que está integrado por cuatro indicadores, que sumados, comprenden 136 variables analizadas para cada Sujeto Obligado.

La medición de la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pretende incrementar el acceso que tiene la sociedad a la información de las dependencias y entidades gubernamentales.

Este índice de implementación mostrará el grado en que una organización gubernamental ha respondido a las solicitudes de información que presenten los particulares, dentro del marco establecido por esta Ley. Es decir, la eficacia de los procedimientos de acceso a la información y mecanismos de respuesta para que los ciudadanos puedan solicitar y obtener de manera efectiva la información, en los plazos previstos por la Ley.

En este índice, la transparencia es entendida como un flujo de información que las organizaciones gubernamentales deben poner a disposición a la sociedad.

⁸² Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., “División de Economía”, México, Distrito Federal, http://www.cide.edu/div_economia.htm

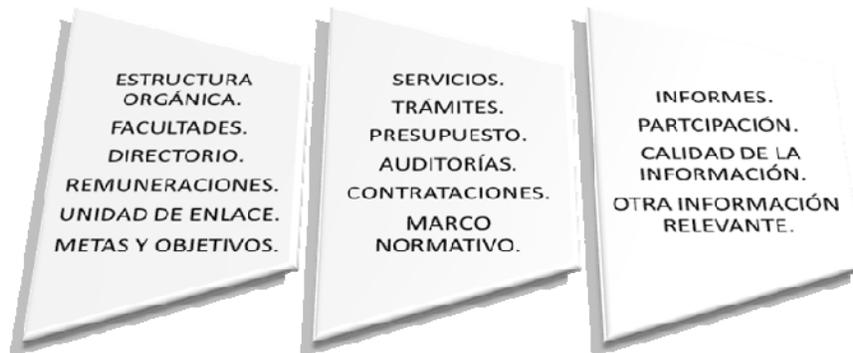
Pero tratándose de los Otros Sujetos Obligados, la Ley es sólo indicativa, pues se requiere de un marco regulatorio específico en cada uno de ellos.

El índice de implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se integra por cuatro indicadores.

Éstos son los siguientes:

I.- Indicador de Páginas de Internet. Con base en los métodos desarrollados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (de acuerdo a lo previsto en el artículo 7º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) para verificar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se creó un indicador que consta de 68 variables, agrupadas en 16 apartados, que se utilizan para conocer la veracidad de la información que se publica en las páginas web de cada una de ellas.

APARTADOS.



II.- Indicador de Calidad Normativa. Este indicador contiene 27 variables, agrupadas en 8 apartados, que miden el grado de desarrollo regulatorio de cada institución analizada.



III.- Indicador de Usuario Simulado. Para medir la calidad en el acceso a la información se llevó a cabo un ejercicio de “usuario simulado”⁸³, que consistió en la formulación de dos preguntas a cada Sujeto Obligado. El indicador, que contiene 20 variables de observación, mide aspectos relacionados con el procedimiento de formulación de solicitudes de información y la calidad de la respuesta, es decir, el tiempo y la forma en que se responde a una solicitud de información.



IV.- Indicador de Calidad Institucional. Con el fin de medir la calidad del desarrollo institucional en cada uno de los Otros Sujetos Obligados, se desarrollaron 21 variables de observación que consideran los diferentes aspectos que posee cada institución, al incorporar las actividades de las unidades de enlace, comités de acceso a la

⁸³ “Usuario simulado” es un procedimiento por el cual una persona moral, por cuestiones de investigación o de implementación de referencia, presenta solicitudes de información haciéndose pasar por una persona física.

información, de coordinación institucional para la transparencia, de integración de los comités de acceso a la información y las instancias de última decisión, así como algunos aspectos de la cultura organizacional.



Con base en estos cuatro indicadores se integró un índice que permite analizar a cada uno de los Otros Sujetos Obligados. La integración de estos indicadores en un índice ofrece una visión amplia de las diferentes variables que supone la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para cada indicador se aprobaron una serie de criterios que precisan el método de medición de cada una de las variables que lo integran y una bitácora de observaciones que describe la situación de cada uno de los Otros Sujetos Obligados al momento de realizar la observación. Esto último ofrece una completa transparencia sobre los criterios utilizados y las razones de los resultados.

Estos criterios o indicadores constituyen un “tipo ideal” contra el cual se confronta la respuesta que se le haya dado a las solicitudes de acceso a la información pública gubernamental en un tiempo previsto, este plazo previamente será establecido en el convenio de colaboración del Otro Sujeto Obligado en cuestión.

Se trata así de criterios que buscan brindar una aproximación de conjunto sobre las diferentes dimensiones que implica la implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y que requiere de varias observaciones para proporcionar una idea más próxima a la realidad en cada institución.

También, cabe advertir que existe una diversidad organizacional en los Otros Sujetos Obligados y que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por su diseño y contenido, los trata como si fueran iguales.

En efecto, resulta indiscutible que las funciones de los Órganos Legislativos, Judiciales o las Universidades Autónomas demandan diseños institucionales distintos y difícilmente comparables entre sí.

Aunque el índice debía ser capaz de ser aplicable a los Otros Sujetos Obligados, ha de considerarse que una comparación significativa entre ellos sólo podía realizarse reagrupando a los Otros Sujetos Obligados considerando las características propias de cada uno de ellos, verbigracia: que se considerara en un grupo sólo a las instituciones educativas, legislativas, judiciales, etcétera.

3.6.- Estudio de la situación normativa de los Otros Sujetos Obligados.

Con respecto a los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, distintos de la Administración Pública Federal, el artículo 61 establece:

“Artículo 61.- El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, *establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.*

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;
- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;

V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;

VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y

VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.”

En consecuencia, cada uno de los Otros Sujetos Obligados emitirá su propio reglamento respecto de las obligaciones que debe cumplir en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, elaborarán anualmente un informe que entregarán al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, acerca de su desempeño en la rendición de cuentas, tal y como lo establecen los artículos 62 y 39 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

“**Artículo 62.-** Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.”

“**Artículo 39.-** El Instituto rendirá anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.”

A continuación, se analizará la situación normativa del Banco de México en materia de transparencia y acceso a la información.

3.6.1.- Estudio de la situación normativa del Banco de México.

El marco jurídico general aplicable al Banco de México es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 28).
- Ley del Banco de México (artículos 46, fracciones XI y XII, 57 y 62, fracción IV).⁸⁴
- Reglamento Interior del Banco de México.⁸⁵
- Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas.⁸⁶

Ahora bien, el marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información es el siguiente:

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁸⁷
- Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁸⁸
- Reglas de Operación del Comité de Información del Banco de México.⁸⁹
- Criterios del Comité de Información para clasificar la información en reservada y confidencial de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁹⁰
- Acuerdo relativo a las cuotas respecto de las solicitudes de información.⁹¹
- Disposiciones emitidas por la Comisión de Responsabilidades del Banco de México en materia de transparencia y acceso a la información:

⁸⁴ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993.

⁸⁵ Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2008.

⁸⁶ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 2007.

⁸⁷ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

⁸⁸ Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 2003.

⁸⁹ Reglas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 2004.

⁹⁰ Criterios emitidos por el Banco de México el 20 de mayo de 2003.

