



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EVALUACIÓN DE LOS ALCANCES Y LÍMITES DE
LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA DE
LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
2007-2012**

TESIS

Para obtener el título de:

Licenciado en

CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta:

JESÚS ABRAHAM MARTÍNEZ HERNÁNDEZ

Asesor: DR. JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Edo. de México

Noviembre 2014



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.

Dedicada a:

*Abraham Martínez, Cleotilde Hernández,
Ahideth Valencia, Yotecátl Martínez,
y Gamaliel Martínez.*

Agradecimientos:

A mis padres: por su infinito apoyo, paciencia, confianza y sabios consejos, mi gratitud infinita.

A Ahideth: por tu incondicional apoyo en los momentos difíciles que hemos tenido que afrontar en este tramo de vida, gracias por compartir tu apreciable tiempo conmigo.

A Yotecátl: fuente de inspiración y motivación para concluir este trabajo.

A Gamaliel: Por el apoyo durante estos años.

Dr. Juan José Sanabria López: ha sido una persona muy importante para mi formación académica y fuente de inspiración intelectual, gracias por haber aceptado ser mi asesor de tesis, por el tiempo dedicado y conocimientos aportados que enriquecieron este proyecto de investigación, mi más profunda admiración, respeto y sincero agradecimiento.

A mis sínodos:

Lic. Juan Miguel Ramírez Zozaya: Por sus generosos comentarios sobre este trabajo.

Dr. Arturo Hernández Magallón: por las críticas constructivas a la investigación y sus amables sugerencias sin las cuales hubiera sido imposible obtener los resultados alcanzados.

Dr. David Aguilar Rodríguez: Por sus amables comentarios sobre la redacción de este trabajo, cualquier falla que persista es mi responsabilidad.

Lic. Efraín Hernández Del Valle: Por sus oportunas observaciones que desde la perspectiva normativa enriquecieron este trabajo.

A Leslie Zermeño Carlín por permitirme formar parte de su equipo brindándome la oportunidad de abordar casos prácticos en esta interesante materia del acceso a la información pública, y su apoyo para mi crecimiento profesional, mi más sincero agradecimiento.

ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo 1. MARCO CONCEPTUAL.	
1.1. Políticas Públicas.....	10
1.1.1 La Evaluación en Políticas Públicas: Usos e Instrumentos.....	17
1.2. Transparencia.....	24
1.3. Procuración de justicia.....	29
Capítulo 2. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO	
2.1. Origen y desarrollo de la procuración de justicia en México.....	34
2.2. Marco jurídico de la Procuraduría General de la República.....	40
2.3. Estructura Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	46
2.4. Antecedentes de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información de la Procuraduría General de la República.....	50
2.5. Importancia de la transparencia en la Procuraduría General de la República.....	55
Capítulo 3. LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO MEXICANO	
3.1. Antecedentes históricos y desarrollo del derecho de acceso a la información pública en México.....	61
3.2. Operación de la política pública de transparencia en México.....	70
3.3. Instituciones de transparencia.....	77
3.4. Situación actual y desafíos de la política de transparencia.....	86
Capítulo 4. EVALUACIÓN Y PROPUESTAS SOBRE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	
4.1. Evaluación de la política de transparencia de la Procuraduría General de la República durante el período 2007-2012.....	92
4.2. Propuestas para mejorar la ejecución de la política pública de transparencia de la Procuraduría General de la República.....	119
Conclusiones.....	124
Bibliografía.....	135
Anexos.....	143

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación efectuamos la evaluación de la política pública de transparencia instrumentada por la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) durante el período 2007-2012, con el propósito de examinar cuáles fueron sus alcances y límites en un contexto en el que los temas relacionados con la seguridad pública se convirtieron en el eje de la política de gobierno de la administración encabezada por el entonces Presidente Felipe Calderón. La política se evaluó a la luz de los objetivos en materia de transparencia establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente el punto 9, que tuvo como propósito generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas de procuración e impartición de justicia, y el 5, enfocado a promover y garantizar la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en todos los ámbitos de gobierno.

El estudio se analiza desde un enfoque de política pública centrándonos en la fase de la evaluación, que a nuestro criterio, es una de las etapas más importantes dentro del ciclo de políticas debido a su utilidad práctica, ya que gracias a ésta podemos obtener información que nos permite identificar los obstáculos y las fallas por las que una determinada política no cumple su cometido, y en consecuencia, formular propuestas o recomendaciones puntuales para mejorar la ejecución de la misma. En el caso que nos ocupa, la evaluación nos permitirá valorar la eficacia y efectividad de la referida política pública, así como verificar en qué medida cumplió con lo establecido en los objetivos de la planeación nacional.

La transparencia y el acceso a la información pública son términos recientes dentro del ámbito público, que se enmarcan dentro del proceso de democratización del Estado mexicano, considerándose cualidades significativas de toda nación que se pretenda democrática; de tal suerte que hoy día son pocos los funcionarios que se expresan abiertamente en contra de la revelación de información pública, pues existe, por lo menos en el discurso, un consenso respecto de la importancia de estos

temas tanto entre actores públicos como privados. En nuestro país, ésta política comenzó a operar en el año 2003 como resultado de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creándose para tal efecto órganos garantes del derecho de acceso a la información a nivel federal y en cada entidad federativa, además de realizarse una serie de modificaciones estructurales, funcionales y operacionales dentro de las instituciones del Estado particularmente las dependencias y entidades de la administración pública federal, generando con ello múltiples expectativas en la ciudadanía.

Pese a ello, los ordenamientos jurídicos de corte democrático y sus respectivas políticas públicas más allá de democratizar a las instituciones produjeron una serie de obstáculos para que otras políticas cumplieran sus cometidos. En este sentido, tenemos que tanto la Ley de Acceso a la Información como la política de transparencia representaron un serio obstáculo para que las políticas ejecutadas por instituciones de procuración de justicia, seguridad pública y nacional, cumplieran a cabalidad sus propósitos de disminuir la incidencia delictiva, combatir al crimen organizado y garantizar debidamente el cumplimiento de sus intereses jurídicamente protegidos.

En consecuencia, durante este periodo estuvo abierta la posibilidad de que por un lado, una adecuada ejecución de la política de transparencia disminuyera la efectividad de las funciones realizadas por la PGR, o por el contrario, que ésta dependencia no acatara los principios que rigen la referida política pero cumpliera en la medida de lo posible con las tareas de combatir al crimen organizado y disminuir los altos índices delictivos. Esta idea fue la que nos motivó a realizar la presente investigación, considerando que si bien el abordar únicamente a la PGR no nos permite hacer generalizaciones contundentes sobre los niveles de transparencia en el sistema de procuración de justicia, lo cierto es que si nos permite tener una idea sobre la situación que prevaleció en las demás instancias que integran este sistema.

A manera de justificación, consideramos que la presente investigación es de relevancia para la Ciencia Política y Administración Pública, porque el tema de evaluación de políticas públicas en materia de transparencia ha sido poco estudiado en nuestra disciplina, posiblemente por el hecho de que las evaluaciones se enfocan en analizar períodos específicos, sin embargo, nuestro trabajo tiene la particularidad de que analiza el comportamiento institucional de una dependencia con facultades únicas en uno de los períodos más controvertidos de la época reciente; además, salvo algunos estudios de transparencia en la procuración de justicia de carácter fundamentalmente normativos, en nuestra área son escasas las investigaciones que analicen esta relación desde el enfoque de política pública. Asimismo, es un tema de interés para quien esto escribe, porque permite plasmar conocimientos adquiridos en una estancia práctica realizada en el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante IFAI), la cual me permitió adentrarme en estos temas y comprender las notorias resistencias que existen para consolidar estos valores en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Ahora bien, las preguntas que pretendemos responder en la presente investigación son las siguientes: ¿La política pública de transparencia cuenta con incentivos para que las organizaciones gubernamentales, como la Procuraduría, hagan verdaderamente pública la información?, ¿Es realmente eficaz y efectiva la política de transparencia ejecutada por la PGR?, ¿Qué tipo de información pública es la que más solicitan los ciudadanos a la Procuraduría?, ¿En qué medida la Procuraduría proporciona al ciudadano la información requerida?, ¿Las negativas a proporcionar información pública por parte de la Procuraduría están debidamente justificadas?, ¿Los funcionarios de la Procuraduría han recibido algún tipo de sanción por ejecutar de manera inadecuada la política de transparencia?, ¿En qué medida la PGR cumplió con los objetivos 9 del eje 1, y 5 del eje 5, del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012?.

Al respecto, la hipótesis que planteamos es que la política de transparencia carece de incentivos positivos y negativos que induzcan a una instrumentación adecuada;

es de señalar que respecto a los primeros nos referimos a estímulos laborales al entramado organizacional de la institución para que asuman el valor de la transparencia como parte de su actuar cotidiano, en cuanto a los segundos, hacemos referencia a sanciones administrativas en caso de una transgresión sistemática a éste ordenamiento legal. Por tanto, planteamos que la falta de incentivos y los factores contextuales, influyeron para que la PGR no cumpliera cabalmente los referidos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Cabe mencionar que en nuestro estudio desarrollamos un marco conceptual que está compuesto por las siguientes acepciones: política pública, evaluación, procuración de justicia y, transparencia; por cada acepción exponemos las definiciones hechas por teóricos expertos en cada materia, a fin de comparar, contrastar y plantear una definición propia. En este sentido, entendemos por política pública las acciones u omisiones de una autoridad investida de legitimidad social y gubernamental, cuya intención de actuar se origina a partir de la interlocución y consensos alcanzados con diversos sectores de la ciudadanía respecto de lo que ésta considera necesario de atender en un contexto determinado; por su parte, concebimos a la evaluación como la actividad consistente en recolectar, valorar e interpretar información, antes, durante y después de la aplicación de una política o programa público; por transparencia entendemos la actividad que realiza una organización pública tendiente a poner a disposición de la ciudadanía la información que obra en sus archivos aun cuando no exista una solicitud o requerimiento de por medio; y definimos a la procuración de justicia como una actividad que le compete exclusivamente al Estado consistente en asegurar el cumplimiento de los diversos ordenamientos jurídicos vigentes en un territorio, así como atender y resolver los conflictos que se suscitan en los sectores de la sociedad y entre los particulares y la autoridad.

El objetivo general de esta investigación consiste en examinar los alcances y límites de la política pública de transparencia ejecutada por la PGR, en el período que comprendió de 2007 a 2012, a fin de brindar propuestas orientadas a generar una

mayor eficacia en su aplicación. Mientras que los objetivos particulares relativos a cada uno de los apartados que integran nuestro estudio, se enuncian a continuación:

1. Definir los siguientes conceptos: política pública, evaluación, procuración de justicia y transparencia, que son los términos que soportan la presente investigación.
2. Revisar cómo ha sido el desarrollo de la procuración de justicia en México durante el siglo XX. Para ello, exponemos los orígenes y desarrollo de la procuración de justicia en nuestro país, describimos el marco jurídico de la PGR, ilustramos como se encuentra conformada la estructura orgánica de ésta dependencia, presentamos los antecedentes de su unidad de enlace de acceso a la información, y explicamos la importancia de la transparencia en el ejercicio de sus atribuciones.
3. Describir la política de transparencia del Estado mexicano y explicar si existe o no algún tipo de incentivo en las organizaciones gubernamentales orientado a su cumplimiento. Par tal efecto, exponemos los antecedentes históricos y el desarrollo del derecho de acceso a la información pública en México, explicamos la forma en que opera la política de transparencia, señalamos cuáles son las organizaciones responsables de operar esta política y hacemos una descripción sobre su situación actual y los desafíos que enfrenta.
4. Evaluar la política pública de transparencia de la PGR durante el período 2007-2012, y analizar los alcances y límites de conformidad con las disposiciones emitidas por el órgano garante. Aquí, efectuamos la evaluación de la política pública de transparencia, y en base a los resultados obtenidos generamos una serie de propuestas encaminadas a mejorar su aplicación.

Capítulo 1. MARCO CONCEPTUAL.

1.1 Políticas Públicas

El estudio de las políticas públicas ha tenido una evolución vertiginosa dentro del área de las Ciencias Sociales, particularmente en disciplinas como la Ciencia Política y la Economía, pero ¿Qué es una política pública?, ¿Dónde y cuándo surge?, ¿De qué manera ha contribuido al desarrollo de la Ciencia Política? En este apartado se atenderán estas interrogantes y se proporcionará una definición que permita operar el término con los demás conceptos, de tal suerte que facilite la comprensión del presente tema de investigación.

Para hablar de política pública es necesario precisar que el término castellano *política* cuenta con tres variantes en la lengua inglesa, estos son: *polity*, *politic* y *policy*. La primera acepción refiere al régimen político, constitucional, o sistema de leyes y reglamentos que rigen a una determinada sociedad. El segundo, hace referencia a la lucha que se suscita entre distintos actores para alcanzar el poder, así como, al funcionamiento del sistema político, centrándose en temas tales como, el proceso electoral, grupos de interés, cultura política, por mencionar algunos. Y el tercero, tiene que ver con la decisión gubernamental, enfocándose en el proceso decisorio y en la inteligencia o racionalidad que conlleva cada decisión (Guerrero, 1993: 87-106 y Subirats, 2008: 37).

Hecha la precisión anterior aclaramos que nuestro estudio se enfoca en esta última connotación, toda vez que lo que se pretende es analizar y evaluar la política pública de transparencia instrumentada por la autoridad gubernamental encargada de procurar la justicia a nivel federal en México. No obstante, antes de formular una definición estimamos conveniente realizar un breve bosquejo histórico sobre el surgimiento de la política pública, y en este sentido, por mérito se le atribuye a Harold Lasswell, y su artículo denominado “*La orientación hacia las políticas*”, como el parteaguas en la materia.

El texto fue publicado en un contexto de polarización internacional y de constante crisis de seguridad nacional a consecuencia de la Guerra Fría, por lo que el autor planteó un problema fundamental que era el cómo actuar en tiempos de aparente tranquilidad con la misma disciplina científica y rigor técnico en la toma de decisiones que se realiza en tiempos de guerra; pretendía que el enorme desarrollo científico producido durante la guerra fuera canalizado para generar una mayor racionalidad en el proceso de toma de decisiones pública con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, por lo que su propuesta fue la denominada *Ciencias de políticas*.

Con dicha acepción se refería al conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado (Aguilar, 1992:47). De esta manera, a partir del interés de distintas disciplinas científicas en la atención de problemas considerados públicos se podían crear programas de investigación que ayudaran no solo a resolver estos problemas, sino también contribuir a tomar decisiones más inteligentes, utilizando el método científico y demás herramientas de los distintos campos de estudio.

Cabe destacar la distinción hecha por el autor en el sentido de que las *ciencias de políticas* tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados, estos son: el *conocimiento de*, que alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, e implica una interacción entre deseos y hechos, que explica por qué la autoridad pública determina que un problema cualquiera sea considerado como público; por qué se incluyen determinados problemas en la agenda y se excluyen otros; por qué se dan ciertas definiciones, se eligen ciertos cursos de acción, o se opta por ciertos patrones de implementación y evaluación de las políticas y se descarta otros posiblemente más relevantes (*ibíd.*, 52).

Y por otro lado, menciona el *conocimiento en*, que incorpora datos y principios de ciencia en el proceso de la deliberación y decisión con el propósito de incrementar la

racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una especie de teoría normativa que indica cuales son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder alcanzar los objetivos definidos, así como, elegir los mejores instrumentos y procedimientos de acción pública (*ibíd.*, 53). Ambos términos se interrelacionan debido a que articulan la parte política con la científica, pues el primero, siempre enfrenta posturas encontradas, valorativas, e información incompleta, y el segundo, siempre es útil para sustentar de la mejor manera posible la opción elegida.

Adicionalmente, el *conocimiento de*, está ligado al análisis de políticas públicas (*policy analysis*), cuyo estudio se enfoca, como ya mencionamos, a la actividad de las instituciones del Estado, aunque no se debe confundir éste únicamente con las etapas de una política pública, a las cuales nos referiremos más adelante; mientras que el *conocimiento en*, se centra en el análisis de las decisiones (*policy making*) y todo lo que conlleva la parte cuantitativa, es decir, se refiere al análisis de los contenidos y la génesis de las políticas (*ibíd.*,71).

En el presente estudio utilizaremos el primer marco de análisis para ilustrar cómo fue el surgimiento de la política de transparencia del Estado mexicano, y el segundo, para examinar en qué medida los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros han sido utilizados en la ejecución de dicha política por parte de la Procuraduría. Ahora bien, una vez aclarado el origen y los métodos de análisis de política pasaremos a proporcionar algunas definiciones, no sin antes aclarar que seleccionamos únicamente aquellas que estimamos convenientes para explicar nuestro trabajo de investigación.

Para comenzar, Meny y Thöenig (1992: 92-94) proponen que una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, y añaden que, desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto

dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente como formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc. Vista así, una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, presentando las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

Por su parte, André-Noël Roth (2002: 27-28) menciona que una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática, y agrega que para completar y permitir la operacionalización de esta definición es necesario relacionarla con un campo de aplicación mediante el cual se distribuya la realidad en distintos campos, sectores y territorios.

Asimismo, Luis Aguilar (2009: 14) nos da una definición descriptiva planteada en términos prácticos: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

De lo previamente mencionado observamos que las definiciones presentan ciertas características similares, por ejemplo, coinciden en que la política pública es la actividad que emana de una autoridad o varias autoridades con legitimidad pública, esto es, no pueden ser acciones que deriven de autoridades que no hayan sido elegidas democráticamente, pues vale señalar que si bien los regímenes de corte autoritario y totalitario en los que la autoridad arriba al poder mediante golpes de Estado también implementan programas, éstos no son públicos porque no toman en consideración a la población ni son resultado de aquello que la gente identifica como un problema necesario de atender en un contexto determinado, sino más bien son decisiones unilaterales del gobernante en turno. Por otro lado, el número de organizaciones públicas que intervienen en la ejecución de una política varía en función del rubro que se trate, pues no es lo mismo aplicar políticas de fiscalización que están a cargo de un solo órgano especializado, que atender temas de seguridad nacional en la que deben intervenir de manera coordinada varias instituciones.

Otro punto coincidente es, que la intención de la autoridad para actuar deriva de objetivos compartidos por la sociedad con el fin de dar tratamiento y solución a problemas que se consideran necesarios de atender y así generar pautas de comportamiento social y gubernamental. Al respecto, debemos aclarar que es difícil definir qué es un problema público, ya que existen demasiadas acepciones que varían dependiendo los lentes con los que se miren. Visto así, lo que podemos es ilustrar que con el paso del tiempo la sociedad percibe, en un mismo sector, problemas distintos, como en el caso de los temas ambientales que no son los mismos problemas que se identificaron hace diez años a los de hoy, ni serán parecidos a los de la próxima década, éstos cambian o se modifican dependiendo el contexto.

De igual manera, identificamos que hay problemas no necesariamente sociales que son atendidos por la autoridad pero requieren de una intervención constante, tales como los relacionados con cuestiones electorales, culturales, en materia de transparencia y rendición de cuentas, por mencionar algunos. Éstos generalmente

son atendidos mediante la dinámica de ensayo y error, es decir, de conformidad con las deficiencias legales detectadas, pero después surgen otras y se torna necesario volver a intervenir. Sin embargo, este tipo de problemáticas también se abordan parcialmente porque los responsables de darles tratamiento tienen múltiples intereses que deben proteger, porque van en contra de sus posturas ideológicas o simplemente porque no se encuentran dentro de las prioridades o promesas de campaña de la fuerza política gobernante, aun cuando éstos sean de interés para diversos sectores de la sociedad.

Asimismo, es importante enfatizar lo señalado por Meny y Thöenig (*op. cit.*, 94), respecto de que una autoridad pública puede decidir actuar o no actuar ante un problema, esto es así, porque en ciertos casos una intervención puede empeorar la situación más que solucionarla, ya que puede no presentar consenso entre los diversos sectores sociales, no contar con un estudio suficientemente estructurado que permita una intervención, porque los costos de actuar podrían ser mayores que los beneficios de no hacer nada. Pero también son significativas las características a las que aluden sobre una intervención, pues como bien señalan, toda política presenta entre otros puntos, un contenido, un programa y una orientación normativa, que nos indica de donde se parte, la situación que se pretende alcanzar, y las reglas de actuación para lograr las metas y objetivos.