⁹¹ Este Acuerdo entró en vigor el 12 de junio de 2003 y fue adoptado por el Comité de Información del Banco de México en sesión de fecha 2 de junio de 2003.

a) Normas de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁹²

b) Criterios de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México para clasificar la información en reservada y confidencial.⁹³

Ahora bien, la estructura del Banco de México, respecto a la transparencia y acceso a la información, se conforma de la siguiente manera:

Unidad de Enlace: Constituido por dos personas (el titular de la unidad y un suplente).

Enlaces de la Unidad: Existen 37 personas asignadas a tareas de acceso a la información (enlaces en las unidades administrativas con sus respectivos suplentes). De las cuales, 2 son mandos superiores, 23 mandos medios y 12 operativos.

El artículo 13 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que el titular de cada unidad administrativa deberá designar a una persona, con su correspondiente suplente, encargada de coordinar las actividades necesarias para proporcionar la información pública que se solicite a la Unidad de Enlace.

Índice de implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en cuanto a la publicación de información: el caso del Banco de México.

VARIABLES EVALUADAS	OBSERVACIONES
Estructura orgánica	Presenta información hasta el tercer nivel jerárquico de la estructura básica. Por lo que no se cuenta con información hasta el nivel de jefatura de departamento, ni tampoco de la estructura no básica y homólogos.
Facultades	Presenta las facultades de cada unidad administrativa.

⁹² Normas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

⁹³ Criterios publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

Directorio	Presenta el directorio de funcionarios hasta el tercer nivel jerárquico de la estructura básica, con la clave del puesto. No presenta correos electrónicos, ni la extensión del número telefónico de cada funcionario; únicamente señala el número telefónico oficial del Banco de México.
Remuneraciones	Presenta percepciones netas con rangos sumamente amplios y una explicación del sistema de compensaciones pero sin desagregar la información por puesto, por lo que no se pueden identificar los otros componentes señalados en la metodología de evaluación. Por ejemplo, se indica que una persona con el puesto de "Apoyo Administrativo" puede ganar desde \$4,967.52 hasta \$29,757.41.
Información de la Unidad de Enlace	Señala el domicilio para recibir correspondencia y la dirección electrónica para solicitar información; pero omite informar el número telefónico de la unidad y del responsable del portal de Internet, así como el directorio de los servidores públicos habilitados.
Metas y objetivos de las unidades administrativas, de conformidad con sus programas operativos	El vínculo remite a las atribuciones de cada unidad administrativa; pero no se establecen metas y objetivos cuantificables, el grado de avance de los mismos, ni el presupuesto programado para cada una de esas actividades.
Servicios que ofrecen	Publica las funciones y servicios que ofrece; señala un número telefónico para brindar atención.
Trámites, requisitos y formatos	El vínculo remite principalmente a los requisitos y formatos de acceso a la información, aunque también se puede acceder a los formatos para préstamos bibliotecarios. No se establecen costos ni números telefónicos para la atención al público.
Información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución	Presenta información agregada sobre el presupuesto autorizado para el ejercicio 2008, en comparación con el presupuesto de 2007 dividido por gasto corriente y de inversión, así como por producción de billetes y adquisición de moneda metálica. Presenta el informe de ejecución al tercer trimestre del 2008. No presenta información desagregada por unidad responsable ni por programa.
Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal	Presenta información amplia sobre las observaciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, así como un listado de las mismas y un informe de las acciones solventadas por la ASF hasta octubre del 2007. Asimismo, presenta un informe agregado de los auditores externos y de la contraloría interna. No presenta el programa de auditorías para el año 2008. La información que presenta está muy desagregada, por lo que en algunos casos no se pueden determinar algunos datos agregados tales como: número total de observaciones atendidas y pendientes por año y por rubro.
Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación	NO APLICA.
Concesiones, permisos o autorizaciones otorgados	NO APLICA.
Contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable	No presenta información sobre la unidad administrativa que celebró el contrato; el procedimiento de contratación; en algunos casos no presenta montos, tampoco informa sobre los convenios de modificación a los contratos.
Marco normativo aplicable	Enuncia su normatividad; pero no brinda acceso a los documentos desde

	el mismo sitio.
Informes a que estén obligados por disposición legal	Enlista y da acceso a los informes a que está obligado por disposición legal.
Mecanismos de participación ciudadana	Hace explícito que este rubro no le es aplicable.
Calidad de la información	No cuenta con un buscador de información ni con fecha de actualización de la misma. El vínculo para hacer contacto es parcialmente visible debido a que se encuentra dentro del apartado de la Unidad de Enlace. En algunos casos la calidad de la información no es la esperada (Por ejemplo, la información sobre el presupuesto asignado y ejercido es escueta), y el tiempo de acceso a algunos apartados es lento debido a que se requiere una versión de Acrobat compatible para leer los documentos.
Otra información relevante	No publica otra información diferente a la que establece el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En su Reglamento relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no se prevé la obligación de publicar alguna otra información adicional.
Fecha de cierre de la evaluación	18 de noviembre de 2008.

Indicador de Calidad Normativa: el caso del Banco de México.

VARIABLES EVALUADAS	OBSERVACIONES
Faculta a algún órgano interno para emitir instrumentos adicionales (lineamientos, etc.) a los reglamentos o acuerdos generales a los que se refiere el art. 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Sí, en las Reglas de Funcionamiento del Comité de Información del Banco de México.
Reglamenta la presentación del informe al que se refiere el art. 62 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Sí, en el artículo 11 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Reglamenta el art. 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No. En el artículo 7 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sólo se consideran las fracciones que corresponden al artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Reglamenta de manera específica el contenido de, al menos, una de las fracciones del art. 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No. En el artículo 7 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sólo se consideran las fracciones que corresponden al artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Establece obligaciones adicionales a las que señala el art. 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No establece obligaciones adicionales.
Reglamenta la periodicidad con la que se debe actualizar la información a la que se refiere el art. 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No lo reglamenta.
Establece una unidad administrativa encargada de publicar la información a la que se refiere el art. 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No establece unidad administrativa alguna.
Reglamenta una unidad de enlace o su equivalente	Sí, lo reglamenta en el artículo 10 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Reglamenta la integración de un Comité de información o su equivalente	No lo reglamenta.
Reglamenta las facultades de un Comité de información o su equivalente	Sí, en el artículo 31 del Reglamento Interior del Banco de México.
Reglamenta la integración de la instancia interna de última decisión	No lo reglamenta.
Reglamenta las facultades de la instancia interna de última decisión	No lo reglamenta.
Reglamenta la periodicidad de las reuniones de la instancia interna de última decisión	No lo reglamenta.
Establece criterios específicos de clasificación de información reservada	Sí, establece criterios de información reservada en el artículo 12 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Este artículo hace referencia a los artículos 13 y 14 de los Criterios del Comité de Información para clasificar la información en reservada y confidencial, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Establece criterios específicos de clasificación de información confidencial	Sí, establece criterios de información confidencial en el artículo 12 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Este artículo hace referencia al artículo 18 de los Criterios del Comité de Información para clasificar la información en reservada y confidencial, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Establece causales de clasificación de reserva adicionales a las que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No lo establece.
Establece causales de clasificación de confidencialidad adicionales a las que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No lo establece.

Establece procedimientos específicos de clasificación de información reservada	Sí, en los artículos 12, 13 y 14 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que hacen referencia a los Criterios del Comité en los artículos 13 y 14.
Establece procedimientos específicos de clasificación de información confidencial	Sí, en los artículos 12, 13 y 14 de la Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que hacen referencia a los Criterios del Comité en el artículo 18.
Reglamenta la prueba de daño	No lo reglamenta.
Establece un procedimiento de acceso a la información	Sí, lo reglamenta en el Capítulo V del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en los artículos 15 a 29.
Establece requisitos de la solicitud de información adicionales a los que establece el art. 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	No lo establece.
Establece la afirmativa o negativa ficta	Sí, lo establece el artículo 29 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Reglamenta el recurso de revisión al que se refieren los arts. 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Sí, lo reglamenta en el Capítulo VI del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en los artículos 30 a 41.
Reglamenta el recurso de reconsideración al que se refiere el art. 60 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Sí, lo reglamenta en el Capítulo VI del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en los artículos 30 a 41.
Establece un procedimiento de acceso a datos personales al que se refiere el art. 24 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Sí, lo prevé en el artículo 42 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Establece un procedimiento de rectificación de datos personales al que se refiere el art. 25 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Sí, lo prevé en el artículo 43 del Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

CAPÍTULO IV.— ESTUDIO DE LA SITUACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

4.1.- Análisis de la situación del Banco de México, en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El Banco de México es el Banco Central del Estado Mexicano, constitucionalmente autónomo en sus funciones y administración, cuya finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional.

En el desempeño de esta encomienda tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, deberá promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.⁹⁴

La transparencia y la rendición de cuentas han estado estrechamente relacionadas con el Banco de México, puesto que son elementos que caracterizan a un Banco Central moderno. Desde el año de 1994, cuando entró en vigor la reforma constitucional por la cual se concedió autonomía al Banco de México, la Ley de esta Institución estableció algunos mecanismos para transparentar la gestión del Banco de México y rendir cuentas a la sociedad, verbigracia: en las materias que le competen y el uso que hace de los recursos públicos que se le han confiado.

En junio de 2003, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Banco de México ofreció al público una ventanilla adicional de consulta para presentar solicitudes de información al amparo de esa Ley. Asimismo, dio mayor importancia a la publicación en Internet de la información relativa al uso de los recursos públicos por parte de esta Institución.

⁹⁴ Artículos 1 y 2 de la Ley del Banco de México.

DISPOSICIÓN JURÍDICA	FECHA	ÁMBITO DE APLICACIÓN	NORMAS SOBRE PRIVACIDAD
Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	DOF, 2 de junio de 2003.	Banco de México	4, 5, 9, 12-II, 14, 19, 20, 21, 23, 26, 29, 42-43, Transitorio Tercero.
Normas de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	DOF, 11 de junio de 2003.	Banco de México	Norma Sexta.
Criterios de la Comisión de Responsabilidades del Banco de México para clasificar la información en reservada y confidencial.	DOF, 11 de junio de 2003.	Banco de México	Considerando Tercero <i>in fine</i> ; Criterio Cuarto.

Desde su entrada en vigor, el Banco de México ha atendido más de mil solicitudes de acceso a la información al amparo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La gran mayoría de estas solicitudes se ha referido a información de índole económica clasificada como pública. Lo que condujo a la reorganización integral de su sitio en Internet para que la organización de la información fuera de fácil acceso. Por ende, en los primeros meses de operación del sitio remozado, el número de solicitudes de acceso a la información recibidas al amparo de la Ley referida se redujo; ya que al publicar tanto la información que ya era parte de dicho sitio como la que se fue originando por las solicitudes de información que ingresaron a esta Institución, se produjo mayor información de índole pública.

Las autoridades están obligadas a rendir cuentas a la sociedad. El desempeño del Banco de México en materia de transparencia y rendición de cuentas resulta en lo general positivo. La transparencia es actualmente un elemento de primordial importancia en la conducción de la política monetaria. La transparencia es un derecho de la ciudadanía consagrado en la Ley, un elemento fundamental para hacer efectivas las acciones de la autoridad y hacer más eficiente la gestión pública. Así como un componente de la vida democrática, ya que fortalece la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones del Estado, esta última mediante el conocimiento público sobre su funcionamiento y sus resultados. La transparencia, por lo tanto, influye contundentemente en el bienestar en la sociedad.

Sin embargo, para que la transparencia se traduzca en credibilidad, no basta con publicar información. Una de las características de la actual política monetaria es el énfasis que se ha puesto en la transparencia en cuanto a los objetivos y las acciones del Banco Central y en la rendición de cuentas respecto al logro de dichos objetivos.

Los Bancos Centrales modernos, especialmente aquellos que han adoptado el esquema de objetivos de inflación, realizan grandes esfuerzos por explicar claramente a la sociedad sus metas, su lectura de las condiciones económicas prevalecientes y las razones en las que basan sus decisiones de política monetaria.

El énfasis en la credibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas infunde mayor efectividad a las acciones de la política monetaria. Por lo tanto, el fortalecimiento de esos valores reduce el costo social del abatimiento de la inflación.

Entre los mecanismos para explicar al público los objetivos y las decisiones de política monetaria destacan los informes trimestrales y los comunicados de prensa mensuales. En ellos se explican los factores que inciden sobre el comportamiento de la inflación, el balance de riesgos en torno a su evolución y las razones en que se sustentan las modificaciones o el mantenimiento de una determinada política monetaria.

En este sentido, la transparencia implica el establecimiento de una comunicación eficaz con la ciudadanía. Por ejemplo, desde el año de 1996, seis años antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Banco de México abrió una ventanilla en el sitio de Internet para que los particulares pudieran presentar sus solicitudes de información, comentarios o sugerencias. Esta práctica permitió empezar a construir una relación de mayor confianza con la opinión pública.

De acuerdo a lo anterior, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 7º establece que cada Sujeto Obligado deberá publicar la siguiente información en su portal oficial de Internet.

Estructura orgánica	Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal
Facultades de cada unidad administrativa	Programas de subsidio y sociales
Directorio de servidores públicos	Concesiones, permisos o autorizaciones otorgados
Remuneración mensual	Contrataciones
Domicilio de la unidad de enlace	Marco normativo
Metas y objetivos de las unidades administrativas	Informes
Servicios que proporciona	Mecanismos de participación ciudadana
Trámites, requisitos y formatos	Información de utilidad
Presupuesto asignado	

Es de gran importancia tener presente lo anterior, puesto que permite determinar si existe una efectiva transparencia en la información gubernamental, específicamente en el Banco de México, ya que no se puede dar una verdadera democracia si la sociedad desconoce a quienes gobiernan y de qué forma lo hacen.

Continuando con el análisis del Banco de México en el tema de la transparencia y el acceso a la información pública, se ha expuesto en el presente estudio que el Banco de México forma parte de los Otros Sujetos Obligados; por lo que éste se obliga en materia de transparencia y rendición de cuentas en los términos del convenio de colaboración que haya celebrado con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Actualmente, su portal de Internet contiene información sobre su directorio, sede, sistema bibliotecario y marco jurídico; aunque difícilmente el ciudadano podrá encontrar información relativa al ejercicio de su presupuesto, su situación real frente a los órganos ante quienes debe rendir cuentas y, en general, información financiera que pudiera comprometer a los servidores públicos que manejan dinero del erario.