Ahora bien, de las propuestas conceptuales en cita, hemos generado una que nos permitirá guiar nuestro trabajo de investigación, así pues, definimos política pública como las acciones u omisiones de una autoridad investida de legitimidad social y gubernamental, cuya intención de actuar se origina a partir de la interlocución y consensos alcanzados con diversos sectores de la ciudadanía respecto de lo que ésta considera necesario de atender en un contexto determinado, la intervención se convierte en un acto formal que implica un contenido, un programa y una orientación normativa, tendientes a generar patrones de comportamiento en las organizaciones públicas y en la sociedad en general.

Adicionalmente, cabe destacar que los analistas de políticas públicas han generado una serie de instrumentos que han contribuido, por un lado, a distinguir y clasificar las diversas actividades de las autoridades gubernamentales, y por otro, a organizar de mejor manera los análisis en esta área, lo que ha derivado en la elaboración de estudios más específicos y comprensibles desde las distintas disciplinas que integran las Ciencias Sociales; de acuerdo con André-Noël Roth (*ibíd.*42), entre estas herramientas tenemos: la tipología de políticas, las distinciones entre instrumentos de intervención del Estado, los programas de política pública y el ciclo de políticas.

Para nuestro estudio es de utilidad el ciclo de políticas que se refiere a cada una de las fases que abarca una política pública, del cual, debemos señalar que no existe un consenso sobre el número de etapas, y que éste se utiliza sólo para efectos analíticos. En este sentido, a manera de ejemplo, describimos fases de ciclos de política identificadas en diversos contextos históricos. Comenzamos por Lasswell (De León, 1993: 37) quien enunció siete etapas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Por su parte, Brewer y De León (*ídem.*) conciben siete: iniciación, estimación, selección, instrumentación, evaluación y terminación. Mientras que Bardach (1998: 14) propone ocho: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos y decisión. En otro sentido, Enrique Cabrero (2000: 199-210) distingue cinco: definición de la agenda, formulación y diseño, e implementación y evaluación. Finalmente, Merino y Cejudo (2010: 12-18) enuncian cinco: integración de la agenda, definición del problema, diseño de la política, implementación y evaluación.

En vista de lo anterior, es importante no confundir el ciclo de las políticas con el análisis de las políticas, ya que este último no se agota en la discusión de los distintos momentos que componen el referido proceso, sino en un estudio exhaustivo de sus contenidos (*ibíd.* 13). Por ello, reconocemos que lo importante no radica en el número de fases sino en el contenido de cada una de éstas, que variaran en función de las definiciones que se manejen o de los problemas públicos que se desean tratar;

asimismo, éstas no son procedimientos causales que se deban seguir de manera rigurosa, más bien se intercalan de manera simultánea, o en otras palabras adoptan la forma del gerundio, se van diseñando, implementando y evaluando al mismo tiempo. Por último, es de señalar que todos los ciclos descritos incluyen la evaluación, por lo que a efecto de comprender el porqué de su importancia abordaremos esta fase en el siguiente apartado.

1.1.1 La Evaluación en Políticas Públicas: Usos e Instrumentos

Dentro del ciclo de las políticas públicas la evaluación es una de las fases de mayor importancia si no es que la más significativa, prácticamente ésta se utiliza en cada etapa del proceso, desde la integración de la agenda es indispensable evaluar si los temas contemplados en verdad son los que la sociedad considera de mayor interés para su atención; en la definición del problema se tiene que valorar la información con la que se pretende sustentar la decisión; en el diseño se tiene que examinar rigurosamente las opciones de intervención; y en la implementación debe haber una evaluación y monitoreo constante, de tal suerte que se logren detectar a tiempo las eventuales fallas que obstaculicen el logro de los objetivos planteados.

Existe una gran variedad de estudios sobre la evaluación y en consecuencia múltiples definiciones, aunque para efectos de nuestra investigación nos centraremos únicamente en tres. Comenzamos con Giandomenico Majone (1997: 17), quien propone que la evaluación se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos. En otro sentido, Guillermo Cejudo (2011: 15) menciona que la evaluación es un ejercicio que permite desmenuzar la lógica causal de los programas, identificar fallas en la gestión, problemas en los indicadores de resultados, desafíos de implementación y conceptualizaciones equivocadas de los beneficiarios.

Por su parte, Miriam Cardozo (2006: 43-44) señala que es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria,

realizada mediante la aplicación de un método sistemático cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada; resaltando la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad. Además, resalta que la evaluación es importante porque coadyuva a construir una democracia efectiva a través de la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos y de su posible participación en el proceso.

Ahora bien, antes de entrar al análisis de las definiciones queremos señalar que existen tres momentos en los que se puede evaluar una política (Roth, 2002: 142-151). La primera es antes de la ejecución, denominada *ex ante*, consiste en examinar la propuesta que está en juego con la intención de determinar los efectos que podría provocar su implementación y sugerir las mejores opciones de intervención; la segunda es durante la ejecución, conocida como *concomitante o continúa*, cuya finalidad radica en controlar el adecuado desarrollo de los procedimientos previstos, así como, permitir la detección de problemas y realizar oportunamente los ajustes necesarios, gracias a ésta se pueden adecuar continuamente los objetivos, medios y procesos de una política. La tercera es después de la ejecución, llamada *ex post*, ésta analiza los efectos de una política una vez que se ha efectuado su aplicación, con el fin de obtener conocimiento para decisiones futuras.

Hecha la precisión anterior, consideramos que la definición de Majone (*op. cit.*, 17), se encuentra ligada a la *evaluación ex post*, ya que pone énfasis en la interpretación de la información obtenida a partir de la aplicación de la política. En este tipo de evaluación es común utilizar el término eficacia, por el que entendemos la capacidad de hacer concretas o reales las metas programadas, pero también refiere a la importancia de valorar en qué medida se cumplen los propósitos de los programas, por lo que la eficacia depende del problema que se desee tratar, de la organización responsable de llevarlo a cabo, de los actores que intervienen, de los alcances y límites en la normatividad que respalde la intervención y del contexto en que se desarrolle su instrumentación (Guerrero, 1995: 61).

La propuesta de Cejudo (*op. cit.*,15) es más estructurada y abarca los tres tipos de evaluación, esto es así ya que al referirse a la lógica causal de los programas se entiende que la evaluación permite identificar las causas que originan la intervención de la autoridad, lo que involucra una valoración *ex ante*; al plantear la identificación de fallas en la gestión suponemos que comprende un monitoreo constante, es decir, una *evaluación continua*; al señalar que la evaluación examina problemas en los indicadores de resultados deducimos que ésta expone los motivos por los que no se consiguen los objetivos planteados, lo cual, sólo se logra con una valoración *ex post*; sin embargo, el hecho de que los resultados identifiquen las fallas no implica que éstas se tomen en cuenta para mejorar la aplicación de la política, por lo que pueden seguir presentándose desafíos u obstáculos en la implementación, por el contrario, de llevarse a cabo las recomendaciones y si continúan detectándose conceptualizaciones equivocadas de los beneficiarios, se entiende que las recomendaciones derivadas de la evaluación no fueron las adecuadas.

Lo anterior nos remite a la idea de que la evaluación sólo tiene sentido en la medida en que los resultados arrojados deriven en el mejoramiento de la aplicación de la política. Se trata de un planteamiento abordado por José Montiel (2011: 30) quien explica que el hecho de que las evaluaciones deriven en recomendaciones puntuales no significa que serán procesadas de manera adecuada por los operadores de la política, señalando que una de las causas de este problema se debe a que el sistema de evaluación carece de incentivos que induzcan a las unidades responsables de aplicar los programas a utilizar instrumentalmente los resultados de la evaluación para mejorar la aplicación de la política. La solución que plantea el autor es que las normatividades señalen expresamente la obligatoriedad de los operadores de las políticas para que utilicen los resultados de las evaluaciones para modificar o mejorar la instrumentación de las políticas, y en caso de incumplimiento establecer una serie de sanciones, de tal suerte que las organizaciones públicas realicen un balance sobre los costos de utilizar o no las recomendaciones derivadas de éstas.

Por lo que respecta a la definición de Cardozo (*op. cit.*, 44) nos interesa subrayar el uso de juicios valorativos, para lo cual resulta necesario hacer la distinción entre evaluaciones *internas*, que son aquellas que realizan las unidades administrativas adscritas a las mismas organizaciones públicas evaluadas, y las *externas*, que son ejecutadas por agentes exteriores, esto es importante porque precisamente los juicios de valor están implícitos en toda evaluación, por ejemplo, en los motivos, criterios, métodos y propósitos, los cuales variarán según quien efectuó la valoración. De hecho, Joan Subirats (1995: 5) menciona que la evaluación de cualquier programa tiene un componente claramente político, por lo que esta fase del ciclo puede ser utilizada como instrumento para apoyar o criticar un programa público en particular.

Una vez analizadas las acepciones estamos en condiciones para plantear una definición, así pues, entendemos por evaluación una actividad realizada por una organización dependiente o independiente de alguna institución del Estado, consistente en recolectar, valorar e interpretar información, antes, durante y después de la aplicación de una política o programa público, con la intención de identificar los motivos por los cuales éstos tuvieron determinada orientación, descubrir eventuales fallas durante su ejecución, verificar en qué medida se cumplió con los objetivos planteados, así como detectar los elementos que impidan un uso efectivo de los resultados arrojados encaminados a mejorar la aplicación de la política o programa en cuestión.

Ahora bien, la evaluación tiene múltiples usos que varían en función aquello que el evaluador pretenda comprobar, explicar o modificar. En este sentido, a continuación ilustraremos brevemente los usos más frecuentes y que han generado consenso entre diversos autores especializados en esta fase del ciclo de políticas. Iniciaremos con los planteamientos de José Sosa (2010: 105) quien identifica cuatro distintos modos de empleo, que son: controlar el adecuado funcionamiento de un programa o aplicación de una ley, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, valorar la racionalidad en la asignación presupuestal y mejorar la gestión organizativa.

Por lo que toca al primero, consiste en observar en qué medida una organización o funcionario público se sujeta adecuadamente a lo establecido en alguna norma o reglamento escrito, con el fin de que se mantenga un apego irrestricto a determinado marco legal o administrativo; el segundo radica en generar un mayor flujo de información pública, con la intención de fortalecer el sistema de pesos y contrapesos tanto en la dimensión horizontal, entre las agencias del Estado, como vertical, hacia la ciudadanía; el tercero se utiliza para ampliar el diálogo sobre el presupuesto y su consecuente elaboración, pero también para el establecimiento de fórmulas para una presupuestación basada en resultados, y el último, se vincula al uso instrumental de los resultados de la evaluación con el propósito de modificar las prácticas de las organizaciones públicas.

Por su parte, Guillermo Cejudo (*ibíd.*, 14) expone algunos usos más o menos similares como son: el control presupuestal, el desarrollo de mecanismos de seguimiento a la gestión, el control del desempeño de funcionarios u organizaciones; además, cita tres ejemplos de cómo son utilizadas las evaluaciones en el gobierno federal mexicano, una es, para incidir en las negociaciones presupuestales, otra, para influir en el debate público sobre las decisiones de gasto, y una más consiste en convertir los hallazgos de una evaluación en acciones de mejora que contribuyan a los resultados de un programa público. Únicamente describiremos en qué consisten los tres últimos, debido a que los primeros están plenamente ligados con los usos mencionados en el párrafo anterior.

Para ello primeramente debemos precisar que en México existen tres disposiciones en materia de evaluación: la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Así las cosas, vale señalar que hasta antes de efectuarse la reforma político-electoral del año 2014, toda evaluación que incidía en las negociaciones presupuestales y en el debate público sobre las decisiones de gasto, surgía a partir del Programa Anual de Evaluación, elaborado por tres instancias del Poder Ejecutivo:

el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Este documento contenía información detallada sobre el desempeño de los programas públicos, era enviado a la Cámara de Diputados antes de la discusión presupuestaria, y prácticamente se convertía en la base de los debates sobre el desempeño gubernamental, y en las discusiones sobre la asignación del presupuesto público.

Respecto al uso de la evaluación para mejorar el contenido de un programa, en el año 2011 se instituyó un mecanismo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal, el cual, era coordinado por las instancias públicas previamente aludidas. De acuerdo con Guillermo Cejudo (*ibíd.*, 13) el propósito era que los programas hicieran uso de los resultados de la evaluación, que se pretendía lograr a partir de la rutinización de la atención a las recomendaciones, lo que podría derivar en la internalización de la lógica de la evaluación en las organizaciones públicas, o por el contrario, convertirse en un procedimiento del que sólo se intentara atender sus disposiciones más por el temor a una posible sanción o por querer generar un dato positivo, que por la intención de mejorar los resultados de la política.

No obstante, cualquier uso que se le pretenda dar a la evaluación siempre habrá obstáculos y limitantes que minarán el logro de los resultados previstos, por citar algunos tenemos desde la incapacidad del agente evaluador para identificar oportunidades de mejora en el desempeño de un programa; el desconocimiento detallado de la operación de un programa por parte del evaluador; la incapacidad de los decisores para entender y procesar los hallazgos y convertirlos en decisiones; la incapacidad de las organizaciones encargadas para implementar efectivamente las decisiones de acuerdo con los criterios y procedimientos definidos; la existencia de perturbaciones externas; hasta, la inexistencia de incentivos en las organizaciones encargadas de instrumentar la aplicación de una política o programa público.

Finalmente, señalaremos algunos instrumentos de la evaluación, no sin antes precisar que por instrumento entendemos aquello de lo que nos servimos para hacer algo; en nuestro caso puede ser para medir, calificar, distinguir o examinar las metas y objetivos de una política. Todo instrumento implica la selección de criterios y de técnicas, y en este sentido Juan Pablo Guerrero (1995: 74) menciona dos criterios de reflexión que son, el método deductivo, mediante el cual se desarrollan ideas a partir de principios generales, y el método inductivo, que consiste en inferir un hecho concreto para posteriormente desarrollarlo en el campo teórico. Lo importante con esto es aclarar que todos los instrumentos o técnicas empleados en la evaluación derivaran de un razonamiento lógico.

Desde otro ángulo, Miryam Cardozo (1993: 168-171) percibe lógicas de racionalidad de carácter técnico y político, la primera involucra análisis cuantitativo y la segunda cualitativo. Asimismo, identifica cuatro tipos de criterios que refieren fundamental a casos de medición cuantitativa, estos son: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad, aclarando que éstos pueden ser utilizados cuando los objetivos de la política o programa sean claros y los resultados medibles, aunque termina aceptando que gran parte de la actividad gubernamental no cuenta con objetivos claros ni resultados medibles, pues argumenta que en la mayoría de los ramos existen conflictos de interés, falta de claridad, y turbulencia en el contexto.

Independientemente de las lógicas de razonamiento que se utilicen, ambos autores coinciden en los instrumentos de una evaluación, algunos a los que hacen referencia son: encuesta estadística, elaboración de muestreos, análisis de informes gubernamentales, árboles de decisión, análisis financiero, análisis de costo-beneficio. En la presente investigación se hará uso del criterio de carácter deductivo, pues a partir de los principios generales implícitos en nuestro marco conceptual, y de los establecidos en algunos programas y ordenamientos jurídicos realizaremos la evaluación de la política de transparencia ejecutada por la PGR, los instrumentos o técnicas serán tanto cuantitativos como cualitativos, es decir, de diversos informes

gubernamentales extraeremos una serie de datos para medir cada uno de los componentes de la política de transparencia de esta dependencia gubernamental.

1.2 Transparencia

Recientemente el concepto de transparencia ha emergido como un remedio propuesto para tratar problemas públicos y económicos, tales como prevenir o limitar la corrupción, proteger a la ciudadanía en contra del comportamiento oportunista de actores políticos y burocráticos, fomentar la participación ciudadana, prevenir crisis financieras, incrementar la competitividad de algunas empresas; por lo que se tiene la creencia de que tanto en el sector público como el privado una mayor transparencia es una ventaja para minimizar problemas que obstaculicen el logro de los objetivos que se persiguen, sin embargo, cabe preguntarnos ¿qué es la transparencia?, ¿por qué es importante transparentar las acciones de la autoridad?, ¿qué puede llevar a un gobierno a querer ser transparente?, ¿es la transparencia una condición para el funcionamiento de un Estado?, en el presente apartado trataremos de responder estas interrogantes.

El concepto de transparencia varía según lo definamos desde la perspectiva del mercado o desde óptica gubernamental; por lo que hace a la primera, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2012: 7) define a la transparencia como una situación en que los participantes en un proceso de inversión son capaces de obtener suficiente información respecto de cada uno de tal suerte que tomen decisiones de manera informada cumpliendo con sus respectivas obligaciones y compromisos. Por su parte, desde el ámbito público Jacqueline Peschard (2009: 10) define la transparencia como una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar cierto tipo de información y para abrir al público algunos procesos de toma decisiones; mientras que para Alejandro Ferreiro (2012: 51) la transparencia es un acto que permite visibilizar lo bueno y lo malo que se hace u omite en un Estado, y de esa manera se ilumina un juicio político que premia o castiga la calidad del desempeño de autoridades y funcionarios.

Estas concepciones aun cuando difieren en el fondo podemos percibir que guardan elementos comunes, como por ejemplo, se parte de la idea de que un actor permite el acceso a la información que otros no tienen, la cual, es de utilidad para el receptor quien eventualmente puede tomar decisiones importantes en base a ésta. Lo que nos lleva a identificar la existencia de asimetrías de la información, que se refiere a que sólo unos cuantos actores cuentan con la información necesaria para tomar decisiones que produzcan resultados positivos según sus intereses. En este sentido, Jens Forssbæck y Lars Oxelheim (2014: 7) plantean que una situación de completa transparencia implica una ausencia en las asimetrías de la información, aunque ésta no siempre será del todo perfecta para que los receptores tomen las decisiones que generen los resultados que esperan.

Ahora bien, vale señalar que las organizaciones del Estado no se vuelcan en automático a la transparencia, pues de acuerdo con la corriente del Nuevo Institucionalismo Económico, los actores políticos y burocráticos son oportunistas por “naturaleza” y la transparencia es algo que va en contra de su racionalidad y voluntad. En este sentido, David Arellano y Walter Lepore (2009: 313-320) explican que las organizaciones públicas a diferencia de las privadas, tienen la ventaja de preservar por más tiempo las asimetrías de la información, ya que generalmente detentan el monopolio de los servicios públicos que prestan a la ciudadanía, lo que genera una falta de interés cuando se trata de responder a los cuestionamientos de las personas, pues no existen los incentivos para llevar a cabo tal acción, por el contrario, prevalece la idea de que al develar información la supervivencia de la institución estaría en riesgo, debido a que habría una mayor probabilidad de ser evaluada o vigilada por agentes externos; en todo caso, es al Poder Legislativo a quien están obligadas a develar cierta información dado que es quien asigna los recursos económicos para su funcionamiento. Visto de esta manera, lo único que puede llevar a las organizaciones del Estado a ser transparentes es la creación de incentivos externos cuyo impacto en la lógica racional sea que el costo de actuar con

opacidad es mucho mayor que los beneficios de actuar bajo esquemas de transparencia

Por otro lado, también existe una distribución desigual sobre el manejo de la información al interior de las organizaciones públicas, lo que genera cierta ventaja a grupos que no siempre están comprometidos con los objetivos de la institución. De acuerdo con Rodolfo Vergara (2010: 13-27) una mayor transparencia ayudaría a evitar que los objetivos sean sustituidos por los intereses de unos cuantos funcionarios, sin embargo, cuando hacemos referencia a organizaciones complejas los incentivos parecen ser insuficientes para que el servidor público asimile la transparencia como parte de su actuar cotidiano, ello en razón de que implica un trabajo engorroso, costoso y burocrático, por lo que se vuelve indispensable transformar los valores de la organización que estén asociados a la secrecía, y por consiguiente se debe endogeneizar o instaurar el valor de la transparencia para que así los funcionarios más que actuar en base a estímulos o sanciones administrativas lo hagan en base a este valor organizacional.

De igual manera, resulta importante exponer la idea de Forssbæck y Oxelheim (*ibíd.*, 11) en el sentido de que la información generada por los actores que detentan la información puede ser de dos tipos, una que muestra las intenciones de la autoridad, como las decisiones o acciones que se tiene planeado llevar cabo, a la que denominan *transparencia ex ante*, y la otra, se refiere a los resultados, es decir, aquellas decisiones o acciones que ya fueron realizadas, a la que llaman *transparencia ex post*; la primera, está asociada con la previsibilidad de las acciones, aunque genera incertidumbre respecto de si se cumplirán o no los propósitos que se persigan, la segunda, está relacionada con la rendición de cuentas y está más ligada con las consecuencias de las acciones realizadas. Lo importante aquí es destacar que en ambos casos la información que se proporciona para minimizar las asimetrías de la información debe ser relevante, oportuna, fidedigna y precisa, por lo que la idea de develar más información no siempre constituye una cualidad de la transparencia,

para que se alcance tal categoría la información debe ser relevante, precisa y representar un valor significativo para la toma de decisiones del receptor.