La transparencia de la información financiera será un paso que algún día habrá de darse; aunque primeramente habrá de consolidar un efectivo sistema democrático. Asimismo, tendrá que haber plena transparencia en otros contenidos informativos y finalmente lograr que la información económica pueda llegar a los ciudadanos sin intermediarios, sin

maquillaje, que nos permita apreciar un real panorama de los aspectos económicos que atañen a los organismos gubernamentales y a la sociedad en general.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública realizó un estudio acerca del acceso a la información en Otros Sujetos Obligados y en las Entidades Federativas⁹⁵. En este estudio se analizaron algunas variables para determinar la eficacia de cada Sujeto Obligado para rendir cuentas.

Así, se tomaron en cuenta las siguientes variables:

1.- Requisitos para tramitar la solicitud de acceso a la información.

De este estudio se determinó que todos los Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental exigen los mismos requisitos para presentar una solicitud de acceso a la información, con excepción de las unidades administrativas del Poder Judicial, ya que se establece en sus reglamentos que es necesario presentar una identificación oficial para solicitar información; no así tratándose de los Otros Sujetos Obligados por la Ley.

En el caso de los organismos constitucionales autónomos, el IFE establece un menor plazo para responder a una solicitud de acceso y para entregar información, con 15 y 5 días hábiles respectivamente; *en comparación con el Banco de México*, que establece 20 y 10 días hábiles respectivamente.

2.- Procesamiento de la solicitud de acceso a la información.

En este punto, se ponderan aspectos tales como:

- Plazo establecido para que el solicitante amplíe o corrija sus datos.
- Plazo de respuesta a la solicitud.
- Plazo de entrega de la información.
- Razones por las cuales una dependencia o entidad no llega a responder alguna solicitud de información.
- Cómo responde la dependencia o entidad a la que se solicita la información, si ésta es de naturaleza reservada o confidencial.

El Banco de México establece en su Reglamento relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que si la Unidad de Enlace no responde en el tiempo previsto a una solicitud de información, ésta se entenderá resuelta en sentido positivo. Cuando se presente esta situación, la Unidad de Enlace

⁹⁵ www.ifai.org.mx/ceta

está obligada a proporcionar la información en un plazo de 10 días hábiles, salvo que ésta sea reservada o confidencial.

3.- Procedimiento con datos personales.

Sus plazos para acceder a información de datos personales y para efectuar correcciones a los mismos son de 10 días hábiles.

4.- Recursos de revisión y de reconsideración.

En todos los Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el plazo máximo para interponer un recurso de revisión ante la instancia correspondiente es de 15 días hábiles.

Los plazos de resolución de los recursos de revisión varían de un grupo de Sujetos Obligados a otro, e incluso difieren en ocasiones dentro del mismo grupo.

Para el caso del Banco de México, el recurso de revisión se interpone según los supuestos que prevé la Ley, y establece un plazo máximo de 50 días hábiles: 30 días para presentar el proyecto de resolución y 20 para resolver.

La mayoría de los Sujetos Obligados establecen que el solicitante afectado por un recurso de revisión puede interponer un recurso de reconsideración al cabo de un año de la resolución que recaiga a aquél.

Los plazos de resolución de este recurso fluctúan de 20 a 60 días hábiles. La Cámara de Diputados destaca con el menor tiempo de resolución, que es de 20 días hábiles, seguida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, con un plazo máximo de 45 días. Los plazos mayores se presentan en el Instituto Federal Electoral y *el Banco de México*, con 60 días hábiles, que es lo previsto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el resumen de resultados de dicho estudio se determinó que el trámite para realizar una solicitud de información en las Unidades de Enlace visitadas fue en general rápido (20 minutos en promedio), excepto en las instituciones en las que en la recepción o módulo de atención del edificio se desconocía dónde se encontraba la Unidad de Enlace y ésta no estaba junto a la entrada. Estas instituciones fueron el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

A continuación, presentamos los resultados más sobresalientes de la evaluación:

1.- Acceso fácil y ubicación adecuada de las oficinas de la Unidad de Enlace.

En todas las Instituciones fue necesario presentar una identificación oficial para entrar a las instalaciones de las instituciones visitadas, ya una vez dentro en la mayoría de las Unidades de Enlace no se requirió dicha identificación.

En el caso del Tribunal Superior Agrario, a pesar de que existe indicación en su página electrónica de la dirección de su Unidad de Enlace, en la visita a los Tribunales pudo apreciarse que no existe como tal una oficina habilitada como módulo de atención, ni un procedimiento reglamentado para realizar una solicitud de información. Para solicitar cualquier tipo de información, se elabora la pregunta de forma oral, se dirige al peticionario con el funcionario público que corresponda y cuya responsabilidad o labor esté relacionada con la información que se requiere.

En casi ningún caso, se cuestionó al solicitante acerca de las razones por las que realizaba la solicitud de información.

2.- Infraestructura de las Unidades de Enlace.

El Banco de México cuenta con una oficina exclusiva para las funciones de la Unidad de Enlace.

3.- Orientación en el servicio de acceso y su procedimiento.

En todos los casos, la actitud de los servidores que están al frente de las Unidades de Enlace fue amable y expedita.

Finalmente, en la mayoría de las Unidades de Enlace visitadas se informó sobre los costos y el procedimiento para pagar la información entregada.

4.- Respuestas recibidas a las solicitudes de información presentadas.

Los servidores públicos mostraron disposición para atender en todo momento al solicitante.

Resumen de resultados.

Todos los Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cuentan con un reglamento de procedimiento de acceso a la información pública.

En términos generales, dichos reglamentos contemplan la mayoría de los lineamientos que incluye la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con algunas variaciones como la duración de los plazos previstos en sus procedimientos de acceso a la información⁹⁶.

A continuación, se presenta un cuadro sobre los resultados de la evaluación.

CATEGORÍA EVALUADA	BANCO DE MÉXICO
1) Acceso fácil y ubicación adecuada de las Unidades de Enlace	
a) ¿Se tuvo que dejar identificación a la entrada de la UE?	No
b) ¿La Unidad de Enlace está cerca de la entrada?	Sí
c) Si la Unidad de Enlace no está cerca de la puerta, ¿hay un módulo de atención que indique el camino?	No aplica.
d) ¿Hay señalización para distinguir a la Unidad de Enlace?	Sí
e) ¿Me hicieron esperar?	No
f) ¿Pidieron explicaciones sobre el uso que se le iba a dar a la información?	No
2) Infraestructura de las Unidades de Enlace	
a) ¿Existe equipo de cómputo para uso del solicitante en la Unidad de Enlace?	Sí
b) ¿Es posible imprimir documentos?	Sí
c) ¿La UE tiene una oficina para uso exclusivo del acceso a la información pública?	Sí
d) ¿La UE tiene folletos explicativos de algún tipo?	No
3) Orientación en el servicio de acceso y su procedimiento	
a) ¿El servidor público mostró conocimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, reglamento o acuerdo de acceso a la información?	Sí
b) ¿El servidor público atendió al solicitante de manera expedita y con amabilidad?	Sí
c) ¿Si la pregunta no es clara, el funcionario ayudó a hacerla más específica?	No
d) ¿Se le indicó al solicitante el tiempo en que se le dará respuesta a su solicitud?	Sí
e) ¿La UE entregó al solicitante acuse de recibo de su solicitud?	No. El acuse llegaría por correo electrónico.
4) Uniformidad en costos y formas de pago para obtener información solicitada	
a) ¿Se le explicó al solicitante cómo hacer el pago y obtener la información requerida?	Sí

Actualmente, el Banco de México aplica un plan estratégico, que tiene como objetivos:

- Ser un Banco Central de primer orden.
- Realizar una recopilación de las necesidades propias de la Institución.
- Llevar a cabo iniciativas estratégicas.
- Planear dichos objetivos estratégicos.

⁹⁶ <http://www.ifai.org.mx/SitiosInteres/estudios>

- Definir proyectos.⁹⁷

Este plan permitirá la formación de un archivo que será el soporte de las operaciones que faciliten la rendición de cuentas, toda vez que será una herramienta que simplifique el trabajo y fomente una mayor productividad, permitiendo que el personal no pierda tiempo obteniendo la información que necesita, y que se concentre en labores más interesantes desde un punto de vista profesional.

Este archivo resguardará la documentación e información que se genera o recibe como soporte de la ejecución de los procesos del Banco de México; se registra, resguarda, recupera y depura.

De esta forma:

- a) Se coadyuva en las acciones para hacer más eficientes los procesos operativos.
- b) Se asegura la evidencia con la que se cumplen las disposiciones que establece el marco legal que es aplicable a la Institución.
- c) Se crea y conserva la “Memoria Institucional”.

En el mediano plazo, el Archivo Institucional, a través del “Sistema Institucional de Gestión de Documentos” (SIGA), será el único resguardo de los documentos de archivo que el Banco de México genere y reciba como soporte de sus operaciones y para el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, el Archivo Institucional será el único instrumento que se utilice para la rendición de cuentas y que asegure la transparencia en el acceso a la información.

De lo anterior, se deduce que si los objetivos de la implementación del archivo se realizan tal y como se expuso anteriormente, simplificará el tiempo de respuesta de las solicitudes, ya que su información se encontrará adecuadamente conformada.

4.1.1.- Requisitos para tramitar la solicitud de acceso a la información.

El Banco de México, en su normatividad referente a la transparencia, establece lo siguiente en cuanto a la tramitación de las solicitudes de información.

⁹⁷ web.uasnet.mx/jornadas/archivos/viernes/5.1_Planeacion_estra_y_archivo_Victor_M_Espinoza_Mejia.ppt

	BANCO DE MÉXICO
Requisitos para el acceso a la información	Escrito libre o en formatos establecidos conteniendo: <ul style="list-style-type: none"> • Nombre • Domicilio o dirección de correo electrónico • Descripción clara de los datos a solicitar • Modalidad de entrega de la información • Cualquier otro dato que facilite la localización de la información.
Plazo reglamentado si fuera necesario ampliar o corregir datos por el solicitante	10 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud.
Plazo de respuesta a la solicitud	20 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud.
Plazo de entrega de la información	10 días hábiles a partir de la fecha de notificación de la disponibilidad de información y una vez que se cubran los costos.
Si la Unidad de Enlace no responde a una solicitud de acceso a información, ¿qué sucede?	La Gerencia de Normatividad le ordenará que entregue la información solicitada en un plazo no mayor de 10 días hábiles, debiendo cubrir todos los costos generados por la reproducción del material.
Si la información solicitada está clasificada como reservada o confidencial, ¿qué hace la Unidad de Enlace?	Se remite de inmediato la solicitud al Comité de Información, el cual deberá resolver si niega o concede el acceso a la información.
Solicitud de acceso a datos personales	
Plazo para entregar la información	10 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud.
Plazo para hacer la corrección de datos personales e informar al solicitante	30 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud.
Recurso de revisión	
¿Cuándo procede la interposición del recurso?	Según lo que establece la LFTAIPG: Negativa de información, inexistencia de la misma, negativa de acceso y/o corrección de datos personales, no conformidad con el tiempo, modalidad de entrega o costo, e información incompleta o incorrecta.
Plazo para interponer el recurso	15 días hábiles siguientes a la notificación de la Unidad de Enlace.
¿Ante quién se interpone?	Gerencia de Normatividad del Banco de México.
Tiempo de resolución del recurso	50 días hábiles (Conforme a lo previsto en el Título Segundo, Capítulo IV de la LFTAIPG: 20 días para emitir la resolución a partir de que se presente el proyecto de resolución, el cual debe realizarse en 30 días).
Impugnación del solicitante ante la Suprema Corte	No especifica.
Recurso de reconsideración:	
Plazo para interponer el recurso	1 año luego de que la Gerencia de Normatividad del Banco de México emita la resolución.
Plazo de resolución del recurso	60 días hábiles.

Asimismo, cabe señalar que el Banco de México formuló Reglas a las que se sujetarán las instituciones de Banca Múltiple y Casas de Bolsa en

relación con las solicitudes de autorización y consulta que formulen al Banco de México, a través del módulo de atención electrónica, fundamentando dichas Reglas en los artículos 28, párrafos sexto y séptimo Constitucional; 24 y 36 de la Ley del Banco de México; y 22 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Estas Reglas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1994, y fueron modificadas el 9 de mayo de 2008. Estas Reglas establecen como requisitos a las instituciones de Banca Múltiple y Casas de Bolsa que presenten solicitudes de información, los siguientes:

1. Las Entidades, a través de su Director General, del titular del área jurídica o del titular de alguna otra de las áreas relacionadas con la presentación de solicitudes, deberán dar a conocer al Banco de México el nombre y el correo electrónico de sus representantes y operadores.

Para tal efecto, el Director General o los titulares de las áreas de que se traten, deberán elaborar una comunicación dirigida a la gerencia de autorizaciones, consultas y control de legalidad, acompañada de copia certificada de la escritura en la que consten sus poderes respectivos, o una certificación de sus nombramientos, expedidas por el secretario del consejo de administración.

Será responsabilidad de las Entidades cerciorarse de que las personas que sean designadas representantes, cuenten con facultades suficientes para promover cualquier tipo de acto ante el Banco de México.

Con el fin de autorizar a las personas que sean designadas representantes y operadores, las Entidades deberán adjuntar a dicha comunicación un dispositivo con copia del certificado digital tanto de los representantes como de los operadores que pretendan designar.

Las Entidades deberán entregar la comunicación e información, con al menos diez días hábiles de anticipación a la fecha en que pretendan comenzar a ingresar solicitudes en términos de las presentes Reglas.

2. En caso de que las Entidades determinen acreditar a representantes u operadores distintos a los establecidos en la comunicación a que se refiere el numeral anterior, o bien, resuelvan que las personas previamente acreditadas dejen de fungir como tales, deberán hacerlo del conocimiento del Banco de México a través de la gerencia de autorizaciones, consultas y control de legalidad.

La comunicación que revoque o modifique la lista de representantes y operadores, surtirá efectos a partir del día hábil inmediato siguiente al

que sea recibida por el Banco de México. Lo anterior, siempre que ésta sea recibida antes de las 18:00 horas y, en caso contrario, surtirá efectos al segundo día hábil inmediato siguiente.