En otro orden de ideas, desde la perspectiva administrativa José Castelazo (2007: 235) concibe a la transparencia como un mecanismo que trata de abrir los asuntos públicos manejados por los Estados al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación legal de rendir cuentas acerca de la forma, fondo y contenido de la administración de los recursos públicos; por lo que plantea que la transparencia es un hecho político vinculado a la democracia, y su consecución requiere de dos cosas: en primer lugar, de voluntad política del poder para despojarse de la simulación y de la fachada democrática, y en segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica y administrativa idónea por parte del gobierno para posibilitar tal propósito

Esta visión nos muestra que la transparencia es una forma de administrar o gestionar los recursos de un Estado, y para ello, se debe desarrollar toda una estructura técnica y administrativa responsable de aplicarla, aunque esto hace suponer que instrumentar una política en esta materia requiere efectuar mayores gastos. Al respecto, debe señalarse que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino sólo un medio para alcanzar otros fines, tales como contribuir al proceso de democratización de un Estado, limitar la corrupción, proteger a la ciudadanía en contra del comportamiento oportunista de actores políticos y burocráticos, fomentar la participación ciudadana, reducir las asimetrías de la información, por mencionar algunos.

Por otra parte, es muy común asimilar el concepto de transparencia con otras acepciones como el acceso a la información y la rendición de cuentas, dichas connotaciones están estrechamente ligadas y si bien no podríamos explicar una sin hacer referencia a las demás, lo cierto es que cada una hace referencia a cuestiones distintas. En este sentido Mauricio Merino (2006:128) propone una distinción entre el acceso a la información y la transparencia, en cuanto al primero, señala que está

asociado al derecho que tiene la ciudadanía para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades públicas, mientras que la segunda no se agota en la entrega de la información que produce la autoridad, sino que implica una política que incorpora criterios de decisión y de acción explícitos, capaz de responder a los problemas derivados de las asimetrías de la información. Por lo que hace a la rendición de cuentas Andreas Schedler (2004: 12) menciona que está relacionada con la obligación de informar, explicar y justificar los actos de la autoridad pública en dos dimensiones, por un lado, la obligación de informar sobre las decisiones y justificarlas en público, y por otro, la capacidad para sancionar en caso de que se violenten los deberes públicos

Por lo anterior, consideramos que la transparencia es una variable dependiente del acceso a la información, ya que sin leyes en la materia sería imposible concebir que las organizaciones públicas intentasen actuar bajo estos principios. En el caso de México, la transparencia vista como una política se realiza mediante el derecho de acceso a la información, consistente principalmente en dos aspectos, uno, la conservación de los archivos que generan las organizaciones del Estado en el ejercicio de sus atribuciones, y otro, en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Respecto de si la transparencia es una condición para el funcionamiento del Estado, José Ramón Cossío (2008: 108-111) expone que en nuestro país anteriormente los derechos giraban en torno a individuos y a concepciones individualistas, por lo que la obtención de información dependía del ejercicio de los derechos de los individuos, como el de petición que permitía la obtención individual de información, y mediante las libertades de prensa y de expresión, con las que se podía transmitir la información obtenida; en consecuencia, estas prerrogativas permitían a los individuos obtener información producida por la autoridad pero más como resultado de una gestión individual. Así, al asumir el Estado mexicano a la transparencia como parte de su actuar cotidiano se modificó esta relación, ya que se generó un amplio flujo de

información de la autoridad a la ciudadanía, percibiéndose más como una condicionante para el funcionamiento del Estado que como resultado de la acción directa de un individuo. Por lo tanto, podemos decir que efectivamente la transparencia es una condición para el funcionamiento del Estado, pues el sólo hecho de que la información que genere la autoridad esté disponible para todos conlleva a una modificación de las condiciones de operación de la propia autoridad.

En vista de lo antes mencionado y en relación con los objetivos de la presente investigación proponemos que la transparencia es una actividad realizada por una organización pública consistente en hacer del conocimiento de la ciudadanía, a través de los medios más sencillos y sin que medie alguna solicitud o requerimiento en específico, información relevante, fidedigna y precisa que ha sido generada en el ejercicio de sus atribuciones, con el propósito de que los receptores o interesados puedan revisar, analizar, juzgar objetivamente, y en su caso, utilizar como mecanismo para sancionar a los actores políticos y burocráticos que incurran en anomalías, violenten sus deberes públicos o transgredan alguna normatividad.

1.3 Procuración de justicia

La justicia es una función que ha estado presente prácticamente desde los orígenes de las relaciones humanas, en opinión de Guillermo Zepeda (2004: 92), en las diversas etapas de la historia de la humanidad los grupos sociales establecieron normas de convivencia para propiciar la seguridad y cooperación entre los miembros de la comunidad, llegando a establecer procedimientos de sanción para los infractores; desde la época clásica los delitos se consideraron como un agravio sobre la integridad de las personas o de sus patrimonios, por lo que los agraviados exigían el resarcimiento de la pérdida, así como el castigo al responsable.

Pronto garantizar la justicia se convirtió en una responsabilidad exclusiva de la autoridad pública; así lo establece la corriente contractualista, que asegura que el origen del Estado se dio a partir de un pacto social celebrado entre las personas y

un grupo de soberanos, en el que cada uno cedió una parte de sus libertades con el propósito de tener garantizados ciertos derechos, el orden y la paz pública. En este sentido, una de las renunciaciones más importantes del individuo fue la de hacerse justicia por sí mismo, razón por la cual el Estado asumió la tarea de administrar y procurar la justicia, convirtiéndose, en atribuciones exclusivas de la autoridad (Fernández, 2005: 49).

Ahora bien, resulta importante hacer la distinción entre los conceptos de administración, impartición y procuración de justicia, ya que son términos que se utilizan frecuentemente de manera indistinta, a pesar de que poseen significados diversos, y son puestos en práctica por diferentes instancias del Poder Ejecutivo y Judicial.

Para llevar a cabo tal distinción, comenzaremos por presentar las ideas de Hugo Concha y José Caballero (XXI: 2001) quienes exponen que la administración de justicia es una actividad jurisdiccional del Estado relativa a la organización de los tribunales cuyo objeto es resolver de manera expedita y eficaz los conflictos que se plantean ante estos organismos del Poder Judicial. En otro sentido, Omar Guerrero (1996: 23) sugiere que la administración de justicia debe ser visualizada en el doble plano de la teoría y la práctica, ya que en sentido teórico el poder es aplicado a dirimir las contiendas particulares de los ciudadanos, y en sentido práctico, expresa la acción de los tribunales establecidos para dar a cada uno su derecho, y agrega que lo primero conduce al examen del principio, y lo segundo al medio, esto es, al examen del Poder Judicial y al de la institución de los tribunales.

No obstante, Pilar Berrios y Augusto Bolívar (1998: 23) opinan que a partir de la reforma al sistema de justicia del año de 1994, comenzó a utilizarse el concepto de impartición de justicia para referirse a aquellas actividades que anteriormente identificaban a la administración de justicia, mismas que son las descritas en el párrafo inmediato anterior.

De esta manera, actualmente la impartición de justicia está estrechamente relacionada con los asuntos que resuelve cotidianamente el Poder Judicial, cabe señalar que el quehacer jurisdiccional supone la existencia de jueces independientes, normas previamente establecidas, un procedimiento contradictorio o controversia y una determinación o fallo definitivo. La función principal de estos órganos es por antonomasia la resolución de controversias suscitadas por particulares o entre éstos y la autoridad, por lo que la actuación debe ser imparcial y de conformidad con las leyes aplicables. Visto así, podemos aseverar que la impartición de justicia es un servicio público fundamental para la consolidación del Estado de Derecho, donde los jueces deben evitar formalismos excesivos, ambigüedades y evasión de responsabilidades (SCJN, 2006, 28-35).

Por otra parte, Jorge Fernández Ruíz (*ibíd.*,53) plantea que la procuración de justicia es una función indelegable del Estado que conlleva el ejercicio de su potestad, autoridad e imperio, encaminada a esclarecer la comisión de presuntos hechos delictivos, investigar los delitos, perseguir a sus autores, y en su caso, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, mediante procedimientos previstos en la legislación penal, a efecto de que no queden impunes tales conductas ilícitas; aunque ésta tarea también implica intervenir en otros procedimientos judiciales en la defensa de intereses sociales.

Desde la óptica institucional, la procuración de justicia se concibe como una acción encaminada a salvaguardar el Estado de Derecho, con apego a la legalidad y con respeto total a los derechos humanos; la actividad principal consiste en la investigación y persecución de los delitos mediante la integración de un documento que jurídicamente se denomina averiguación previa, que incorpora los elementos que se supone prueban la comisión de un delito que es sancionado de acuerdo a la legislación vigente (PGR, 2005: 19).

Bajo esta lógica, es factible vincular a la administración de justicia con el entramado administrativo de los organismos jurisdiccionales, y con la maquinaria administrativa

de las procuradurías y ministerios públicos del Poder Ejecutivo; así, podemos decir que hay administración de justicia tanto en la impartición como en la procuración de justicia (Berrios y Bolívar, *ibíd.*, 24), por lo que este concepto comprende la definición de políticas de organización, la administración de recursos humanos y materiales, las tareas de planeación, control, evaluación, y elaboración de presupuestos, tanto de las unidades administrativas adscritas al Poder Judicial como de las pertenecientes a la dependencia gubernamental responsable del ramo de procuración de justicia.

Por otra parte, resulta pertinente señalar que el sistema de procuración de justicia en México está integrado por las procuradurías generales y ministerios públicos de las entidades federativas y por la Procuraduría General de la República, las cuales, integran la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia que se encarga de formular las políticas en esta materia; sin embargo, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo existen otras instancias más como son: la Procuraduría Federal Agraria; Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; Procuraduría de la Defensa del Trabajo; Procuraduría de Protección al Ambiente; Procuraduría del Consumidor, la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos; y en el ámbito militar tenemos a la Procuraduría General de Justicia Militar.

Asimismo, resulta significativo diferenciar las atribuciones que competen al Ministerio Público y a la Procuraduría General de la República. Respeto al primero le compete realizar la investigación de los delitos; solicitar órdenes de aprehensión contra los presuntos inculcados; acreditar la carga de la prueba; fungir como parte acusadora durante las etapas del proceso penal; ejercer la acción penal y pedir la aplicación de las penas a la autoridad judicial competente.

Mientras que la Procuraduría integra a la institución del Ministerio Público y a una decena de unidades administrativas encargadas de procurar la justicia en las distintas ramas que le competen al Poder Ejecutivo. Dentro de sus funciones se encuentra el revisar y ordenar las atribuciones de las unidades a su cargo, fomentar

y coordinar entre la federación y las entidades federativas todo lo relacionado en esta materia, representar los intereses patrimoniales del Estado; regular el funcionamiento del Ministerio Público; intervenir en las diferencias que se suscitan entre los estados y la federación o entre los poderes del estado, y otras áreas administrativas relacionadas con el manejo de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de las organizaciones bajo su responsabilidad.

En vista de lo anterior, diremos que la procuración de justicia es una actividad que le compete exclusivamente al Estado, a través de un órgano cuya finalidad es, asegurar el cumplimiento de los diversos ordenamientos jurídicos vigentes en un territorio, atender y resolver los conflictos que se suscitan en los sectores de la sociedad y entre los particulares y la autoridad, lo cual debe realizarse de manera imparcial, honesta y con la mayor certeza jurídica posible, mediante un apego irrestricto a los derechos y libertades de las personas.

Capítulo 2. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

2.1 Orígenes y desarrollo de la procuración de justicia en México

No es intención de este trabajo realizar un bosquejo histórico pormenorizado de la evolución de la procuración de justicia en México desde la época colonial hasta la actualidad, simplemente mencionaremos de manera breve, información relevante que permita contextualizar su desarrollo con el propósito de comprender el funcionamiento institucional.

En México el primer registro que se tiene de un procurador general de la república, en su función de fiscal, se encuentra en la Constitución de 1824, en la que se dispuso que la Suprema Corte se integraba con 11 ministros y un fiscal, sin embargo, el primer antecedente de un procurador adscrito al Poder Ejecutivo federal se da en el año de 1853, gracias a la expedición de las *'Bases para la Administración de la República'*, durante la administración del general Antonio López de Santa Anna, en donde el procurador se encargaba de representar los intereses del gobierno, ya fuera en todo lo conducente a los negocios de la autoridad judicial y en los asuntos administrativos. Años después, con la promulgación de la Carta Magna de 1857 se integró al procurador a la Suprema Corte, que en ese entonces operaba con once ministros, cuatro supernumerarios y el referido fiscal; posteriormente, en 1862 se publicó el reglamento de dicha institución, estableciendo que el procurador debía intervenir ante la Corte en todos los negocios que estuviera interesada la hacienda pública, tanto los relacionados con la defensa de sus derechos como de sus intereses económicos (Fix, 1985: 110-111).

Cabe precisar que con la expedición de la denominada *'Ley Lares'* en 1853, se instituyó la organización del Ministerio Público adscrito a la entonces Secretaría de Justicia, aunque paralelamente existía la figura del Fiscal adscrito a la Corte, éste último instituido en 1824, cuya principal función era la de promover la observancia de las leyes e intervenir en todas las causas criminales, esto es, debía ser escuchado

en todos los asuntos en materia penal, en conflictos de jurisdicción, y en consulta sobre dudas de ley, siempre que el procurador lo pidiera y la Corte lo considerase conveniente (Castro, 1998:11). No obstante, en el año de 1869 se promulgó la '*Ley de Jurados*', la cual, estableció la existencia de tres procuradores fiscales considerados representantes del Ministerio Público, cuyas facultades eran principalmente la investigación de los delitos e intervención como parte en los procesos penales (PGR, 2005: 27).

Hasta entonces había predominado el modelo español en lo referente a la procuración de justicia, sin embargo, con la expedición del primer Código de Procedimientos Penales en el año de 1880, se adoptó la teoría francesa, toda vez que dicho organismo comenzó a desempeñar funciones de acción y requerimiento, es decir, auxiliaba la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad defendiendo sus intereses ante los tribunales, requiriendo la intervención del juez del ramo penal para iniciar el procedimiento, y también, porque intervino como miembro de la Policía Judicial durante la investigación de los delitos. Años después, en 1894, se promulgó un segundo Código en el que se reconoció la autonomía del Ministerio Público en el proceso penal, pasó a formar parte de la Policía Judicial y asumió el carácter de parte acusadora durante el juicio (Fix, *op. cit.*, 113-115).

Para el año de 1900, el entonces presidente Porfirio Díaz, presentó ante el Congreso una iniciativa de reforma al Código de Procedimientos Penales en el sentido de suprimir la figura del fiscal y del procurador de la Suprema Corte. Al aprobarse, se promulgó el decreto por el que se creó la PGR, quedando al frente un procurador general y tres de sus agentes auxiliares, se determinó que el Ministerio Público estaría presidido por el procurador, quien sería nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo. Cabe señalar que para complementar ésta reforma se expidió en 1908 la Ley de Organización del Ministerio Público Federal, que precisó con mayor claridad las funciones y organización tanto de la Procuraduría como del Ministerio Público (PGR, *op. cit.*, 27); al respecto se señaló lo siguiente:

‘Artículo 1°

Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales; y de defender los intereses de la Federación, ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de Circuito y juzgados de Distrito.’

Artículo 5°

El Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependen inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia’

De lo previamente transcrito se aprecia que en efecto, se delinearón de manera más concreta las funciones de ambos poderes de la unión, pues por una parte, al Poder Judicial se delegó exclusivamente la interpretación de los ordenamientos jurídicos y la aplicación de las penas, mientras que el Poder Ejecutivo se encargó sólo de procurar la justicia por conducto de la Procuraduría. Más adelante se gestó la Revolución Mexicana y es hasta el año de 1916 durante el Congreso Constituyente de Querétaro que se efectuó otra modificación sustancial, la innovación consistió en que el Ministerio Público asumiría la atribución de investigación de los delitos que había quedado como facultad exclusiva de los jueces, además, la Policía Judicial pasó a estar subordinada a dicho organismo y se suprimió la entonces Secretaría de Justicia, distribuyendo sus responsabilidades a otras dependencias como la recién creada PGR (Castro, 1993: 3).

Ahora bien, en el año de 1919 se expidió una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, que fue modificada en 1952 y 1955, por lo que durante gran parte de la época posrevolucionaria la normatividades se enfocó al Ministerio Público como si fuese el órgano principal encargado de la procuración de justicia, aun cuando la propia Constitución de 1917 estableció que éste quedaba inscrito dentro de la PGR (*ibíd.* 14). Por otra parte, es importante mencionar que durante este período la Procuraduría operó de forma poco eficiente, ya que su estructura orgánica era insuficiente y poco especializada en los asuntos de su competencia; de hecho, se tuvo la intención de mejorarla creando distintos departamentos administrativos, pero pronto se vieron opacados ante las nuevas y crecientes problemáticas delictivas que

lejos de ser suprimidas se fortalecieron poniendo en entredicho la capacidad del Estado para procurar la justicia.

En este contexto, caracterizado por la lealtad política hacia el titular del Ejecutivo y la centralización del poder, el órgano encargado de la procuración de justicia fue concentrando un poder ilimitado, llegando incluso a politizarse sus responsabilidades institucionales. Al respecto, Laura Magaloni (2009) plantea que la dependencia fue utilizada más para contener los movimientos contrarios al régimen de partido hegemónico, que para controlar a la delincuencia; además, se tornó una mayor opacidad en su funcionamiento, operando con altas dosis de arbitrariedad y sin ninguna consecuencia legal o política. Fue un período de injusticia y sistemática transgresión de la ley, aunque a decir de Jorge Carpizo (2011: 89) sí hubo una adecuada aplicación de la ley a funcionarios de todos los niveles, pero sólo para quienes habían caído de la gracia del señor presidente, por lo que se efectuaba no como un acto de justicia, sino de venganza y de advertencia para los demás.

No fue sino hasta después de siete décadas de preeminencia institucional y legal del Ministerio Público, que en 1974 se publicó la primera Ley de la Procuraduría General de la República, y en 1983 con algunas modificaciones la Ley Orgánica de esta dependencia. A partir de este momento las leyes ya no se enfocaron al Ministerio Público Federal como el principal órgano encargado de este rubro a nivel federal, sino a la Procuraduría (Malvárez, 2007:125). En los años subsecuentes se fueron acrecentando los índices delictivos generados por la multiplicación de las organizaciones criminales y de tráfico de drogas, se suscitaba la transición democrática y surgían nuevas problemáticas propias de un mundo globalizado, de tal suerte que para el año de 1994 se gestaron una serie de reformas trascendentales que transformarían significativamente el sistema de procuración de justicia.

Algunos de los cambios más importantes fueron el establecimiento de mayores atribuciones y controles institucionales a la Procuraduría, la instauración de un sistema de rendición de cuentas horizontal y el quebranto en el monopolio del

ejercicio de la acción penal. Así pues, la reforma penal de 1994 estableció que el no ejercicio o desistimiento de la acción penal podría ser impugnada por los inculcados ante instancias jurisdiccionales; se confirió al procurador la facultad de ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes y tratados internacionales e intervenir en controversias constitucionales; el procurador dejó de ser Consejero Jurídico del Gobierno, acabando así con la función contradictoria de fungir por un lado como representante de la víctima en el proceso penal, y por otro, como asesor de la autoridad; se asentó que el procurador comparecería ante cualquiera de las Cámaras para informar cuando se discutiera alguna ley o se estudiara un negocio concerniente al ramo; y también se estableció que la designación del procurador estaría a cargo del titular del Poder Ejecutivo con la ratificación del Senado y que podría ser removido libremente por el Ejecutivo, esto debido a que hasta antes de la reforma el Presidente nombraba y removía libremente al procurador (Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994).

Es pertinente señalar que a dos décadas de la referida reforma constitucional actualmente se efectúa otro cambio sustancial en la organización encargada de la procuración de justicia, nos referimos a la reforma político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en la que se prevé una serie de cambios estructurales, funcionales y operacionales en la PGR.

Las modificaciones al artículo 102 constitucional plantean que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República que funcionará como un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que se crea la figura del Fiscal General encargado de presidir al órgano; para su designación el Senado propondrá al titular del Ejecutivo una lista de diez integrantes, quien a su vez, formulará una terna y la enviará a consideración de la Cámara Alta, para que previa comparecencia de las personas propuestas se designe al Fiscal con el voto de las dos terceras partes; entre otros cambios, se contempla la creación de una Fiscalía Especializada en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, así como el desarrollo de un servicio profesional de carrera. De acuerdo con el

transitorio décimo sexto estos cambios entrarán en vigor en la misma fecha que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión para reglamentar estas modificaciones constitucionales, lo cual a la fecha se encuentra en proceso legislativo.

Al respecto, resulta importante mencionar que la autonomía de la Procuraduría ha sido objeto de intensos debates que datan de la época posrevolucionaria. Uno de los más significativos se suscitó en el año de 1932 entre Luis Cabrera, distinguido especialista en la materia, y Emilio Portes Gil, quien fungía como Procurador, el primero propuso que el Ministerio Público debería estar adscrito al Poder Judicial, cuyo titular tendría el mismo procedimiento de selección y atribuciones que los ministros de la Corte, mientras que la Procuraduría estaría adscrita al Poder Ejecutivo a cargo del procurador; por su parte, el segundo sostuvo que dado que el Presidente tenía la responsabilidad de realizar los intereses públicos, la dependencia encargada del rubro debía pertenecer al gobierno emanando de la revolución y no podía confiarse en un órgano autónomo un interés público tan importante como el cumplimiento irrestricto de la ley (Fix, *op. cit.*, 129).

Posteriormente, en 1971 la controversia resurgió, traída a colación esta vez por el Partido Acción Nacional, que defendió prácticamente la totalidad de la propuesta de Luis Cabrera, esta idea no prosperó bajo el argumento de que el organismo investigador y acusador no podría ser a su vez juzgador; señalándose también que de crearse un órgano autónomo se alteraría la composición de poderes, pues se estaría engendrando un cuarto que estaría en paridad con los demás (*ibíd.*, 128).

Años después, en marzo de 2004, el entonces Presidente Vicente Fox, envió al Congreso la iniciativa de reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, en la que se proponía convertir al Ministerio Público en un órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la República, integrada por un cuerpo colegiado conformado por un Fiscal General, quien lo presidiría, dos Consejeros designados por él, un Consejero nombrado por el Senado, uno por el Consejo de la

Judicatura Federal y uno por el Presidente de la República (Carpizo, *op. cit.*, 85). Esta reforma fue digna de mérito, sin embargo, la falta de voluntad política de los legisladores fue mayor, por lo que no fue aprobada y quedó estancada en la congeladora del Congreso.

Hemos visto de manera muy general como ha sido el desarrollo de las instituciones responsables de la procuración de justicia, como se han ido adecuando a los desafíos que presentan los diversos contextos, tratando de ofrecer un servicio de mayor calidad ante las necesidades y problemáticas de una sociedad cada vez más diversificada. Las distintas reformas se han encaminado a afrontar los nuevos retos, a revertir las inercias burocráticas y a la producción de resultados efectivos, intentando así transitar de la impunidad a la aplicación de la ley, y de la violación de los derechos humanos a su promoción y defensa.

Actualmente podemos apreciar que la PGR se encuentra en un proceso de transformación hacia un órgano constitucional autónomo, ello debido a que los legisladores consideraron que las funciones de esta organización deben mantenerse ajenas a las coyunturas políticas, consignas e instrucciones de los Presidentes en turno, tal y como aconteció en el siglo pasado y lo que va del presente; a nuestro criterio la autonomía responde a los fracasos que en materia de seguridad y procuración de justicia tuvieron los Presidentes anteriores, sin embargo, aquí lo importante es que se expidan las leyes secundarias necesarias que articulen adecuadamente el sistema de procuración de justicia y brinden certeza jurídica al ciudadano sobre el actuar de esta institución.

2.2 Marco jurídico de la Procuraduría General de la República

El marco jurídico del sistema de procuración de justicia en México tiene su principal sustento en los artículos 21 y 102 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentran formulados en los siguientes términos:

‘Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.’

Artículo 102.

‘A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.’

De lo previamente transcrito se aprecia que le compete al Ministerio Público de la Federación la investigación de los delitos, solicitar órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten su responsabilidad, ejercitar la acción penal ante los tribunales, pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la Ley determine. Asimismo, se prevé que dicha organización deberá coordinarse con las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para cumplir los objetivos en materia de seguridad pública, conformando para tal efecto el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es de señalar que el citado artículo 102 se encuentra inserto en el capítulo IV de la Constitución relativo al Poder Judicial, no obstante que la función de procuración de justicia se desarrolla por una instancia que se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Respecto de este último punto, es conveniente exponer la idea de Jorge Fernández (1998: 1040) quien explica que el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en 1976, contemplaba que la PGR formaba parte de la administración pública centralizada, de la cual quedó excluida tácitamente a partir de la reforma penal de 1994, por lo que pasó de ser una dependencia del Poder Ejecutivo, para quedar simplemente ubicada en el ámbito de ese mismo poder sin precisarse el carácter de su ubicación, tal como se establece en el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Procuraduría.

Por otra parte, es evidente que la Ley Suprema hace referencia en mayor medida al Ministerio Público Federal, sin embargo, la PGR es responsable de atender los asuntos que le competen al referido órgano, y en consecuencia, es la encargada de brindar el servicio de procuración y administración de justicia. Ambas organizaciones son presididas por un procurador designado por el titular del Ejecutivo y ratificado por el Senado. De este modo, tenemos que el procurador tiene el rango de un Secretario de Estado, por lo que puede ser removido por el Presidente de la República, aunque esta decisión puede ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros la Cámara Alta, en cuyo caso puede ser restituido en sus funciones, pero

de no existir pronunciamiento alguno se entiende que no hay objeción.

Ahora bien, una vez que han sido descritas las actividades que le competen al Ministerio Público, señalaremos las funciones de la PGR, a efecto de distinguir las atribuciones que ambas organizaciones llevan a cabo; para ello, traeremos a colación el apartado relativo a la descripción de unidades administrativas del Manual de Organización de la Procuraduría General de la República (2009), el cual, en la parte que nos interesa dispone lo siguiente:

IX. DESCRIPCIÓN DE UNIDADES PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

‘-Emitir opinión y proponer al Ejecutivo Federal reformas sobre la constitucionalidad de las leyes, así como proyectos de leyes;

Representar los intereses patrimoniales de la Federación o de interés público;

-Presidir y regular el funcionamiento del Ministerio Público de la Federación y resolver en definitiva los casos de abstención o desistimiento del no ejercicio de la acción penal;

Intervenir en todos los Juicios de Amparo que sean de interés público;

-Objetar la inconstitucionalidad de Leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

-Intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado, asimismo en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, y emitir su juicio jurídico;

-Dictar políticas generales y específicas referentes a la incorporación y actuación de la persona del Ministerio Público de la Federación;

-Emitir lineamientos que permitan velar por el respeto a las garantías individuales y a los Derechos Humanos, dentro de su esfera de competencia, así como instruir su vigilancia y protección;

-Establecer criterios para la admisión, evaluación y permanencia del personal sustantivo en la Institución, con base en los atributos de su desempeño que se requieren para su función;

-Autorizar la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República y determinar su marco funcional necesario, para el cumplimiento de los asuntos de su competencia;

-Conducir las acciones de apoyo y coordinación con otras dependencias y entidades, para asegurar la paz pública;

-Aprobar la expedición del Manual General de Organización de la Dependencia e instruir su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios al Público necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución;

- Informar al Ejecutivo Federal sobre el estado que guarda y los avances que se obtengan en la procuración e impartición de justicia;
 - Planear y coordinar en el ámbito policiaco, el programa para prevenir y combatir delitos del orden federal, dentro del territorio nacional en estricto apego al marco jurídico y respeto de los Derechos Humanos, y fuera de éste, a los convenios o tratados multilaterales;
 - Evaluar las acciones tendientes a terminar con el cultivo y consumo de las drogas para preservar la salud de la población del país;
 - Proponer al Ejecutivo Federal aquellos contenidos, que en materia de su competencia, se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas que del mismo se deriven;
 - Celebrar y promover de acuerdo a su competencia, lineamientos jurídicos de alcance internacional, que permitan la coordinación en el combate al delito federal;
 - Emitir las bases que regirán el funcionamiento del sistema de información, tanto dentro de la Institución, como a los medios masivos de comunicación;
 - Dictar las medidas normativas, que permitan orientar y difundir entre la sociedad, el quehacer, los servicios y la nueva imagen de la Institución;
 - Establecer, y dirigir el programa de recompensas a personas que auxilien de manera fehaciente, al esclarecimiento de hechos delictivos y localización o detención de los presuntos responsables;
 - Convenir con Instituciones Públicas y Privadas, para que se les proporcione un trato especial, intérprete o traductores a aquellos inculcados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos que pertenezcan a etnias indígenas;
- Las demás que le confieran otras Leyes, Códigos, Reglamentos, Convenios, Tratados y demás disposiciones aplicables, así como las que le encomiende el Ejecutivo Federal.'

De lo anterior se advierte que la Procuraduría es responsable de presidir y regular el funcionamiento del Ministerio Público; representar los intereses patrimoniales de interés público; objetar la inconstitucionalidad de cualquier Ley en los tres niveles de gobierno, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre éstos y la federación o entre los mismos Poderes de la Unión; coordinar acciones de apoyo con otras dependencias encaminadas a asegurar la paz pública; informar al titular del Poder Ejecutivo sobre el estado que guarda la procuración e impartición de justicia; y proponer los programas a incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo.

A diferencia del Ministerio Público cuyas funciones técnicas se centran en la investigación de delitos y el desahogo de las subsecuentes etapas procesales en materia penal, observamos que la Procuraduría tiene conferidas facultades de mayor

alcance, ya que sus atribuciones están encaminadas a garantizar el efectivo cumplimiento de las leyes que rigen a nuestro país, y proporcionar un servicio eficaz, eficiente y efectivo en materia de procuración de justicia. Por consiguiente, para lograr tales responsabilidades la Procuraduría se encuentra respaldada por un amplio marco jurídico, el cual se encuentra descrito en el apartado III del Manual de Organización de esta dependencia, que por cuestión de espacio sólo mencionaremos, de manera descriptiva más no limitativa, el tipo de normatividad y la cantidad que comprende cada una.

Así pues, y a manera de conclusión asentamos que el marco normativo de la PGR se encuentra conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ciento cuarenta y siete Instrumentos Internacionales, dentro de los que figuran Tratados, Convenciones, Acuerdos de Cooperación y Protocolos; cuarenta y cinco Leyes Generales; cuarenta y nueve Leyes Federales; cinco Leyes Orgánicas; cinco Códigos Sustantivos; tres Códigos Adjetivos; cuarenta y un Reglamentos “*latus sensu*” (de sentido amplio); cuatro Reglamentos Institucionales; nueve Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación; quince Acuerdos Externos; ciento cincuenta y ocho Acuerdos Internos; sesenta y dos Convenios y Bases de Colaboración; treinta y dos Circulares; cuatro Instructivos; y veintiséis Disposiciones Normativas, entre las que se encuentran Lineamientos, Manuales de Organización y Guías Técnicas.

2.3 Estructura Orgánica de la Procuraduría General de la República

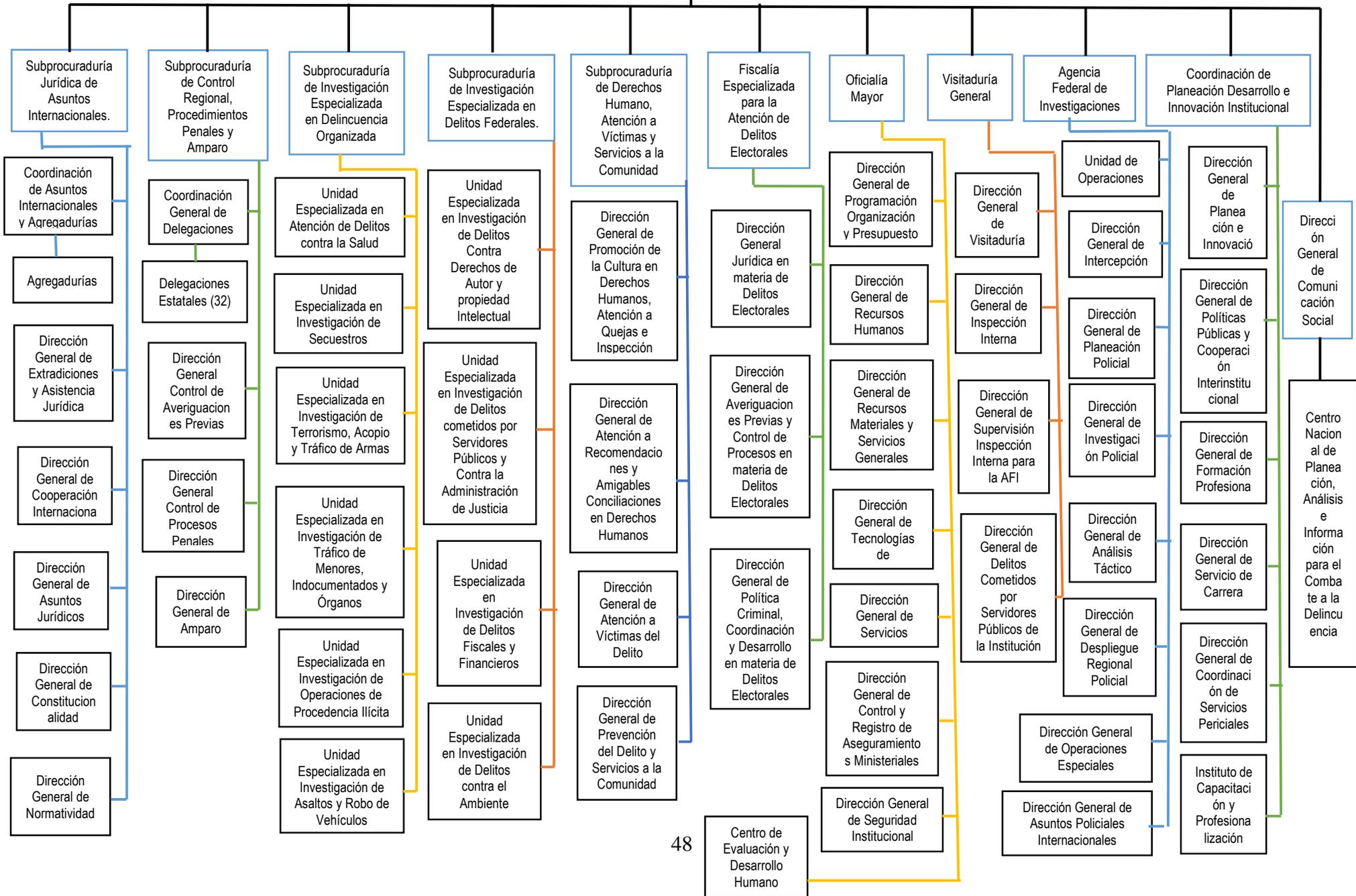
Los cambios en el contexto político, económico y social han generado que la Procuraduría se actualice constantemente, no obstante, las nuevas exigencias sociales, la sofisticación de las actividades de las organizaciones criminales y la reducción del gasto público en este rubro como consecuencia de las persistentes recesiones económicas, han minado considerablemente la capacidad de respuesta de esta institución.

Ante tal problemática, y en un escenario de democratización del Estado mexicano, se han efectuado una serie de reformas al marco normativo que han provocado modificaciones estructurales, funcionales y operacionales dentro de esta organización, por lo cual, describiremos cómo estuvo estructuralmente organizada la Procuraduría durante el período 2007-2012; para ello, revisaremos la Ley Orgánica de la PGR que en el artículo 10 dispone lo siguiente:

‘Artículo 10. Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

- I.** Subprocuradores;
- II.** Oficial Mayor;
- III.** Visitador General;
- IV.** Coordinadores;
- V.** Titulares de unidades especializadas;
- VI.** Directores generales;
- VII.** Delegados;
- VIII.** Titulares de órganos desconcentrados;
- IX.** Agregados;
- X.** Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos, y
- XI.** Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables’

Procuraduría General de la República



Podemos apreciar que la Procuraduría es una organización amplia y compleja que ha sido resultado de una serie de reformas de corte democrático en materia electoral, de derechos humanos, transparencia y servicio profesional de carrera, con el objeto de llevar a cabo una reestructuración y racionalización administrativa encaminada a abatir la corrupción e impunidad, aminorar la falta de profesionalización, eliminar la duplicidad de funciones, reducir los tramos de mando, fortalecer los instrumentos de control tanto internos como externos, mejorar la coordinación institucional.

No obstante, para cumplir tales propósitos no basta con efectuar modificaciones estructurales, es necesario plantear objetivos que ligen la razón de ser de la organización con aquello que se desea lograr en un determinado período de tiempo. En este sentido, no pasamos por alto que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, particularmente en el eje de política pública denominado *Estado de Derecho y Seguridad* se menciona que la vigencia de un Estado democrático de derecho depende fundamentalmente de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que lo rigen, por lo cual, considerando que la principal función de la Procuraduría consiste en garantizar el efectivo cumplimiento de las leyes de nuestro país, estimamos conveniente examinar si los objetivos en el referido apartado de la planeación nacional son congruentes con la misión y visión de ésta institución. Así pues, apreciamos que éstos se encuentran formulados en los siguientes términos:

Misión

Contribuir a garantizar el Estado democrático de Derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia federal eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos, en colaboración con instituciones de los tres órdenes de gobierno y al servicio de la sociedad.

Visión

Institución de Procuración de Justicia eficiente, eficaz y confiable, integrada por servidores públicos éticos, profesionales y comprometidos; sólidamente organizada bajo un enfoque integral; operativamente ágil; con contundencia legal y cercana a la sociedad, que coadyuve al desarrollo del país y al disfrute de las libertades y derechos en la Nación (Manual de Organización de la Procuraduría General de la República, 2009).

En vista de lo anterior, observamos que la Procuraduría tiene como propósito fundamental garantizar un Estado democrático de derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ofreciendo un servicio de procuración de justicia eficaz y eficiente, apegado a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos; además, pretende consolidarse como una institución eficaz, eficiente, confiable, que coadyuve al disfrute de las libertades y derechos de la población, integrada con personal profesional y comprometido con la organización. En este sentido, podemos aseverar que durante el período que comprende nuestro estudio, los objetivos en materia de procuración de justicia establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo estuvieron formulados en congruencia con la misión y visión de la Procuraduría General de la República.

2.4 Antecedentes de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información de la Procuraduría General de la República

Durante gran parte del siglo XX prevaleció la idea en el entramado organizacional de la institución encargada de la procuración de justicia que toda la documentación generada o administrada en el ejercicio de sus atribuciones era un patrimonio exclusivo, por lo que toda información era utilizada de acuerdo a los criterios e intereses de cada unidad administrativa, provocando una escasa sinergia tanto al interior como al exterior de la organización, así como escasos resultados (PGR, 2005: 40). Ante esta situación, en el marco de la alternancia política del año 2000, el entonces Presidente Vicente Fox, utilizando un discurso de corte democrático

propuso la creación de una serie de mecanismos para rendir cuentas tanto a la ciudadanía como a las instituciones de los tres poderes y órdenes de gobierno.

Algunas de las propuestas quedaron establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y para darles cumplimiento se creó el Programa Nacional para la Transparencia y Combate a la Corrupción, ejecutado por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Uno de los resultados de mayor alcance del programa fue la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual dispuso la creación de órganos garantes del derecho de acceso a la información en las entidades federativas y uno a nivel federal, así como la instauración de oficinas de información pública, conocidas también como unidades de enlace de acceso a la información en cada una de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo federal.

La existencia de las oficinas de información tiene sustento en el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia (2002: 30), que dispone que los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal tienen la responsabilidad de instituir un departamento administrativo denominado 'unidad de enlace' que funge como vínculo entre el ciudadano y la autoridad pública con el propósito de permitirle el acceso a la documentación de su interés, mediante la presentación de una solicitud de información que debe ser respondida en los plazos que fija la normatividad. Para su instauración no se requirió de erogaciones económicas adicionales, ya que en aras de acotar el costo burocrático se utilizaron recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados previamente.