3. Las Entidades requerirán realizar los actos necesarios ante el Sistema de Administración Tributaria; Cecoban, S.A. de C.V., o cualquier otra agencia certificadora que autorice el Banco de México, a fin de que sus representantes y operadores obtengan los certificados digitales que corresponda.
4. Las solicitudes se ingresarán por los representantes o por los operadores, para lo cual deberán incorporar los datos y la información requeridos al efecto. Sólo cuando las solicitudes cumplan con los requisitos anteriores, se generará el acuse de recibo correspondiente. Lo mismo procederá para la documentación adicional que en su caso sea ingresada.

Las solicitudes o documentación adicional que las Entidades ingresen en un horario de las 9:00 a 18:00 horas en días hábiles, surtirán efectos legales el mismo día. La información que ingresen después de las 18:00 horas, surtirá efectos legales a partir de las 9:00 horas del día hábil inmediato siguiente.

Las Entidades que ingresen sus solicitudes deberán consultar regularmente el estado que éstas guardan, a fin de atender oportunamente los requerimientos de información que, en su caso, se les formulen.

En caso de que las Entidades no ingresen la información adicional que les sea solicitada en el plazo que para cada caso se indique en el requerimiento respectivo, se tendrá por desistida su solicitud, quedando tal solicitud, sin efectos legales y sin responsabilidad alguna para el Banco de México.

El Banco de México pondrá la respuesta a disposición de la Entidad que corresponda y enviará por correo electrónico un mensaje de datos para avisar dicha circunstancia a la dirección que para tal efecto haya señalado la Entidad.

5. El uso que conforme a estas Reglas hagan tanto las Entidades como el Banco de México de la firma electrónica, sustituirá para todos los efectos legales a la firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio de conformidad con las disposiciones aplicables.

Las notificaciones realizadas a través del módulo de atención electrónica surtirán efectos el día hábil siguiente a aquél en que se generen los acuses de recibo correspondientes. Las respuestas surtirán efectos en la

fecha que, en su caso, se establezca como inicio de vigencia, con independencia de la fecha en que las Entidades las consulten electrónicamente. Los acuses de recibo tendrán valor probatorio para todos los efectos legales a que haya lugar.

En caso de existir fallas técnicas no imputables a las Entidades, que impidan la operación del módulo de atención electrónica, las notificaciones que se generen surtirán efectos el día hábil siguiente a aquél en que se restablezca la operación del propio módulo de atención electrónica.

Las Entidades serán responsables de las solicitudes ingresadas al módulo de atención electrónica por sus representantes u operadores, así como de los actos que éstos realicen y de la información que proporcionen. Lo anterior, mientras permanezca vigente la designación respectiva en términos de las presentes Reglas.

El Banco de México podrá autorizar excepciones a lo previsto en las presentes Reglas a través de la gerencia de autorizaciones, consultas y control de legalidad⁹⁸.

4.1.2.- Seguimiento de la solicitud de acceso a la información.

Procedimiento de acceso a la información.

Las solicitudes de información se presentan ante la Unidad de Enlace, a través de los formatos aprobados por el Comité de Información. Dichas solicitudes deben contener el nombre y domicilio del solicitante, una descripción clara de lo que se solicita, y de manera opcional, la modalidad en que desea se le otorgue la información.

Si los datos proporcionados por el solicitante son erróneos o incompletos, la Unidad de Enlace podrá requerirle que dentro de los siguientes 10 días hábiles corrija los datos o proporcione más elementos. La respuesta a la solicitud deberá notificarse al interesado en un plazo no mayor de 20 días, y en dicha notificación deberá precisarse el costo y la modalidad en que será entregada la información. Los documentos serán entregados en el plazo de 10 días a partir de la fecha de notificación, una vez que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los costos correspondientes.

⁹⁸<http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/disposiciones/dispDirigidasInstitucionesCredito/dispDirigidasInstitucionesBancaMultiple/26-2008.html>

En el caso de que los documentos solicitados hayan sido clasificados como reservados o confidenciales por la Unidad Administrativa, se le remitirá al Comité la solicitud, debiendo éste resolver si confirma o modifica la clasificación, negando el acceso a la información, o si revoca la clasificación, concediendo el acceso a la misma. En caso negativo, el Comité deberá fundar y motivar las razones de clasificación de la información.

Cuando la Unidad de Enlace no haya respondido en tiempo y forma una solicitud de información, la Gerencia de Normatividad del Banco de México le ordenará que entregue la información solicitada en un plazo que no exceda los 10 días hábiles, debiendo cubrir todos los costos generados por la reproducción del material, a menos que la Gerencia determine que la información solicitada es reservada o confidencial.

Datos personales.

Las solicitudes de acceso o corrección de datos personales no podrán presentarse vía electrónica, sino únicamente de manera personal, o a través de un representante, previa acreditación, en la Unidad de Enlace; la cual deberá dar respuesta en un plazo de 10 días, para el caso de solicitud de información de datos personales. En el caso de solicitud de corrección de datos, la Unidad de Enlace deberá entregar al solicitante en el plazo de 30 días hábiles, una comunicación donde consten las correcciones realizadas o, en su defecto, un informe motivando y fundando las razones por las cuales no procedieron sus correcciones.

Recurso de Revisión.

En caso de que el solicitante no se encuentre satisfecho con la respuesta recibida, y según lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: tratándose de la negativa de información, inexistencia de la misma, negativa de acceso y/o corrección de datos personales, no conformidad con el plazo, modalidad de entrega o costo, e información incompleta o incorrecta, el afectado podrá interponer un recurso de revisión ante la Gerencia de Normatividad del Banco de México, la cual será la responsable de resolverlo. Para que pueda proceder dicho recurso, deberá presentarse dentro de los siguientes 15 días hábiles a la notificación de la resolución, ya sea ante la Unidad de Enlace o ante la Gerencia de Normatividad del Banco de México.

El recurso se resolverá conforme a lo previsto al Título Segundo, Capítulo IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que prevé un plazo de 30 días para emitir un proyecto de resolución y dentro de los 20 días hábiles siguientes se emitirá la resolución.

Recurso de Reconsideración.

Transcurrido un año a partir de que la Gerencia de Normatividad del Banco de México expidió una resolución confirmando lo expresado por el Comité de Información, el afectado podrá solicitar a dicha Gerencia que reconsidere la resolución, la cual deberá referirse a la misma solicitud y deberá resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

Requisitos, medios y formatos para presentar solicitudes de acceso a la información.

	Banco de México
1. Requisitos para solicitudes de información	
Nombre del solicitante	✓
Domicilio para recibir notificaciones	✓
Teléfono	
Otro medio para recibir notificaciones (correo electrónico)	✓
Identificación oficial	
Descripción clara y precisa de los documentos que se solicitan	✓
Cualquier otro dato que propicie la localización de la información	✓
Modalidad de entrega	▪
Firma del solicitante	
2. Medios para realizar una solicitud	
Consulta directa en la Unidad de Enlace	
Formato escrito en la Unidad de Enlace	✓ Φ
Escrito libre en la Unidad de Enlace	✓ Φ

Correo	
Correo electrónico (Buzón de Unidad de Enlace)	
Formato electrónico (disponible en la página electrónica de la institución)	✓
Fax	
Mensajería	
Formatos establecidos	
Otro mecanismo	
 3. Datos necesarios para los formatos de las solicitudes	
Nombre	✓
Edad	
Sexo	
País	
Documento de identificación oficial	
CURP	
Domicilio	▪
Teléfono	
Correo electrónico	✓
Fax	
Otro medio para recibir notificaciones	
Fecha	✓
Unidad Administrativa	
Descripción de la información que se solicita	✓
Datos adicionales para facilitar la búsqueda	
Profesión	
Empresa, sector u organización	
Modalidad en la que desea se entregue la información	▪
Motivación	
Información relativa a (o recuadro para indicar tipo de información)	
Documentos anexos a la solicitud	
Firma del solicitante	