A manera de descripción, las unidades de enlace de acceso a la información son espacios físicos destinados a la atención al público, se ubican generalmente en la planta baja del inmueble de la dependencia o entidad, de tal suerte que sea de fácil acceso y localización para los solicitantes. Además, deben contar con el recurso material necesario, esto es, equipo de cómputo, impresoras, escáner, sillas, a fin de que el ciudadano presente su solicitud sin inconveniente alguno o se allegue en el

momento de aquella información que por sus características no requiera ser gestionada. La oficina de información es presidida por un encargado designado por el titular de la institución, y existe la figura del servidor público habilitado, quien está autorizado para recibir las solicitudes y realizar las funciones que competen a dicha unidad administrativa (IFAI, 2003).

Así pues, es mediante las unidades de enlace de las dependencias y entidades de la administración pública federal que el Estado mexicano comenzó a implementar la política de transparencia. En el caso que nos ocupa, la oficina de información de la Procuraduría entró en operación en junio del año 2003 (PGR, 2006: 82), instituyéndose una sola unidad para atender los requerimientos de información de cada uno de los departamentos administrativos adscritos a esta instancia del Poder Ejecutivo.

Es de señalar que la unidad de enlace de la PGR está a cargo del Director General de Asuntos Jurídicos, quien a su vez ejerce diversas funciones significativas como son: representar y defender jurídicamente a la Federación en los juicios donde es parte, realizar la defensa jurídica de la institución ante cualquier instancia, representar jurídicamente al Procurador ante las autoridades, representar a la Procuraduría y/o Ministerio Público de la Federación en las controversias judiciales, otorgar consulta y opinión en el ámbito jurídico-administrativo a las diversas áreas de la institución, dirigir la Revista Mexicana de Justicia, revisar los aspectos jurídicos de los convenios, contratos y demás instrumentos que afecten el presupuesto de la organización, por mencionar algunas (Manual de Organización de la PGR, 2009).

Al respecto, en opinión de Alejandra Ríos y Dirk Zavala (2012: 195) es cuestionable que un servidor público con diversas atribuciones dentro de la organización sea al mismo tiempo responsable de la unidad de enlace de acceso a la información, pues incrementa considerablemente su carga de trabajo, si tomamos en cuenta que más allá de gestionar y dar seguimiento a las solicitudes, debe ejercer también tareas de cabildeo y sensibilización con las demás unidades administrativas de la institución

para proporcionar una respuesta en tiempo y forma, así como labores de capacitación de personal, elaboración de informes respecto de las solicitudes de información.

No obstante lo anterior, no es fácil aseverar de manera absoluta que las múltiples atribuciones del titular de la unidad de enlace de la Procuraduría minen completamente la eficiencia operativa de dicha unidad, ya que la Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene jerárquicamente adscritos diversos departamentos administrativos que coadyuvan al cumplimiento de las responsabilidades del Director.

En todo caso, un factor que podría explicar una deficiencia en el funcionamiento de la unidad de enlace de la PGR sería que aunado a las múltiples atribuciones del encargado, se tuviera también un limitado presupuesto. En relación a este punto, es oportuno señalar que mediante la solicitud de información con número de folio 0001700156314 (anexo 1) requerimos a la Procuraduría conocer cuál fue el monto destinado a su unidad de enlace de acceso a la información durante el período que comprende de 2007 a 2012, a lo cual respondió que el presupuesto es destinado a nivel unidad responsable del gasto que es identificada con una clave presupuestaria, por lo que era imposible asociar el monto asignado a la oficina de información, toda vez que la administración, control y ejecución es responsabilidad directa de la Dirección General de Asuntos Jurídicos a la que se encuentra adscrita.

En este sentido, si bien no es posible asociar el presupuesto destinado a la unidad de enlace de acceso a la información de la Procuraduría, estimamos conveniente indicar el monto asignado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, con el objeto de tener una idea de los recursos económicos que maneja el área que ejecuta la política de transparencia en esta institución, y eventualmente asociarlo con una posible falta de los resultados; por lo que a continuación mostramos el presupuesto original asignado a la PGR y el destinado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Tabla 1

Presupuesto asignado a la Procuraduría General de la República y monto destinado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la PGR, 2007-2012

Año	PGR (Ramo 17)	Dirección General de Asuntos Jurídicos (Unidad Responsable de Gasto 210)	Proporción
2007	9,216,539,400	51,043,223	.55
2008	9,307,808,800	57,920,943	.62
2009	12,309,857,565	89,674,240	.72
2010	11,781,474,057	65,542,195	.55
2011	11,997,812,200	56,349,636	.46
2012	14,905,074,010	56,385,303	.37

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Informes de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007-2012

De lo anterior se desprende que el gasto destinado a la Dirección General a la que se encuentra adscrita la unidad de enlace de acceso a la información de la PGR, recibió un presupuesto que osciló entre el .37% y el .72%, que fue proporcionalmente adecuado en relación al total asignado a la institución, ello si consideramos que existen noventa y ocho unidades responsables de gasto que reciben y ejecutan recursos del presupuesto autorizado a la Procuraduría para cumplir con las metas y objetivos que en materia de procuración de justicia establece el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, como señalamos previamente, no podemos tener certeza del monto que específicamente se destina a la oficina de información pública.

En otro orden de ideas, a excepción de la Procuraduría General de Justicia Militar, las demás procuradurías adscritas al Poder Ejecutivo como son: la Procuraduría Federal Agraria, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos; cada una cuenta con su propia unidad de enlace de acceso a la información, lo cual consideramos un avance significativo, pues permite que gestionen sus propias solicitudes de información, capaciten a su propio personal en estos temas, generen sus propios informes, estadísticas, que fomenten estos valores

en su propia estructura organizacional, para así cumplir en la medida de lo posible con las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

A manera de conclusión observamos que la PGR ha cumplido con el mandato legal de instaurar su propia unidad de enlace de acceso a la información, para atender la demanda de información de la ciudadanía, aunque esto no significa que garantice adecuadamente el derecho de acceso a la información o ejecute correctamente la política de transparencia, para ello, debemos examinar qué tan eficiente es para gestionar las solicitudes dentro de sus unidades administrativas, la calidad de sus respuestas, la cantidad de inconformidades de los solicitantes, el sentido de las resoluciones del órgano garante, la calidad de la información disponible en su portal de obligaciones de transparencia, la forma en que administra y gestiona sus archivos; lo cual examinaremos más adelante.

2.5. Importancia de la transparencia en la Procuraduría General de la República

La importancia de la transparencia dentro de las organizaciones del Estado reside en la posibilidad que brinda para limitar la corrupción, fomentar la participación ciudadana, reducir las asimetrías de la información, generar confianza en la sociedad, sin embargo, muchas veces los intentos de las instituciones para lograr tales cometidos se ven minados por factores externos, por lo que es importante considerar el contexto en que se aplica una política, pues puede que la implementación de una misma tenga distintos resultados dependiendo el área y temporalidad en que se ejecute.

En el ámbito de procuración de justicia resulta significativo analizar la importancia de la transparencia dado la crisis de seguridad pública y sistemática transgresión del Estado democrático de derecho en México. En efecto, en las últimas dos décadas ha habido un notorio incremento de actos delictivos por organizaciones criminales de tráfico de drogas, que la mayoría de casos, dichos negocios han crecido y fortalecido al amparo de la autoridad pública; el problema radica en la fragilidad institucional y

los altos índices de corrupción que generan una escasa aplicación de la ley y disminuyen la gobernabilidad de algunas zonas del país.

El problema de seguridad nacional se hizo evidente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, cuando el entonces Presidente Carlos Salinas, decidió institucionalizar el uso de las fuerzas armadas para combatir el fenómeno del tráfico de drogas generada por el crimen organizado (Artz, 2008: 789). Ésta situación continuó después de la alternancia política ya que el arribo del Partido Acción Nacional al poder rompió varias de las inercias de corrupción existentes entre los carteles de la droga, el gobierno federal y algunos municipios.

En su intento por revertir la criminalidad la nueva administración federal descubrió que las organizaciones de seguridad pública y de procuración de justicia habían sido rebasadas y cooptadas por la delincuencia organizada, por lo que el entonces Presidente Vicente Fox, decidió continuar utilizando al ejército en el combate al narcotráfico, optando por militarizar diversas organizaciones de seguridad como fue el caso de la PGR. La militarización consistió en designar elementos de las fuerzas armadas en cargos estratégicos de la institución, el ejemplo más claro fue el procurador general Rafael Macedo de la Concha, quien anteriormente se había desempeñado como procurador de justicia militar (La jornada, 08-12-2000).

En opinión de Sigrid Artz (*ídem.*) uno de los cuestionamientos que saltaron a discusión fue que si bien el nuevo procurador contaba con experiencia en un cargo similar, no era lo mismo presidir un organismo militar exento del fuero común alejado del control civil y sustraído de cualquier cultura de la transparencia y rendición de cuentas, que presidir una dependencia gubernamental encargada de la procuración de justicia que intentaba mantener su compromiso con el respeto a los derechos humanos.

En consecuencia, al contar con mandos militares sin conocimientos, estrategias y capacidad para realizar funciones de investigación y persecución de delitos en una institución civil, dio como resultado que en nombre del combate al narcotráfico se

cometieran una serie de violaciones a los derechos humanos, particularmente por parte de la recién creada Agencia Federal de Investigaciones, que comenzó a realizar cateos sin órdenes judiciales, detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones (Resa, 2003).

Es de señalar que durante su estancia en la Procuraduría los militares efectuaron una serie de cambios estructurales, funcionales y operacionales, renovando varios departamentos administrativos y fiscalías con personal que era sometido a rigurosos exámenes de confianza, que no disminuyeron las prácticas de corrupción, pues basta señalar a manera de ejemplo, un caso muy controvertido en el que siete funcionarios de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud asignados a la ciudad de Tijuana fueron descubiertos por elementos del Ejército Mexicano extorsionando a presuntos narcotraficantes, que de acuerdo con la averiguación previa que se abrió por el caso, solicitaban 2 millones de dólares por la liberación de criminales a quienes les habían decomisado 4.800 kilos de marihuana (La jornada, 18-01-2003).

La situación persistió con la segunda administración panista encabezada por el entonces Presidente Felipe Calderón, en este período se incrementó significativamente la crisis de ingobernabilidad ocasionada por la violencia de la delincuencia organizada; la inseguridad adoptó una dimensión no antes vista cuya principal característica fue la presencia de organizaciones criminales en diversas localidades del país en guerra por el control de plazas; el problema se profundizó como consecuencia de la decisión de emprender una confrontación directa contra las organizaciones criminales utilizando toda la fuerza del Estado en aras de recuperar la legitimidad que el presidente había perdido ante su cuestionado triunfo electoral, por lo que el afrontar ésta problemática se convirtió en el eje de la política de gobierno (Palacios y Serrano, 2010: 144).

Entre las medidas que se adoptaron para revertir dicha situación estuvo el incrementar el presupuesto destinado a las instituciones responsables de combatir a

la delincuencia (*ibíd.*, 146). Al respecto, en la tabla 1 mostramos la evolución de los recursos destinados a la PGR, en la que se observa un aumento que paradójicamente coincide con las políticas de austeridad del gasto público que resultaron de la recesión económica de los años 2008-2009. No obstante, a pesar del incremento en el presupuesto asignado a esta dependencia, en comparación con el de otras instancias de seguridad nacional resulta que fue el más bajo, lo que pudo haber repercutido en la falta de resultados en esta materia.

Tabla 2
Evolución del presupuesto asignado a las dependencias responsables de combatir al crimen organizado, 2007-2012

Año	Procuraduría General de la República	Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de Seguridad Pública	Secretaría de Marina
2007	9,216,539,400	32,200,896,500	13,664,682,654	10,951,321,100
2008	9,307,808,800	34,861,005,900	19,711,622,600	13,382,746,100
2009	12,309,857,565	43,623,321,860	32,916,838,380	16,059,281,110
2010	11,781,474,057	43,632,410,311	32,437,776,662	15,991,869,193
2011	11,997,812,200	50,039,456,571	35,519,104,867	18,270,177,440
2012	14,905,074,010	55,610,989,782	40,536,522,049	19,679,681,622

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales que comprenden de 2007 a 2012

Otra cuestión importante de mencionar es que los factores contextuales desdibujaron las líneas de separación que había entre los mandatos de las instancias responsables de combatir al crimen organizado, esto debido a que las instituciones de seguridad a pesar de tener encomendadas atribuciones específicas para afrontar a la delincuencia, la mayoría sobrepasó el alcance de su mandato legal y efectuaron acciones que por ley competían a las organizaciones de procuración de justicia, tales como, ejecutar ordenes de aprensión, realizar interrogatorios, procesamientos de presuntos criminales aun cuando no se encontraran cometiendo actos ilícitos, situación que llevó a una usurpación flagrante de las atribuciones de las instituciones de procuración de justicia (Alvarado y Zabarucha, 2010: 250; Barrera, 2011: 3).

No menos importante es señalar el persistente uso faccioso de la procuración de justicia para satisfacer los intereses políticos electorales del partido en el poder, prueba de ello fueron las filtraciones de información sobre averiguaciones previas que vinculaban a la oposición del Partido Acción Nacional con el crimen organizado; por citar algunos casos en el año 2012 en plena contienda electoral se divulgó que tres ex gobernadores del estado de Tamaulipas, del Partido Revolucionario Institucional, estaban ligados al narcotráfico (La Jornada 31-01-2012); o el llamado 'michoacanazo' que consistió en un operativo en el que se detuvo a varios presidentes municipales del estado de Michoacán pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática por supuestos vínculos con la delincuencia organizada (La Jornada 27-05-2009).

De lo previamente expuesto se advierte que en la última década la PGR ha jugado un rol importante en el combate a la delincuencia organizada que paralelamente ha estado acompañada por actos de corrupción institucional, un uso político de sus funciones en favor del partido en el poder, una constante usurpación de atribuciones por parte de otros organismos de seguridad nacional, lo cual, ha tenido una repercusión negativa en la percepción que la ciudadanía tiene de la institución, manteniendo con ello la desconfianza, falta de credibilidad y de certeza jurídica; razón por la cual la transparencia se convierte en una herramienta fundamental para recuperar la confianza en una organización pública que pretende junto con otras recomponer el tejido social que se ha roto a causa de la violencia.

Sin embargo, no basta con limitarse a cumplir lo que establece el ordenamiento legal en materia de transparencia, es importante adoptar medidas proactivas que exhiban los procedimientos que llevaron a tomar determinada decisión, o publicar información sobre sus principales logros y resultados sin que haya de por medio una solicitud de información o un requerimiento por parte de otra instancia pública.

En este sentido, Catalina Correa y Alejandro Madrazo (2008: 11) plantean que quienes ejercen en mayor medida su derecho de acceso a la información es porque

conocen lo suficiente aquello que pretenden examinar o por lo menos tienen una mínima noción de las atribuciones de la autoridad a la que intentan cuestionar, y saben cuál es la información relevante que pueden solicitar. Bajo esta lógica, tenemos que la normatividad de transparencia garantiza un derecho elitista que ejercen únicamente quienes tienen conocimiento previo de las funciones que realiza la institución, por lo que el hecho de que la Procuraduría se rija bajo ésta ley no implica que el grueso de la ciudadanía tendrá conocimiento de la información sustancial que haya sido generada en el ejercicio de sus atribuciones.

En consecuencia la importancia de la transparencia en la PGR radica en el hecho de que se ponga a disposición del ciudadano, sin necesidad de que exista alguna solicitud de información de por medio, datos explotables relacionados con el ejercicio de sus atribuciones, particularmente aquellos que se solicitan frecuentemente, como es el número y motivo de las denuncias por hechos constitutivos de delito, datos relacionados con las averiguaciones previas, el manejo de los recursos destinados para combatir a la delincuencia organizada o los acuerdos de cooperación institucional con otras agencias de seguridad nacional.

Lo anterior permitiría en el plano horizontal o institucional tener una mayor coordinación entre las unidades administrativas de la PGR y al exterior con otras dependencias para la elaboración de estrategias y políticas de inteligencia encaminadas a garantizar un efectivo Estado democrático de derecho, mientras que en el plano vertical orientado a la ciudadanía, permitiría tener un mayor conocimiento las responsabilidades que le han sido encomendadas para afrontar este problema, valorar en qué medida cumple con sus responsabilidades, conocer los motivos y consecuencias de sus decisiones, revirtiendo con ello los niveles de desconfianza, falta de credibilidad y certeza jurídica que hoy día persisten en la mayoría de los ciudadanos.

Capítulo 3. LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA DEL ESTADO MEXICANO

3.1 Antecedentes históricos y desarrollo del derecho de acceso a la información pública en México

En el presente apartado se describe la evolución del derecho a la información en su vertiente de acceso a la información pública; se examinan de manera breve los aspectos políticos, jurídicos y sociales, tomando como punto de partida las modificaciones al artículo 6° constitucional en la reforma política de 1977 para después exponer sus distintas interpretaciones ante la falta de reglamentación de este derecho, posteriormente abordamos el contexto de transición política que dio origen a una ley en la materia y concluimos con su adición a la Constitución para finalmente quedar establecido como un derecho fundamental.

La libertad de expresión es una condición indispensable para que exista el derecho a la información, en nuestro país esta garantía quedó prescrita en el artículo 6° constitucional en el año de 1857 y pasó en los mismos términos en la Carta Magna de 1917 (Villanueva, 2006: 9-105). Como tal, este derecho garantiza la libertad que tiene toda persona para emitir opiniones o manifestaciones de cualquier índole, salvo la limitante de que atente contra los derechos de terceros o altere el orden público. No obstante, durante gran parte del siglo XX la permanencia de un sólo partido en el poder derivó en la imposibilidad de generar una dinámica de carácter democrático que garantizara plenamente el ejercicio de las garantías fundamentales.

En palabras de Jorge Carpizo (2011: 87), era un contexto en que la situación política no presentaba las características democráticas apuntadas en la Constitución, pues prevalecía un sistema político que funcionaba en torno a un partido hegemónico dirigido por un presidente con un dominio ilimitado que tenía una influencia sobre los poderes Legislativo y Judicial, además de un control férreo de la información. Este patrón de comportamiento institucional produjo desconfianza y desprestigio hacia la

autoridad, lo que orilló al partido a realizar reformas de apertura al régimen en aras de una mayor competencia. De esta manera, en el año de 1977 en el marco de la denominada “Reforma Política”, se realizaron modificaciones a 17 artículos constitucionales con el objetivo de ampliar los niveles de representación política y aminorar el poder del Partido Revolucionario Institucional.

Fue una reforma significativa por el hecho de que el partido emanado de la revolución abría la posibilidad de competir, a través de la vía electoral, por el poder. En este sentido, las modificaciones de mayor trascendencia consistieron en el reconocimiento de los partidos políticos como instituciones de interés público; se fijó un umbral de 1.5% para formar nuevos partidos; se instituyó un sistema electoral mixto para la elección de legisladores, es decir, se creó un sistema de representación proporcional mediante el cual se elegiría diputados y senadores en listas abiertas; asimismo, se instauró la posibilidad de que la Corte participara en la calificación de las elecciones y hubo un mayor acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; entre otros (González, 2009:195).

En el caso que nos ocupa, que es lo referente al artículo 6° constitucional, se agregaron diez palabras para quedar así, “...*el derecho a la información será garantizado por el Estado...*”. Al respecto, durante las discusiones en el Congreso se dejaron ver tres concepciones distintas de interpretación. La primera, se refería al acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación; otra más, contemplaba la nacionalización de los medios, de tal suerte que el monopolio de la información estuviera en manos del Estado; y la última, proponía la creación de una autoridad autónoma para regular a los medios (Trejo, 2008: 95-105). Debido al carácter electoral de la reforma adquirió mayor peso la primera interpretación, sin embargo, no se fijó reglamentación alguna, toda vez que para reglamentar se tenían que realizar modificaciones a la Ley de Radio y Televisión, a lo que éste gremio se opuso rotundamente, pues esto les impediría usufructuar la concesión, como de hecho acontecía, con una escasa supervisión y pocas responsabilidades (*ibíd.* 111).

En consecuencia, de acuerdo con Sergio López Ayllón (1984) la adición al artículo en comento quedó formulada en términos poco precisos, ya que no proporcionaba una definición de información, cuál era la que debería proporcionar el Estado, ni tampoco esclarecía con qué medidas habría de lograrse esa información. Quedó pues, consagrado en la Carta Magna de una manera simbólica, condicionado por el poder de los medios de comunicación. Tal fue así, que en posteriores ocasiones los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia se refirieron a este derecho no como una garantía individual sino como una garantía de los partidos políticos, que obligaba al Estado a permitir que éstos expusieran ordinariamente sus programas, idearios y plataformas, a través de los medios masivos de comunicación. En este sentido, una de las interpretaciones fue emitida en los términos siguientes: (Semana Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo X, agosto de 1992, p.44, Tesis aislada 2a.I/92, materia constitucional, en Suprema Corte de Justicia de la Nación)

INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial del cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada

por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.

Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

Cabe señalar que este pronunciamiento lo emitió la Corte en el año de 1983 como consecuencia de un amparo promovido por un ciudadano ante la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de proporcionarle información referente al monto de la deuda externa (López, 2005: 36). Lo cual, nos da una idea del recelo con el que la autoridad manejaba la información generada en el ejercicio de sus atribuciones. Tuvo que pasar más de una década para que dicho órgano jurisdiccional ampliara los alcances de su interpretación, esta vez, fue a causa de la opacidad con que se manejó el tema de la matanza de 17 personas por parte de presuntos paramilitares en el municipio de Aguas Blancas, Guerrero, en esta ocasión, se estableció que el derecho a la información estaba estrechamente vinculado con el derecho a la verdad, por lo que exigía a las autoridades se abstuvieran de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa (Semana Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, Tesis: P. LXXXIX/96).

Por su parte, diversos medios de comunicación continuaron fortaleciendo sus vínculos con la clase política, de tal suerte que durante estos años la fabricación y el manejo discrecional de la información se convirtió en una constante (Luna, 2009: 24). Asimismo, desde el Congreso de la Unión diversos partidos de oposición intentaron reglamentar este derecho, prueba de ello son las propuestas realizadas en 1981 por la Coordinación Social de la Presidencia de la República, así como la efectuada en 1997 a través de la iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social, presentada por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y de la Revolución Democrática (López, *op cit.*, 4). Aunque, si bien es cierto que estas ideas no prosperaron, también lo es que retomaron fuerza en el marco de la alternancia

política en el poder del año 2000, momento en el que se tuvo la oportunidad de tratar seriamente algunos temas pendientes de la agenda democrática.

Además, cabe destacar el importante papel que jugaron actores internacionales, tales como, la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional, el Centro de Recursos Anticorrupción del Instituto Christian Michelsen en Noruega, el Fondo Monetario Internacional, que impusieron el tema de la transparencia como condicionante de sus programas de apoyo internacional; asimismo, el Banco Mundial en su informe anual de 1997 expuso el serio problema que generaba la corrupción para el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, por lo que estos asuntos se volvieron materia de convenciones internacionales en las que México participó, una de ellas fue la celebrada por la Organización de Estados Americanos en 1996, que favoreció la presencia de estos temas en la agenda pública nacional (Guerrero, 2010).

En consecuencia, una vez integrado el equipo de transición del entonces Presidente Vicente Fox, se identificó la necesidad de elaborar una iniciativa de Ley que permitiera diferenciar entre la regulación de los medios de comunicación y la del acceso a la información, que hasta entonces habían estado estrechamente relacionados. Para tal efecto, se conformó una comisión intersecretarial que comenzó a realizar trabajos de investigación con el propósito de elaborar el anteproyecto de Ley, sin embargo, los borradores que habían sido puestos a consulta de diversos funcionarios y expertos en el tema, fueron filtrados a la prensa, haciendo del conocimiento público los avances que algunos sectores de la sociedad civil consideraron de muy limitados (López, 2005, 7-11).

A raíz de este suceso la sociedad civil organizó diversos foros de discusión, uno de ellos fue el seminario denominado “*derecho a la información y reforma democrática*” celebrado en el estado de Oaxaca en mayo de 2001; la relevancia de este evento fue que se constituyó, de manera espontánea, un movimiento social muy importante que tuvo por causa la reglamentación del artículo 6° constitucional. Este grupo se

autodenominó '*grupo Oaxaca*', y se integró por empresarios de los medios impresos, quienes veían el beneficio de dejar de obtener información a costa de la corrupción periodística; editores y periodistas, que desde sus espacios explicaron la reforma a detalle; así como académicos y asociaciones civiles, que se encargaron de organizar los foros de discusión (Luna, *op. cit.*, 49-55).

Con este telón de fondo, el 30 de noviembre de 2001, el Presidente a través del Secretario de Gobernación, entregó a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia, y seis días después integrantes de los partidos de oposición presentaron su propia iniciativa, que básicamente era el proyecto elaborado por '*grupo Oaxaca*'. Durante el proceso de discusión se efectuó una negociación cordial y de colaboración que dejó de lado intereses políticos y posturas ideológicas; tal es así que dicha Ley fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras, convirtiéndose en una de las pocas leyes de corte democrático en generar altos niveles de consenso. Ésta quedó definida como Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 se conformó por cuatro Títulos, el primero, instaura un conjunto de disposiciones aplicables a los sujetos obligados; el segundo, instituye procedimientos de acceso a la información aplicables de forma exclusiva al Poder Ejecutivo; el tercero, establece los lineamientos en el procedimiento de sustanciación que deben seguir los poderes Legislativo y Judicial; y el cuarto, señala las sanciones y responsabilidades (Ley Federal de Transparencia, 2002).

Una vez aprobada la Ley en cita, el acceso a la información se convirtió en una realidad, llegando a expedirse en menos de cuatro años 28 leyes de transparencia en todo el país (Guerrero y Ramírez, 2006: 81). No obstante, como muchas normatividades que resultan inoperantes en la práctica, en muy poco tiempo se dejaron ver sus inconsistencias y limitaciones, entre las que tenemos que al momento de aprobarse la Ley Federal de Transparencia no se realizó modificación alguna a la Constitución, tendiente a establecer los criterios y principios que homologaran el acceso a la información, lo cual, dejó abierta la posibilidad de que

cada entidad federativa elaborara su propia Ley en la materia, dando como resultado una heterogeneidad de leyes, que derivó en la existencia de un mismo derecho con distintas interpretaciones y procedimientos.

De acuerdo con Sergio López (2006: 237), entre algunas de las asimetrías se encontró las referentes al universo de sujetos obligados; los requisitos para ejercer el derecho; los plazos y procedimientos de acceso y clasificación; el diseño del órgano garante; las obligaciones para proveer información; los criterios de clasificación y la reserva de la información. Dicha situación generó un amplio debate entre las diversas fuerzas políticas con el propósito de reformar el artículo 6° constitucional. Las posturas fueron muy encontradas, hubo quienes argumentaron que era inconveniente crear una ley general haciendo caso omiso a las realidades locales en los ámbitos político, jurídico y de derechos humanos. Otros, consideraban que existían entidades en las que las leyes eran más innovadoras que la Ley federal y de homologarlas habría un retroceso (Becerra y Lujambio, 2006: 192).

Sin embargo, paradójicamente fue desde los mismos estados donde surgió la propuesta de reformar la constitución para unificar los criterios de acceso y desarrollar leyes de conformidad con los principios generales. El principal antecedente de reforma se dio a raíz de la celebración del *“Primer Foro Nacional de Transparencia Local”* celebrado en el estado de Jalisco, en donde los gobernadores de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua, pertenecientes a las tres principales fuerzas políticas del país, emitieron la *“Declaración de Guadalajara”*, en la que presentaron un diagnóstico pormenorizado sobre la problemática (IFAI, 2007). Posteriormente, en marzo de 2006, el órgano garante a nivel federal expuso en la XXXIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Guanajuato, la situación que guardaba el ejercicio de este derecho en todo el país, incitando a los mandatarios a comprometerse a dar seguimiento al tema.

Como resultado de lo anterior, durante el Segundo Congreso de Transparencia realizado en el estado de Chihuahua, los gobernadores de Aguascalientes,

Chihuahua, Distrito Federal, Veracruz y Zacatecas, presentaron la llamada *“Iniciativa Chihuahua”*, mediante la cual se pretendía reformar el artículo 6° de la Constitución. La iniciativa en comento se presentó en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados el 19 diciembre de 2006; en donde se acordó preservar en los mismos términos los principios contenidos, dado que se trataba de una iniciativa que había generado consenso entre las entidades federativas y todas las fuerzas políticas presentes. Una vez aprobada pasó sin modificaciones en la Cámara Alta, de tal suerte que el decreto de reforma adicionó un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6° constitucional, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del 2007, en los términos siguientes:

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6.

(...)

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.
- 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 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.

Con esta modificación se establecieron garantías y reglas universales para que toda persona sin importar su lugar de residencia pudiera ejercer este derecho bajo las mismas condiciones legales e institucionales, instituyéndose tres principios fundamentales para el tratamiento de la información pública, que son:

- Toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público;
- La entrega de la información no estará condicionada y toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- En la interpretación de la ley se favorecerá el principio de máxima publicidad.

Como podemos apreciar, el derecho de acceso a la información ha tenido una evolución vertiginosa que ha girado en torno a los cambios en el contexto político y social de nuestro país, durante este lapso ha enfrentado múltiples resistencias de organizaciones públicas que consideraban como un patrimonio exclusivo la información generada en el ejercicio de sus funciones y que además habían consolidado valores contrarios a la transparencia, pese a ello, la alternancia política generó un ambiente de participación ciudadana poco antes vista, así como voluntad política por parte de las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso, lo que aunado a la presión de diversos organismos financieros internacionales, impulsó la creación de esta ley de corte democrático y por supuesto la constitucionalización del derecho de acceso a la información, presentándose así, un avance significativo en el proceso de democratización del Estado mexicano.

3.2 Operación de la política pública de transparencia en México

Como consecuencia de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Estado mexicano puso en marcha la política de transparencia, mediante la cual se ha articulado la Ley de la materia con determinadas acciones, procedimientos y métodos administrativos de las instancias

gubernamentales que integran la administración pública federal. Sin embargo, es de señalar que la ejecución de esta política no se agota en garantizar únicamente el derecho de acceso a la información en posesión de las autoridades, sino que va más allá y trata de modificar patrones de comportamiento institucional, introducir nuevas rutinas administrativas, procesos y también supone mayores capacidades de los órganos encargados de implementarla.

Al respecto, Mauricio Merino (2008: 241-243) hace una distinción entre el derecho de acceso a la información y la política de transparencia, en cuanto al primero menciona que está asociado al derecho que tiene la ciudadanía para conocer los documentos que producen y manejan las autoridades públicas, los cuales, son plasmados día con día a partir de la forma en que los servidores públicos ejercen las atribuciones que les han sido conferidas; por su parte, la segunda refiere a las decisiones y procesos asumidos por el Estado para darle contenido a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental, ésta no se agota en la entrega de información o en la creación de órganos especializados, sino que implica una política que incorpora criterios de decisión y de acción explícitos, capaz de responder a los problemas derivados de las asimetrías de la información.

Así pues, podemos argumentar que la política pública de transparencia está asociada a reducir las asimetrías de la información, con la intención de que los ciudadanos tomen decisiones más y mejor informados, introduciendo información desconocida aunque socialmente útil entre diversos sectores de la sociedad; contribuye a combatir la corrupción y mejorar la gestión en las organizaciones gubernamentales, ya que remueve patrones de comportamiento tradicional reñentes a los principios democráticos, y por supuesto, coadyuva a la democratización del Estado mexicano. No obstante, aún con la ejecución de esta política es complicado lograr tales cometidos, pues hay que enfrentar ambientes políticos, burocráticos y sociales desfavorables, tales como, resistencias y amenazas por parte de ciertas fuerzas políticas y organizaciones públicas, pero también

consideramos que la población de los estratos económicos menos favorecidos y aquella con menores niveles de cultura cívica, no le encuentran utilidad alguna al ejercicio de este derecho.

Luego entonces, si bien es cierto que la referida política no se centra únicamente en garantizar el acceso a la información, también lo es que en la práctica ésta gira en torno a esta garantía fundamental; en el caso de México la Ley Federal de Transparencia prescribe que el derecho en cuestión debe ser implementado por un órgano autónomo llamado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) también denominado órgano garante precisamente por ser la institución que garantiza el derecho humano de acceso a la información y de ejecutar la política de transparencia.

No obstante, garantizar este derecho es sólo una parte de la referida política, ya que a nuestra consideración, ésta también comprende la gestión de los archivos, el monitoreo de los portales de obligaciones de transparencia, así como los procesos administrativos al interior de las instituciones del Estado. Es de señalar que no pasamos por alto que a nivel federal tanto la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública, como las unidades de enlace y comités de información de los sujetos obligados directos e indirectos, es decir, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y de aquellos distintos a la administración pública federal, aplican la política de transparencia en el respectivo ámbito de sus atribuciones.

En este sentido, a continuación exponemos brevemente cada uno de los elementos de la política pública de transparencia, a efecto de comprender su funcionamiento. Comenzaremos explicando de qué manera opera el derecho de acceso a la información. Primeramente, cualquier ciudadano puede presentar ante la instancia del Estado que desee una solicitud de información, precisando claramente el documento solicitado y la opción preferente de entrega, en caso de no especificar la institución le requerirá datos adicionales sobre la documentación de su interés, con

la finalidad de realizar una búsqueda efectiva en los archivos de sus unidades administrativas. Acto seguido, la autoridad debe emitir respuesta dentro de los plazos establecidos, pudiendo solicitar una prórroga cuando existan razones que lo motiven; la contestación puede ser en sentido positivo proporcionando la información, o negativo cuando sea denegada la misma, en este último supuesto se deben exponer las razones y fundamentos que justifiquen tal decisión.

Posteriormente, si el ciudadano considera que su solicitud fue rechazada injustificadamente o que la respuesta fue insuficiente, tiene el derecho de interponer un recurso de inconformidad ante el órgano garante, el cual deberá valorar los elementos y dictar una resolución que puede derivar en las siguientes categorías: confirmar, revocar, modificar, sobreseer, desechar, no presentado y positiva ficta; la decisión que tome el IFAI se inclinará ya sea por los argumentos esgrimidos por la autoridad o por los particulares, lo que dependerá de la interpretación que se haga de la normatividad.

De acuerdo con el artículo 59 de la Ley de la materia, las resoluciones son definitivas para los organismos públicos y sólo podrán ser impugnadas por los ciudadanos. Sin embargo, si bien es cierto que el órgano garante cuenta con unidades administrativas encargadas de verificar el cumplimiento de los fallos emitidos, también lo es que no cuenta con mecanismos de sanción, pues tal como se advierte en el artículo 92 del Reglamento de la Ley en cita, en caso de incumplimiento sus capacidades legales sólo le permiten, comunicar al órgano interno de control adscrito a la Secretaría de la Función Pública, recurrir al superior jerárquico para su inmediata intervención, y en caso de persistir el incumplimiento puede hacer del conocimiento público dicha circunstancia.

El segundo componente son los procesos administrativos al interior de las organizaciones gubernamentales efectuados por las unidades de enlace y comités de información, relacionadas principalmente con la obligación de proporcionar la información solicitada al público. En este sentido, algunas de las actividades que se

desarrollan consisten en auxiliar a los particulares en la formulación de sus solicitudes; realizar las gestiones necesarias dentro de las unidades administrativas con el propósito de facilitar la respuesta; realizar una búsqueda exhaustiva del documento solicitado, determinar según sea el caso, la clasificación de reserva de la documentación; proporcionar en tiempo y forma la información, elaborar estadísticas e informes sobre los índices de solicitudes ingresadas, celebrar sesiones con el comité de información cuando se configuren los supuestos de reserva, por mencionar sólo algunas actividades (Título Segundo, capítulo I de la Ley Federal de Transparencia, 2002).

Por lo que hace a la gestión de los archivos, primeramente explicaremos que un archivo es un conjunto de documentos en cualquier soporte, que son producidos o recibidos en el ejercicio de sus atribuciones por las instituciones del Estado (Ley Federal de Archivos, 2012). En este sentido, David Arellano y Walter Lepore (2012: 92) plantean que los documentos son los elemento básicos de un archivo y los principales activos dentro de las organizaciones públicas, ya que por un lado, permiten acceder a la información pública, entender la memoria e historia institucional, garantizar la rendición de cuentas, y por otro, su manejo adecuado puede mejorar la eficacia y eficiencia de la institución y reducir los riesgos legales pues contienen evidencia relevante sobre las actividades gubernamentales.

El lineamiento 5 de la Ley Federal de Transparencia establece que el propósito de conservar los archivos es para tenerlos disponibles y facilitar el acceso expedito a la información contenida en los mismos, por lo que es indispensable que estén organizados y conservados bajo criterios uniformes y sean administrados adecuadamente mediante la instrumentación de prácticas destinadas a planear, dirigir y controlar la producción, circulación, organización, conservación, uso, selección y destino final de los documentos que contiene un archivo. Asimismo, este precepto dispone la creación de por lo menos tres áreas de archivo en cada una de las dependencias y entidades, que son: archivo de trámite, responsable de administrar documentos de uso cotidiano; archivo de concentración, encargado de

resguardar documentos cuya consulta sea esporádica; y archivo histórico, que tiene el propósito de resguardar información que representa un valor histórico para la institución; aunque también se establece la obligatoriedad de crear y administrar un área coordinadora de archivos responsable de trabajar conjuntamente con el comité de información (Lineamiento 5, Ley Federal de Transparencia, 2004)

Como se aprecia, la gestión de los archivos es un elemento esencial de la política pública de transparencia, ya que permite administrar los documentos generados por los servidores públicos de las distintas unidades administrativas, organizar adecuadamente la documentación, separando aquella que represente un valor histórico, la de uso cotidiano, y en su caso, desechar aquella que sea irrelevante o innecesaria. Además, es importante mencionar que las unidades encargadas del manejo de archivos deben tener el mismo rango de importancia que las unidades de enlace, y contar con personal especializado en el tema, pues tienen bajo su responsabilidad resguardar la materia prima del derecho de acceso a la información que es la documentación generada por la autoridad pública en el ejercicio de sus atribuciones.

Por su parte, el portal de obligaciones de transparencia se refiere al conjunto de información sobre 17 rubros específicos que está disponible en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades de manera permanente, con el propósito de que los ciudadanos interesados puedan consultarla sin la necesidad de acreditar interés alguno o formular solicitudes de información. Éste instrumento de transparencia proactiva entró en operación el 15 de febrero de 2007 (5° informe IFAI, 2007), y tiene por objetivo homologar los indicadores de gestión de las organizaciones gubernamentales y reunirlos en un mismo sitio, en donde cabe señalar, los usuarios pueden realizar tres tipos de búsqueda que son, por dependencia o entidad, para toda la administración pública y, por palabras clave al interior de los documentos. Esta disposición tiene su fundamento en la fracción V del artículo 6° constitucional, así como en el artículo 7 de la Ley de Transparencia, y se compone de la siguiente información:

- | | |
|---|---|
| I. Estructura orgánica operativa; | IX. Presupuesto y ejecución; |
| II. Facultades de cada Unidad Administrativa; | X. Auditorias; |
| III. Directorio de Servidores Públicos | XI. Subsidios; |
| IV. Remuneraciones; | XII. Concesiones, permisos y autorizaciones ; |
| V. Domicilio y dirección electrónica; | XIII. Contrataciones; |
| VI. Metas y objetivos; | XIV. Marco normativo; |
| VII. Servicios ofertados; | XV. Informes; |
| VIII. Trámites, requisitos y formatos; | XVI. Mecanismos de participación ciudadana; |
| | XVII. Otra información relevante |

Los datos son publicados y actualizados por las mismas organizaciones públicas, sin embargo, lo referente a las fracciones VI y IX corren a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y lo concerniente a la fracción VIII está a cargo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Es pertinente precisar que la fracción XVII registra información correspondiente a las resoluciones de los respectivos comités de información; los apoyos otorgados a organizaciones de la sociedad civil; el manejo de fideicomisos, y durante el periodo de renovación del Poder Ejecutivo federal, se publican los lineamientos respecto de los recursos financieros con cargo a los presupuestos de la dependencia o entidad que se trate transferidos al Presidente electo y a su equipo de colaboradores, en el período que comprende el día siguiente de que se declare el triunfo al día inmediato anterior en que asume el poder. Por último, al órgano garante le corresponde verificar y evaluar la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información publicada (Lineamiento 10 LFTAIPG, 2006).

En resumen, el derecho de acceso a la información, las prácticas administrativas de las unidades de enlace y comités de información, la gestión de archivos y el manejo del portal de obligaciones de transparencia, son algunos elementos, que a nuestra consideración, conforman la política pública de transparencia, cada uno estos es un tema en sí mismo e incluso se podría realizar investigaciones por cada uno de ellos, sin embargo, dado su extensión resulta imposible abordarlos, por lo que únicamente los utilizaremos como indicadores para medir la ejecución de la referida política pública por parte de la PGR, que como ya mencionamos nos permitirá tener una idea de cómo se ejecutó esta política en las demás organizaciones que conforman el sistema de procuración de justicia en uno de los períodos en que las políticas de seguridad pública y nacional ocuparon prácticamente la agenda de gobierno.