- ✓ Campos de información obligatoria.
- Campos no contemplados en las solicitudes.
- Campos de información opcional.
- ⊕ Indica que “las solicitudes deberán presentarse ante la UE”, sin especificar si será en formato o en escrito libre

CONCLUSIONES

1. Los cambios en las prácticas de acceso a la información pública resultan relevantes para el funcionamiento del sistema económico, poniendo sobre la mesa interrogantes que pueden conformar una agenda de elaboración conceptual y definición de políticas públicas.
2. La información económica y la información que los Bancos Centrales entregan parecen tan inaccesibles a las personas a quienes está dirigida; por lo que es necesario que dicha información sea una lectura abierta, algo que nos parece "normal" y que nos planteamos cotidianamente y que ésta sea accesible a las personas. Lo que nos puede ser de utilidad cuando buscamos desarrollar campañas que modifiquen patrones culturales de las personas en relación a la economía. De lo anterior, debemos estar conscientes de las dificultades que implica trasladar un saber técnico a la vivencia cotidiana de las personas; quizás si al develar los mecanismos en que se entrega la información mediática en general, la información económica en particular, y luego la forma en que se articulan estos discursos nos permita comprender el porqué de esta distancia y, al mostrarla, encontrar mecanismos que nos permitan superarla.
3. La información que recibimos y la que se da a conocer está mediatizada, es decir, entregada a través de los medios, ya que no es posible llegar a todas las personas con rapidez y de forma directa, ni siquiera ahora que contamos con medios de difusión como internet. Por tanto, nuestra primera distorsión se origina al ingresar la información al mercado informativo, mismos medios de comunicación que utilizan una serie de procedimientos de segmentación para conformar una realidad instalada como verdadera en la mayoría de ellos por su existencia y permanencia en los medios y a la validación que éstos le dan.
4. En el Banco de México, se ha utilizado la transparencia como instrumento para cimentar el consenso social en torno a la misión de reducir la inflación y para dar mayor efectividad a las acciones de la política monetaria, ejemplo de ello fue la crisis de 1994, de la que se derivó adoptar un régimen cambiario de flotación, lo cual conllevó implicaciones para la conducción de la política monetaria. Una de ellas fue que el tipo de cambio ya no se pudo utilizar como referencia. En consecuencia, las acciones de la política monetaria tuvieron que reorientarse a generar nuevos elementos de

información y juicio que pudieran servir al público y a los mercados financieros. A partir de entonces el Banco de México consistió en la adopción de una nueva política de información. Esta política es referente a la finalidad de que los agentes económicos puedan dar un seguimiento informado a las acciones del Banco Central.

5. Una economía funciona eficazmente cuando la información necesaria para la toma de decisiones se difunde de manera amplia y oportuna.
6. Los recursos en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, cambiaban de un “sujeto obligado” a otro, lo que creaba confusión en el ciudadano, por lo cual dicho trámite resultaba engorroso, por esto resultó necesario una homologación de los recursos, no sólo en proceso sino ante quien se presentan, para que el ciudadano presente el mismo en caso de una negativa o mala clasificación de la información.
7. Las funciones de transparencia y acceso a la información pública son una labor multidisciplinaria porque los funcionarios que la ejercen tienen que saber, o ser varios funcionarios con conocimientos de: informática, derecho en general, transparencia, diseño, entre otros. Por lo cual se requiere una constante capacitación de los servidores públicos que están encargados de sus respectivas dependencias, verbigracia el Banco de México; lo cual significa una erogación constante que merma el presupuesto de muchas dependencias.
8. Los “servidores públicos habilitados” son una figura creada para que los funcionarios a la par de sus funciones sean coadyuvantes de las unidades de enlace en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, estos son los que clasifican y generan en caso de ser pública la información de documentos solicitados por el ciudadano que sea de su interés como: estados financieros, licitaciones públicas, adquisiciones, pago de salarios, gratificaciones, y toda aquella derivada del ejercicio presupuestal de los entes estatales; dichos servidores públicos funcionan dentro de una dependencia que ha aplicado el sistema de Información Mexicana; ya que de no ser así los dependientes de las Unidades de Enlace seguirán teniendo el cargo de atender todas las solicitudes de información, clasificar la misma y demás cuestiones acerca de transparencia e información gubernamental. Lo que hará más lento y engorroso el trámite de solicitud de información.

9. Los indicadores de gestión son parámetros mediante los cuales se vigila y mide el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados y algunos “otros sujetos obligados” cuentan con él; es de mencionar que se deba hacer especial énfasis para que estos indicadores sean enfocados a la información económica de las dependencias y homologar la información disponible a los ciudadanos de índole económica.
10. Los sujetos obligados y OSO’s tienen algo en común; esto es, que son manifestaciones del Estado creadas del patrimonio de éste. El cual nace de las contribuciones de los ciudadanos, esto significa que cualquier ente Estatal deriva de los ciudadanos y para los ciudadanos. En conclusión, son origen y fin de éstos.
11. La función del Estado en nuestro país es derivado de la costumbre de la secrecía gubernamental donde los documentos se consideraban reservados y excepcionalmente públicos, la transparencia y el principio de máxima publicidad consagrado en la adición del artículo 6º constitucional el 20 de junio de 2006 establece lo contrario; es decir, que todo es público y excepcionalmente reservado y lo reservado tiene una limitante temporal de hasta 12 años. Para lo cual al extinguirse dicho plazo podemos conocer la información de todo tipo inclusive la económica.
12. Estadísticamente hablado las solicitudes de información son realizadas en su gran mayoría por investigadores, estudiantes, periodistas y, en el caso del Banco de México, por especialistas financieros. Por lo que en medida que cimiente en la cultura nacional este derecho, su ejercicio será mayor y se tendrá un marco general de la utilización de los recursos públicos mediante la publicidad de la información económica.
13. El derecho de acceso a la información pública gubernamental es una de las soluciones más eficaces en la lucha contra la corrupción o desvío de fondos públicos, porque los ciudadanos al vigilar el quehacer gubernamental y el ejercicio del presupuesto como una especie de contraloría ciudadana se logrará un Estado que destine todos los recursos públicos para el beneficio de la ciudadanía, de ello deriva la importancia de que toda la información económica sea puesta a disposición del ciudadano.
14. El Banco de México es uno de los “sujetos obligados”, que al surgir la nueva ley de transparencia derivada de la adición al sexto constitucional. adoptó buena parte de los lineamientos en materia

de transparencia y acceso a la información pública, asimismo ajustó su marco normativo, procedimientos de transparencia.