3.3 Instituciones de transparencia

En México son distintas las organizaciones públicas facultadas legalmente para aplicar la política pública de transparencia, como ya hemos mencionado, a nivel federal, además del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, hacen lo propio, la Secretaría de la Función Pública a través de su Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, así como, las unidades de enlace y comités de información de las instituciones de los tres Poderes de la Unión, pero sólo estas últimas en coordinación con el órgano garante les compete garantizar el derecho de acceso a la información; por ello, en este apartado sólo abordaremos estas tres instancias administrativas, explicando sus características funcionales, estructurales y operacionales.

*** Unidades de Enlace**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 28, establece que en cada dependencia y entidad de la administración pública federal deberá existir una unidad administrativa denominada unidad de enlace, también conocida como oficina de información pública, que es el

departamento encargado de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; fueron creados de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley de la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2002 y entraron en operación el 12 de junio de 2003 (Ornelas, 2005: 98). La unidad de enlace auxilia a los usuarios en la elaboración de sus solicitudes, los orienta en caso que deban dirigirse a otra instancia para obtener la información que solicitan, realiza las gestiones internas necesarias en las unidades administrativas para dar respuesta a los requerimientos, pero también es responsable que el ciudadano reciba la información que solicito, o en su defecto, una explicación del por qué la documentación requerida fue considerada como reservada o confidencial y por tanto no pueda entregársele (Art. 28 Ley Federal de Transparencia, 2002).

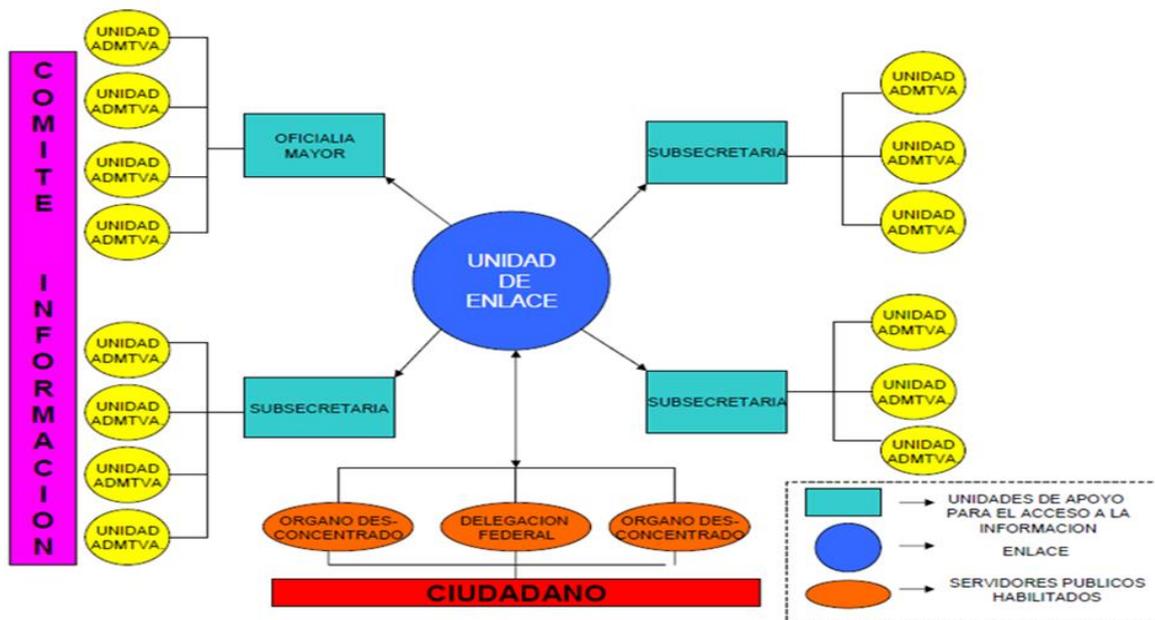
A su vez, la fracción II del artículo 9 del Manual de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos dispone que la oficina de información pública puede fomentar en coordinación con otros departamentos administrativos de la institución, programas de capacitación para incentivar la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, coadyuvar con estas para el cumplimiento de las resoluciones que dicte el órgano garante, así como, solicitar al comité de información la constitución de grupos de apoyo. Al respecto, un grupo de apoyo se refiere a servidores públicos adscritos a las dependencias y sus respectivos órganos sectorizados, como las subsecretarías o sus equivalentes, cuya función consiste en recibir la solicitud por parte de la unidad de enlace y turnarla a la unidad administrativa que custodia la información solicitada, con el propósito de incrementar la eficacia y eficiencia en la gestión y atención de las solicitudes al interior de las organizaciones gubernamentales.

Los titulares de las dependencias y entidades están facultados para designar al responsable de la unidad de enlace, quien a su vez, se encarga de designar servidores públicos habilitados, distintos de los grupos de apoyo para realizar las actividades descritas en los párrafos precedentes. De igual manera, el artículo tercero transitorio de la Ley en comento establece que los titulares de las

instituciones deben proveer los recursos humanos, materiales y presupuestarios necesarios para que opere con eficiencia la referida unidad administrativa. Por lo que en aras de acotar el costo burocrático y evitar generar erogaciones adicionales, el IFAI sugirió que tanto el personal como la infraestructura de la oficina de información pública recayeran en un departamento administrativo ya existente, integrado por funcionarios con experiencia en atención a la ciudadanía.

Por otra parte, se determinó que era conveniente que las mismas dependencias y entidades determinaran instituir o no unidades de enlace en sus órganos desconcentrados, para lo cual, deberían tomar en consideración la estructura orgánica de los mismos, la cantidad de información manejada, así como la existencia de un órgano interno de control. En caso de considerar que no era necesaria la creación de esta oficina, las funciones respectivas serían ejercidas por la unidad de enlace designada en la institución y sólo se habilitaría a más funcionarios para realizar las actividades respectivas en representación del órgano desconcentrado (Capítulo X, Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, 2003). A continuación mostramos el modelo de coordinación entre la unidad de enlace y las dependencias o entidades a las que se encuentran adscritas.

Figura 1. **Modelo de coordinación entre la Unidad de Enlace y las agencias gubernamentales.**



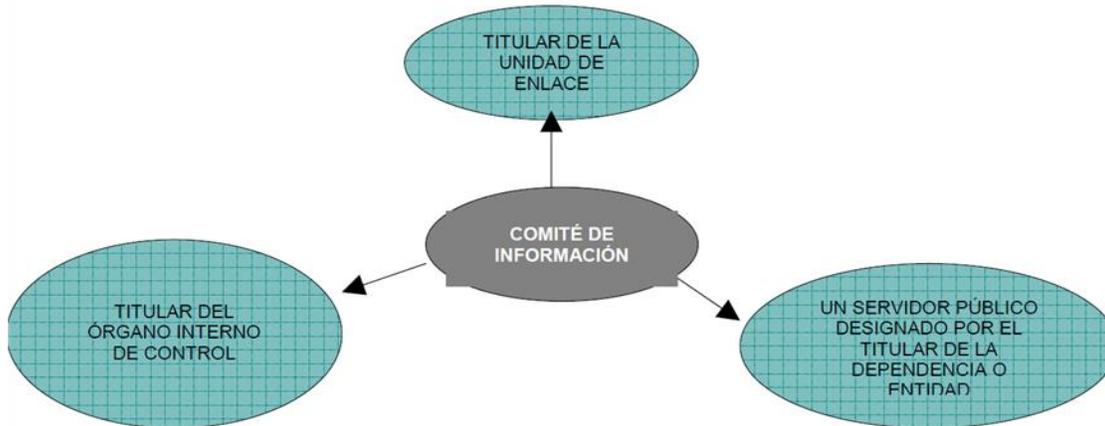
Fuente: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/09ce94e2-449b-403b-9999-8d85f1bf966b/manual.pdf>, fecha de consulta 21 de noviembre de 2013.

Como se aprecia la unidad de enlace efectúa una función sumamente relevante, pues, funge como contacto directo entre la autoridad pública y la sociedad, con la encomienda de socializar el derecho de acceso a la información y fomentar la transparencia y rendición de cuentas al interior de la organización, sin embargo, el hecho de que los titulares de estas oficinas ejerzan otras funciones aumenta considerablemente su carga de trabajo, por lo que si bien es cierto se pretende acotar el costo burocrático, también lo es que podría convertirse en un factor que mine el logro de sus responsabilidades, disminuyendo la eficiencia, calidad y efectividad de la política pública de transparencia de las instituciones del Estado.

* Comité de Información

De conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia, cada dependencia o entidad debe integrar un comité de información, que concretamente se refiere a un cuerpo integrado por el titular de la unidad de enlace, el titular del órgano interno de control y un servidor público designado por el titular de la institución. Esta agrupación funciona como un órgano colegiado, es decir, adopta sus decisiones por mayoría de votos; además, cabe señalar que están facultados para establecer sus propios criterios de funcionamiento, como son, prever la periodicidad con que sesionarán, designar al integrante que los presidirá, establecer la forma de dar seguimiento a sus acuerdos, por citar algunos ejemplos. A continuación exponemos como está constituido este cuerpo colegiado (Capítulo X, Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, 2003).

Figura 2. Integración del Comité de Información de las dependencias y entidades de la administración pública federal



Fuente: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/GPUETomol.pdf>, fecha de consulta 21 de noviembre de 2013.

Estos comités tienen importantes funciones normativas, de decisión, de supervisión y de organización de los procedimientos de acceso y conservación de la información, entre las que destacan, coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley; establecer los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes; son responsables de confirmar, modificar o revocar la clasificación de información hecha por los titulares de las unidades administrativas, esto es, deben exponer las razones y fundamentos sobre las negativas a entregar la información requerida; en caso de que los departamentos administrativos comuniquen que la información solicitada no existe, deben realizar las gestiones necesarias para localizar la información y, en caso de no encontrarla, deben expedir una resolución que confirme la inexistencia del documento y hacerlo del conocimiento del solicitante a través de la unidad de enlace (Art. 29, Ley Federal de Transparencia, 2002).

Además, les compete expedir y supervisar la aplicación de los criterios específicos de clasificación y conservación de la información; elaborar y remitir al órgano garante los datos necesarios para integrar el informe anual que rinde ante el Congreso de la Unión. Asimismo, es importante mencionar que cuando nieguen el acceso o declaren la inexistencia del documento solicitado por el particular, éste último tiene el derecho de interponer un recurso de inconformidad ante el IFAI; de configurarse este

supuesto, el comité de información debe presentar ante este Instituto los argumentos que soporten su resolución, por lo que sugiere que el servidor público designado por el titular de la institución sea alguien con amplia experiencia jurídica, de tal suerte que dicho cuerpo colegiado cuente con el apoyo jurídico necesario para emitir sus resoluciones y sustentarlas ante el órgano garante.

* Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos fue creado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002. Hasta antes de la reforma de 2014, éste era un organismo descentralizado de la administración pública federal que contaba con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. La autonomía operativa implicaba que podía crear sus propias reglas de organización y funcionamiento; la presupuestaria se refería a que era un organismo no sectorizado, es decir, no dependía de ninguna Secretaría de Estado, sino que se consideraba como entidad paraestatal de control indirecto, por lo que podía definir sus propias necesidades financieras; y la autonomía de decisión consistía en que podía adoptar sus resoluciones con plena independencia (Decreto IFAI, 2002).

Hasta antes de la reforma constitucional de 2014 el Instituto sólo ejecutaba la política de transparencia en el Poder Ejecutivo federal, después de ésta es competente para instrumentarla en el ámbito de los tres Poderes de la Unión, y demás organismos que reciban o ejerzan recursos públicos; también es responsable de promover y difundir el derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de información; proteger los datos personales en posesión de las organizaciones públicas y privadas; conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares; vigilar el cumplimiento de las resoluciones, establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial (Art. 37 Ley Federal de Transparencia, 2002).

Asimismo, el órgano garante cuenta con facultades para coadyuvar con el Archivo General de la Nación con el propósito de elaborar criterios relativos a la conservación y organización de los archivos de las instituciones del Estado; supervisar y evaluar la calidad de la información pública de oficio; interponer demandas ante el órgano interno de control de los sujetos obligados, en caso de incumplimiento a los fallos emitidos; socializar el derecho de acceso a la información a través de la capacitación de funcionarios; la elaboración y publicación de estudios e investigaciones; preparar su proyecto de presupuesto anual; elaborar un informe anual sobre el estado que guarda el derecho de acceso a la información en las referidas organizaciones públicas con base en los datos proporcionados por éstas, mismo que deberá ser presentado anualmente ante el Congreso de la Unión.

En concordancia con lo anterior, la visión y misión de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, son los siguientes:

Misión

Trabajar para garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales, así como para promover en la sociedad y en el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad.

La primera parte resalta la importancia de garantizar el acceso a la información pública gubernamental; la segunda, se refiere a la importancia de proteger la información personal, y la tercera parte, trata sobre la promoción de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

Visión

La Visión se centra en el fortalecimiento y perfeccionamiento de acciones que actualmente realiza el Instituto, a fin de que sea eficaz en el desempeño de su responsabilidad pública.

En este sentido el IFAI ha logrado que las organizaciones de la administración pública federal cumplan y respeten en la medida de lo posible sus resoluciones; que exista un sistema homologado de archivos administrativos con los métodos de gestión apropiados; y que el acceso a la información pública sea un derecho y una práctica generalizada en el país.

Ahora bien, el órgano garante está integrado por varios departamentos administrativos, de los cuales el órgano máximo de dirección es el pleno, el cual, previo a la reforma, estaba integrado por cinco comisionados que eran nombrados por el Presidente de la República, mientras que la Cámara de Senadores podía objetar los nombramientos mediante el sistema de votación de mayoría calificada, sin embargo, en caso de no haber pronunciamiento alguno por parte de la Cámara Alta dentro de los 30 días siguientes, ocupaba el cargo el perfil propuesto por el titular del Poder Ejecutivo. Por otra parte, para el desahogo de sus responsabilidades, el pleno delibera en forma colegiada, y en caso de empate, existe la figura del comisionado presidente quien tiene el voto de calidad (Art. 5 Reglamento Interno IFAI, 2012).

A continuación presentamos como está conformada la estructura orgánica del Instituto a la fecha en que se redacta la presente investigación, y también mostramos el primer organigrama que se elaboró cuando este órgano fue creado, con la intención de exponer como ha incrementado considerablemente el número de departamentos administrativos derivado de las diversas modificaciones al marco legal por parte del Congreso de la Unión, que comprenden desde la homologación del derecho de acceso a la información, hasta las responsabilidades encomendadas en materia de archivos y datos personales en posesión de las agencias del sector privado.

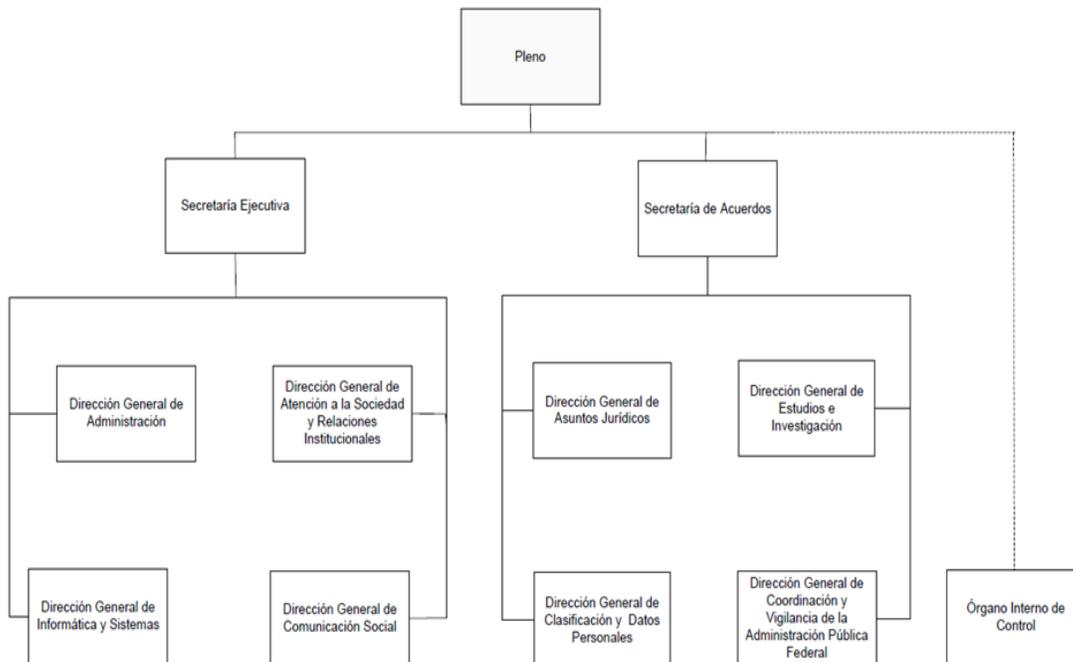
Pleno;

Órgano de Gobierno;

Comisionado Presidente;

Comisionados;
 Secretaría General;
 Secretaría de Acceso a la Información;
 Secretaría Protección de Datos Personales;
 Dirección General de Administración,
 Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información,
 Dirección General de Asuntos Internacionales,
 Dirección General de Asuntos Jurídicos,
 Dirección General de Autorregulación,
 Dirección General de Capacitación, Promoción y Relaciones Institucionales,
 Dirección General de Comunicación Social y Difusión,
 Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso,
 Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal,
 Dirección General de Gestión de la Información y Estudios,
 Dirección General de Normatividad, Consulta y Atención Regional,
 Dirección General de Sustanciación y Sanción
 Dirección General de Tecnologías de la Información,
 Dirección General de Verificación.
 Secretaría Técnica del Pleno, y
 Órgano Interno de Control.

Figura 3. **Organigrama del Instituto Federal de Acceso a la Información**



Fuente: Manual de Organización del IFAI, disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/Lineamientos/ManualdeOrganizacionIFAI.pdf>, fecha de consulta 27 de noviembre de 2013

3.4. Situación actual y desafíos de la política de transparencia

A una década de comenzar a instrumentarse la política de transparencia podemos decir que ha tenido un avance significativo, logrando por ejemplo, hacer del conocimiento público información sobre determinados temas y asuntos clave que anteriormente estaban fuera del alcance de la ciudadanía, se homologó el derecho de acceso a la información en todo el país, se creó un portal de obligaciones que funciona como un mecanismo de transparencia proactiva, es decir, haciendo pública información sobre indicadores de gestión sin necesidad de presentar algún requerimiento de información, se expidió la Ley Federal de Archivos que ha sido de gran ayuda para fijar los criterios respecto de la conservación y organización de la documentación que generan o administran las organizaciones públicas, ha habido una importante labor de socialización sobre estos temas con la ciudadanía y los servidores públicos; son elementos que se han ido incorporando de manera gradual como resultado de los cambios al marco normativo en esta materia. No obstante, debemos mencionar que durante el período que abarca el presente estudio 2007-2012 la operación de esta política también tuvo efectos muy limitados derivado de las restricciones al texto constitucional y de la propia Ley Federal de Transparencia.

En este sentido, enunciaremos algunas de las principales restricciones que se presentaron durante el período que comprende nuestra investigación. Para empezar, el IFAI fue semindependiente del Poder Ejecutivo, ya que no contaba con autonomía constitucional, lo que generó entre otros problemas, que sus resoluciones fueran definitivas mas no inatacables, es decir, se dejó abierta la posibilidad para que las dependencias y entidades inconformes con los fallos pudieran ampararse ante instancias jurisdiccionales para no proporcionar la información que se les ordenaba, lo que resultaba a todas luces improcedente, pues como lo señaló la entonces comisionada presidenta Jacqueline Peschard (2010), con ello se colocaba en un mismo nivel al ciudadano que es el titular del derecho con la dependencia que es el sujeto obligado a entregar la información, además el acceso a la información dejaba

de ser gratuito debido a que el particular tenía que contratar asistencia jurídica lo que implica una erogación económica, y también se violentaba el artículo 6° constitucional al dejar que una instancia no especializada en la materia resolviera sobre temas que le competen exclusivamente al órgano garante, lo cual implicaba un proceso prolongado que involucraba largos litigios judiciales.