15. Es de mencionar que tenemos un Estado de gobierno centralista en el cual la mayoría de las Secretarías, dependencias y Órganos de gobierno se encuentran ubicados en el Distrito Federal, por lo que es importante el establecimiento de sistemas electrónicos que permitan al ciudadano desde cualquier entidad acceder o realizar una solicitud de información a los entes públicos antes mencionados, para ello el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en conjunto con el Banco Mundial ha desarrollado el programa de un sistema electrónico, el cual actualmente se aplica en diversos estados y dependencias, entre las características del mismo son de destacar que es gratuito su creación, implementación para cualquier estado o dependencia que desee realizarlo
16. En los inicios de la Transparencia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establecía la creación de órganos de Transparencia como Comités de Información, Unidades de Enlace y una comisión de recursos de transparencia, estos no deberían erogar más presupuesto o contratar más personal del que contaban actualmente, por esto fue que se ve funcionarios con doble función, Titulares de Unidad de Enlace y directores de personal a la vez, por mencionar algunos, esto ha sido difícil encontrar personal especializado, no lo había, la práctica y la interpretación del marco jurídico aplicable han sido las aulas de enseñanza, que han forjado especialistas, pero esto no basta hay que destinar hoy en día recursos y personal a dicha labor que aumenta al paso del tiempo, así como a la capacitación correspondiente de dichos servidores públicos.
17. La frecuencia o auge de la transparencia es un derecho inherente a los ciudadanos por lo que se consagra día a día en el marco jurídico nacional, verbigracia de ello es lo consagrado en el artículo 6º de nuestra Carta Magna.
18. La difusión de información sobre la vida privada e intereses de ciertos individuos sin su consentimiento, sólo es aceptable cuando prevalece un interés público legítimo y dé peso sobre el derecho a la privacidad y el honor.
19. "Por razones de interés público" no es lo mismo que "de interés para el público". Ninguna intrusión se justifica por curiosidad. Sólo es legítimo revelar asuntos privados de figuras

públicas cuando estos se relacionan con su función pública o su idoneidad para tal cargo.

20. Son de interés público; entre otros: la detección, revelación o prevención de un crimen o caso de corrupción; la protección de la seguridad y la salud públicas; la prevención al engaño del público sobre un asunto de gravedad a través de la declaración o acción de un individuo o institución.
21. Llevará años que el derecho de acceso a la información sea dominada por todos los ciudadanos, sin embargo, se han dado importantes avances como la adición al artículo 6º constitucional, una nueva ley federal de transparencia, con lo cual se facilitará el ejercicio de este derecho. Con lo que se tendrá más fácil acceso a la información que hoy en día son de difícil acceso como en algún "Otro Sujeto Obligado" los salarios no se encuentran a disposición de los ciudadanos en su portal de transparencia.
22. El sistema de gobierno de nuestro país es resultado de una costumbre de opacidad, la cual solo será cambiada al paso de los años con el fomento de la cultura de la Transparencia, esto puede ser mediante la incursión de una materia o un tema dentro del plan de estudios o materia, ya sea en secundaria o preparatoria. Puesto que hoy en día es muy común oír hablar de transparencia e información pública pero pocos saben de que se trata, como acceder o presentar un recurso ante una solicitud de información, lo cual en otros países es práctica común.
23. Los artículos transitorios del actual y vigente ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental al establecer limitantes en la creación de sus comités de información, unidades de enlace y comisión de recursos de transparencia se ha establecido el impedimento para contratar personal que se haga cargo de ello, por lo cual encontramos limitado el crecimiento del aparato burocrático lo cual es apremiante para mejorar la eficiencia de los procedimientos de solicitudes de información, en cumplimiento de las obligaciones de transparencia de cualquier ente de gobierno.
24. Los recursos que se erogan en las distintas dependencias, tribunales, institutos, gobiernos estatales, secretarías y cualquier manifestación del Estado, son necesarios para que el ciudadano pueda ejercer su derecho, y así vigilar el ejercicio del presupuesto y funciones que cada uno de los antes mencionados tiene.

BIBLIOGRAFÍA

BARRIUSO RUÍZ, Carlos, Interacción del derecho y la informática. Editorial Dykinson, España, 1996.

BUSTAMANTE ALSINA, J., Teoría General de la Responsabilidad Civil. Cuarta edición, Editorial Abeledo- Perrot, Argentina, 1983.

CARNELUTTI, Francesco, La prueba civil: cómo nace el derecho, cómo se hace el proceso. Las miserias del proceso penal. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2002.

DESANTES GUANTER, José María, La información como derecho. Editora Nacional, España, 1974.

FIORAVANTI, Mauricio, Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones. Tercera edición. Editorial Trotta, España, 2000.

HILL MAYORAL, Benjamín Guillermo, et al. "Transparencia y acceso a la información pública: ideas, casos internacionales y experiencias mexicana", Mauricio Merino (coord.), Transparencia, libros e ideas. IFAI/CIDE, México, 2005.

LARENCES, Valentín. Derecho de acceso a la información. Editorial Universal, Argentina, 1999.

LORETI, Damián M., El derecho a la información. Editorial Paidós, Argentina, 1995.

MARTÍNEZ PINEDA, Ángel, Filosofía jurídica de la prueba. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

MEJÁN, Luis Manuel, El derecho a la intimidad y a la informática. Editorial Porrúa, México, 1994.

NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela, Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2004.

NOVOA MONREAL, Eduardo, Derecho a la vida privada y libertad de información. Editorial Siglo XXI, México, 1979.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique E., Notas de derecho constitucional y administrativo. Duodécima edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

QUINTANA, Enrique. Economía Política de la Transparencia. Cuaderno de Transparencia número 9, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José, Derecho a la información en México. Editorial Porrúa, México, 2003.

RUIZ EULER, Alexander (coord.), Transparencia y Rendición de Cuentas. Editorial Fontamara, 2006.

SAMUELSON, Paul A. y William Nordhaus. Economía. Décimo octava edición, Editorial Mc Graw-Hill, México, 2005

SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro, La protección del derecho a la libertad informática en la Unión Europea. Universidad de Sevilla, España, 1998.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

SANTOS BRIZ, Jaime, La Responsabilidad civil. Derecho sustantivo y derecho procesal. Séptima edición, Editorial Montecorvo, Madrid, España, 1993.

SARAZA JIMENA, Rafael, Libertad de expresión e información frente al honor, intimidad y propia imagen. Editorial Aranzadi, España, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo. Primer curso. Décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

TAMAYO JARAMILLO, Javier, De la Responsabilidad Civil. Editorial Temis, Colombia, 1996.

VILLANUEVA, Ernesto (coord.). Hacia un nuevo derecho de la información. Universidad Iberoamericana, México, 2000.

ZAMORA, Francisco, Tratado de teoría económica. Sexta edición, Fondo de Cultura Económica, Sexta edición, México, 1964.

HEMEROGRAFÍA

MIGUEL CASTAÑO, Adoración de. “Libertad de información y derecho a la intimidad: medios para garantizarla. Incidencia en el ámbito de la Estadística”, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, septiembre de 1986.

NÚÑEZ ESCABO, Manuel, “Medios de comunicación y sociedad democrática”, en *Sistema, revista de ciencias sociales*. No. 109, España, 1992.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Análisis Costo-Beneficio de las leyes sobre acceso a la información y transparencia y sus órganos reguladores, Disponible en el sitio: www.ifai.gob.mx

Código de Buenas Prácticas. Disponible en el sitio: <http://www.ifai.gob.mx/Acercafai/Marco>

Estudio en materia de interés público y acceso a la información, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica A. C., para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública mediante Convenio Específico de Colaboración FSGJ/093/2004. Disponible en el sitio: www.cide.edu/div_economia.htm