Otros obstáculos derivado de lo anterior, tienen que ver por un lado, en que se impedía al Instituto conocer sobre los asuntos en esta materia de las demás autoridades de los Poderes Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos, los cuales, eran considerados como sujetos obligados indirectos, es decir, fungían como juez y parte, ya que ellos mismos se encargaban de determinar si otorgaban o no la información que les solicitaban los ciudadanos, y en caso de inconformidad, resolvían por si mismos las quejas en contra de sus propias resoluciones.

Además, el marco jurídico no contemplaba como sujetos obligados directos ni indirectos a otras organizaciones que reciben y ejercen recursos públicos, como los sindicatos, aunque si refería que el Instituto Federal Electoral era la autoridad competente en materia de transparencia de los partidos políticos, algo que consideramos desafortunado pues tampoco era una instancia especializada para resolver sobre estos asuntos.

Por otra parte, el órgano garante ha carecido de facultades para imponer sanciones ante transgresiones a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia, ya que la Secretaría de la Función Pública es la autoridad competente para fijar responsabilidades administrativas, sin embargo, la mayoría de casos en que el Instituto denunció el incumplimiento de sus resoluciones la dependencia del Poder Ejecutivo determinó que no existían elementos suficientes para acreditar responsabilidad alguna, y de manera reiterada fue omisa en considerar que el incumplimiento a las resoluciones debía tratarse como una falta grave que ameritaba sanciones administrativas (8° informe IFAI, 2010).

Asimismo, como ya hemos mencionado los archivos son una condición indispensable para que se dé el acceso a la información pública, pues estos contienen la documentación que genera la autoridad pública en el ejercicio de sus atribuciones, no obstante, si bien en el año 2004 se publicaron los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades, lo cierto es que fue hasta el año 2012 cuando se expidió la Ley Federal de Archivos; como consecuencia, la Ley Federal de Transparencia presentó una seria limitante en esta materia, pues el artículo 42 establece que las organizaciones públicas sólo están obligadas a entregar los documentos que se encuentren en sus archivos, lo que en opinión de Manuel Guerrero (2010: 276) quiere decir que únicamente están obligadas a proporcionar la información que se encuentra documentada, pero no se estipula expresamente la obligación para documentar o registrar las constancias de sus decisiones. Por ello, esta situación ha dejado abierta la puerta a la opacidad, ya que si consideramos que las unidades administrativas tienen la libertad de informar o no sobre si cuentan con los documentos requeridos por los solicitantes, esta deficiencia en la Ley les ha dejado abierta la posibilidad para no proporcionar la información solicitada, lo cual es susceptible que suceda si tomamos en cuenta la falta de incentivos para cumplir con la Ley y el exceso de carga de trabajo que usualmente tienen los funcionarios que integran los departamentos administrativos.

Otras insuficiencias están ligadas al portal de obligaciones de transparencia, ya que aun cuando a través de éstos se publican los principales indicadores de gestión institucional, no se divulga información socialmente relevante en un contexto determinado, como por ejemplo, acontecimientos eventuales que se tornan de interés general y conllevan a la presentación de solicitudes de información, tampoco se publican los diagnósticos que sustentan las decisiones de la autoridad pública ni los resultados de las determinaciones ya tomadas, o las sanciones impuestas a funcionarios por el incumplimiento de sus atribuciones, por citar algunos casos. Adicionalmente, aún persiste el reto de lograr que los ciudadanos de los estratos económicamente menos favorecidos y con bajos niveles de cultura cívica le encuentren alguna utilidad al derecho de acceso a la información, lo cual

consideramos que es una de las tareas más complejas en un país con una enorme desigualdad social.

Como se advierte, la ejecución de la política de transparencia en México ha tenido un avance significativo aunque no suficiente para presumir que tenemos autoridades realmente transparentes y menos corruptas, lo cual, se debe en gran parte a las limitaciones en el marco normativo que regula esta política. Pese a ello, es menester señalar que después de los múltiples exhortos por parte del órgano garante, diversas organizaciones de la sociedad civil, y ante los escándalos de corrupción en algunas entidades federativas respecto al manejo de sus deudas públicas, recientemente en el marco de la segunda alternancia política en el poder, el entonces Presidente electo Enrique Peña Nieto, envió una iniciativa de Ley en materia de transparencia con el propósito de dar mayores facultades y autonomía al IFAI, con este ánimo, los diputados y senadores también dieron muestras de respaldo a la iniciativa e incluso fueron más allá de las propuestas presentadas por el hoy titular del Poder Ejecutivo.

Así pues, el 7 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, que contempla entre otras cosas, dotar de autonomía constitucional al órgano garante, que ahora tendrá competencia para conocer sobre los asuntos en esta materia y ordenar la entrega de la información de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los tres Poderes de la Unión, Órganos Autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, personas físicas o morales, y sindicatos, a excepción de la Suprema Corte de Justicia donde un comité de tres ministros resolverá las inconformidades. Además, se dota al Instituto de facultades de revisión de las decisiones que emitan los órganos garantes del acceso a la información en los estados y el Distrito Federal, y se prevé la facultad de atracción, por lo que el IFAI podrá conocer de aquellos asuntos que determine trascendentes para el acceso la información.

Asimismo, se establece que las resoluciones del órgano garante serán vinculatorias, definitivas e inatacables, aunque se prevé que la Consejería Jurídica pueda interponer recursos de inconformidad ante la Suprema Corte cuando se trate de temas que pongan en peligro la seguridad nacional; se plantea que el IFAI adquiera facultades para promover acciones de inconstitucionalidad contra ordenamientos que vulneren el derecho de acceso a la información; se amplía a siete el número de comisionados, quienes ahora serán propuestos por la Cámara de Senadores, previa consulta a la sociedad, con la posibilidad de ser objetados por el Presidente; se prevé la conformación de un consejo consultivo con funciones de asesoría, integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara Alta; y también, fortalecer el sistema de rendición de cuentas mediante la coordinación de las acciones del IFAI, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y los órganos garantes de las entidades federativas y el Distrito Federal

Como se aprecia, las modificaciones al artículo 6° constitucional están orientadas a resarcir la mayoría de las deficiencias de la política de transparencia que fueron descritas en párrafos precedentes. Al respecto, un tema importante es que ahora el IFAI pasa a convertirse en un tribunal de última instancia en materia de transparencia dado la facultad de atracción de asuntos de las entidades federativas, lo que aunado a la expansión de sujetos obligados directos puede repercutir en dos problemáticas que se debe prevenir, la primera, es fijar los criterios de atracción de temas de los estados para no transgredir aún más el principio del federalismo, segundo, es indispensable aumentar el presupuesto de este organismo autónomo ya que las nuevas responsabilidades podrían colapsarlo más que resolver los problemas que dieron origen a esta reforma.

Además, es importante que las leyes reglamentarias hagan referencia al tema de los incentivos tanto positivos como negativos, es decir, que fijen claramente a que instancia le corresponderá aplicar las sanciones en caso de infringir la ley; se debe precisar cómo va a operar el sistema de rendición de cuentas, cuál será la relación

entre las organizaciones públicas que lo conforman; y de igual manera, queda pendiente expedir una Ley General de Archivos que establezca y homologue los principios para el tratamiento de los documentos de un archivo. Por último, no debe concebirse estos cambios a la Constitución como un fin en sí mismo, falta todavía que se expidan las leyes reglamentarias y lineamientos, para que esta modificación legal se traduzca en decisiones y acciones que aseguren el cumplimiento de la reforma, de lo contrario quedaría como una Ley con buenas intenciones pero inoperable en la práctica.

Capítulo 4. EVALUACIÓN Y PROPUESTAS SOBRE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

4.1 Evaluación de la política pública de transparencia de la Procuraduría General de la República durante el período 2007-2012

En el presente apartado evaluaremos la política pública de transparencia de la PGR, durante el período que comprende de 2007 a 2012, con el objetivo de examinar cuáles han sido sus alcances y limitaciones. Como se ha visto en los capítulos precedentes, la transparencia nos permite conocer de mejor manera las capacidades de una organización pública para cumplir con los fines que le han sido encomendados, así como sus fortalezas y debilidades en el cumplimiento de los mismos, lo cual resulta importante para examinar el comportamiento de esta dependencia del Poder Ejecutivo en un contexto en el que los temas de seguridad pública vinculados al combate al crimen organizado se convirtieron en el eje de la política de gobierno del entonces Presidente Felipe Calderón.

Para evaluar ésta política pretendemos documentar el patrón de comportamiento institucional de la Procuraduría y contrastarlo con los objetivos 9 del eje 1, y 5 del eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. La recopilación de datos se obtuvo de las solicitudes de información número 001700232813 formulada a la PGR, la solicitud 0673800167313 presentada ante el IFAI, en las que básicamente se requirió para el período de estudio, información consistente en: la cantidad de solicitudes de información presentadas a la Procuraduría; el número de recursos de revisión interpuestos en contra de sus respuestas; el sentido de las resoluciones del órgano garante con motivo de los recursos en comento; la relación de los cumplimientos respecto a los fallos emitidos; y el número de impugnaciones de la dependencia ante órganos jurisdiccionales con motivo de la inconformidad de las resoluciones del Instituto. Asimismo, constituimos nuestra base de datos con la información disponible en el portal electrónico del órgano garante, específicamente del apartado de resoluciones, para lo cual, revisamos cada uno de los expedientes disponibles correspondientes a los años 2007-2012, y también consultamos del 5° al 10° Informe

de labores que el IFAI rindió anualmente al Congreso de la Unión durante el periodo de estudio.

No obstante, aun cuando contamos con una fuente de datos aparentemente sólida, cabe aclarar que notamos una imprecisión en los números a utilizar, es decir, las cifras correspondientes a un mismo asunto varían según la fuente de donde la obtuvimos, aunque es una variación de dos o tres dígitos, repercute directamente en los porcentajes e indirectamente en los resultados generales. Las principales inconsistencias las encontramos en las solicitudes de información presentadas a estas dos instancias públicas, ya que si bien se requirió lo mismo, la respuesta de la Procuraduría dista mucho de lo respondido por el órgano garante y de lo publicado en los informes del Instituto, para mayor referencia en los anexos (2), (3), (4) y (5) se muestran los requerimientos formulados y sus respuestas.

A efecto de tener una mayor organización en nuestros resultados finales creamos cuatro variables que se refieren a cada uno de los elementos que constituyen la política pública de transparencia, estos son, 1) el derecho de acceso a la información, 2) el manejo de archivos, 3) el portal de obligaciones de transparencia y 4) las rutinas del comité de información. Para cada uno constituimos indicadores que nos permitirán medir la efectividad y eficacia de la política de transparencia de la PGR y así verificar en qué medida se cumplió con los objetivo 9 del eje 1, y 5 del eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Al respecto, es conveniente precisar que entendemos por indicador a la expresión medible del comportamiento de una acción, proyecto o programa, cuya magnitud, al ser comparada con algún nivel de referencia, contra sí mismo en el tiempo, o contra otro sujeto de evaluación que presenta la misma acción, puede hacer evidente una desviación o un cambio; su utilidad radica en poder observar, describir y evaluar características de una situación actual, establecer situaciones óptimas o comparar la realidad con el planteamiento de lo óptimo (Noriega, 2011: 53).

En cuanto a los indicadores de efectividad miden los cambios de comportamiento que la intervención ha generado o promovido en la población objetivo; los de eficacia miden la calidad de los productos y resultados de la intervención y el uso que la sociedad hace de ellos; y los de eficiencia miden el correcto uso de los recursos asignados a la intervención comparando contra lo aprobado en el cronograma y el presupuesto de la acción, proyecto o programa (*ibíd.*, 43)

En este sentido, mediremos la eficacia y efectividad del derecho de acceso a la información, por lo que nuestros indicadores son el número de respuestas de solicitudes de información que no derivaron en inconformidad o recurso de revisión, y el número de resoluciones emitidas por el IFAI que fueron atendidas por la PGR en su totalidad y dentro de los plazos establecidos en la Ley. Por lo que toca al primer punto, partimos de la idea de que la eficacia se obtiene cuando el sujeto obligado proporciona una respuesta de calidad que satisface las necesidades de información del ciudadano, y éste considera inoportuno presentar un recurso de revisión; en el segundo supuesto, estimamos que la efectividad se logra cuando la autoridad cumple en sus términos la resolución emitida por el órgano garante, aun cuando afecte ciertos intereses por develar la información que se le ordena, ya que esto implica un cambio de comportamiento en el entramado organizacional en el sentido de abrirse al escrutinio público.

Con ello, buscamos dar respuesta a los siguientes cuestionamientos, ¿cuántas personas interpusieron recurso de revisión por no allegarse de la información de su interés solicitada a la PGR?, ¿cuántas resoluciones no fueron atendidas por la PGR en su totalidad y en los plazos establecidos?, ¿cuántas denuncias presentó el IFAI ante el órgano interno de control de la PGR con motivo del incumplimiento a sus resoluciones?, ¿cuántas denuncias presentó la PGR ante órganos jurisdiccionales por inconformidad con los fallos emitidos por el IFAI?.

Durante el período que comprende de 2007 a 2012 la PGR se encontró dentro de las diez dependencias del Poder Ejecutivo a las que se les requirió mayor número

de solicitudes de información, en la tabla 1 se aprecia un incremento gradual de requerimientos de información, que supone un mayor interés de la ciudadanía en temas relacionados con la procuración de justicia.

Tabla 1

Solicitudes de información ingresadas a la Procuraduría General de la República 2007-2012

Año	Número de solicitudes de acceso a la información pública	Número de solicitudes de corrección de datos personales	Total de solicitudes presentadas	Porcentaje de solicitudes
2007	1,982	260	2,242	15.8%
2008	1,933	222	2,155	15.2%
2009	2,363	136	2,499	17.7%
2010	2,196	113	2,309	16.2%
2011	2,386	62	2,448	17.2%
2012	2,439	105	2,544	17.9%
Total	13,299	898	14,197	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del 5°,6°,7°,8°,9° y 10° Informes de labores del IFAI presentados ante el Congreso de la Unión

En tanto, la tabla 2 muestra la cantidad de recursos de revisión en proporción con el número de solicitudes, dando como resultado que hubo inconformidad del ciudadano ante la respuesta proporcionada por la dependencia en 7.4%, esto es, en menos del 10% de los casos se presentó una queja ante el órgano garante ya sea porque el peticionario consideró que la Procuraduría rechazó injustificadamente su solicitud o porque que la respuesta otorgada fue insuficiente.

Tabla 2

Proporción de recursos de revisión respecto de las solicitudes de información presentadas a la Procuraduría General de la República, 2007-2012

Año	Número de recursos de revisión	Número de solicitudes	Proporción recursos/solicitudes
2007	214	2242	9.5%
2008	211	2155	9.8%
2009	198	2499	7.9%
2010	108	2309	4.3%
2011	175	2448	7.1%
2012	149	2544	5.8%
Total	1,055	14,197	7.4%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la solicitud de información número 0673800167313

Esta información indica que si bien es cierto hubo un grado admisible de respuesta a los requerimientos de información debido a que el solicitante sólo se inconformó en el 7.4% de las respuestas a las solicitudes, también lo es que esta cantidad de recursos de revisión muestran que las respuestas en primera instancia no fueron de calidad ya que no satisficieron totalmente la necesidad de los ciudadanos de allegarse de la información pública de su interés, por lo que se vieron forzados a activar el recurso de revisión y hacer que el órgano garante interviniera emitiendo una resolución que ordenara proporcionar la documentación solicitada, pero en segunda instancia, es decir, después de su intervención; y en consecuencia este derecho no fue garantizado de manera eficaz.

Por lo que refiere a la efectividad, es preciso señalar primeramente que los solicitantes pueden interponer recurso de revisión cuando la institución les haya notificado la negativa de acceso, la inexistencia, entregue documentación en una modalidad distinta a la requerida, por los costos, porque se encuentre incompleta o no corresponde con la información requerida. Una vez interpuesta la inconformidad el IFAI la valora junto con los argumentos esgrimidos por la dependencia o entidad y emite una resolución, que como hemos indicado puede derivar en las siguientes categorías: confirmar, en la que se determina que la respuesta del sujeto obligado

es correcta; modificar, que significa que el órgano garante no acepta ni rechaza completamente la respuesta de la autoridad pero le ordena que emita otra en un sentido distinto, y revocar, que quiere decir que la respuesta de la institución fue incorrecta, lo que implica ponerse del lado del solicitante.

Existen otro tipo de sentencias como el sobreseimiento, en el que se resuelve la controversia antes de emitir el fallo definitivo; desechar, cuando no se cumple con los requisitos de admisión; no presentado, son aquellas en las que el solicitante no desahoga la prevención que le formula el Instituto para que aclare cuál es el acto recurrido; y positiva ficta, que se configura cuando la autoridad no emite respuesta sin justificación alguna dentro de los plazos señalados y por tanto se le ordena que emita respuesta en sentido positivo; éstas no implican una análisis de fondo, por lo cual consideramos que no son relevantes para efectos del presente estudio.

Dicho lo anterior, en la tabla 3 podemos observar que 49.3% de los recursos de revisión interpuestos en contra de las respuestas de la Procuraduría derivaron en resoluciones a favor de los solicitantes. Esto nos indica que durante el período en estudio en más de la mitad de los casos los argumentos utilizados por la PGR para no garantizar el derecho de acceso a la información fueron empleados de manera incorrecta, o existió inconsistencia en alguno de los procedimientos enfocados a garantizar el derecho, motivo por el que el órgano garante emitió su fallo definitivo a favor del ciudadano, con el propósito de resarcir la omisión o transgresión a este principio constitucional.

Tabla 3

Proporción Recursos de Revisión / Resoluciones

Año	Recursos de revisión presentados en contra de las respuestas de la Procuraduría	Resoluciones notificadas a la Procuraduría para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información	Proporción recursos-resoluciones
2007	214	126	59.0%
2008	211	104	49.0%
2009	198	94	47.5%
2010	108	59	55.0%
2011	175	72	41.1%
2012	149	66	44.0%
Total	1,055	521	49.3%

Fuente: 5°,6°,7°,8°,9° y 10° Informes de labores del IFAI presentados ante el Congreso de la Unión

Por otra parte, en la tabla 4 se advierte que el 90.2% de las resoluciones notificadas a la Procuraduría por parte del órgano garante, encaminadas a dar cumplimiento efectivo al derecho de acceso a la información, fueron atendidas en el año correspondiente al que se expidieron, sin embargo, no pasamos desapercibido que de éstas el 29% se atendieron fuera de los tiempos establecidos en la normatividad, por lo que si bien hubo un alto porcentaje de resoluciones cumplidas por año, no menos importante es que cerca de la tercera parte de éstas fue atendida en el mismo año pero fuera del término de diez días hábiles que contempla el artículo 91 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, lo que contraviene uno de los principios del artículo 6° constitucional referente a que toda persona tendrá acceso a la documentación de su interés mediante procedimientos sencillos y expeditos, pues en la práctica vemos que durante el período 2007-2012 muchos de los ciudadanos interesados en temas de procuración de justicia tuvieron que enfrentar un arduo proceso para poder allegarse de la información pública de su interés.

Tabla 4
Cumplimiento a las resoluciones notificadas a la Procuraduría General de la República
2007-2012

Año	Resoluciones notificadas para dar cumplimiento	Resoluciones atendidas por año	Resoluciones atendidas por año pero fuera del plazo (desface)	Porcentaje de resoluciones atendidas por año	Porcentaje de resoluciones atendidas fuera de plazo
2007	126	113	13	89.7%	10.3%
2008	104	82	5	78.8%	4.8%
2009	94	83	6	88.2%	6.4%
2010	59	55	31	93.2%	52.5%
2011	72	71	59	98.6%	81.9%
2012	66	66	37	100.0%	56.0%
Total	521	470	151	90.2%	29.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del 5°,6°,7°,8°,9° y 10° Informes de labores del IFAI presentados ante el Congreso de la Unión

Asimismo, para determinar la efectividad de ésta prerrogativa es necesario revisar las denuncias presentadas por el IFAI ante la Secretaría de la Función Pública con motivo del persistente incumplimiento a las resoluciones, para ello, podemos apreciar en la tabla 5, que durante el período 2007 a 2012 sumaron un total de 37 denuncias por este motivo, la mayoría de las cuales se suscitaron en el año 2008; aquí lo interesante es ver que del total de acusaciones únicamente dos casos derivaron en sanciones a servidores públicos de la Procuraduría, mientras que veintinueve concluyeron la indagación por falta de elementos, la pregunta que surge es ¿qué elementos necesita la Secretaría de la Función Pública para determinar que el no acatar una resolución del órgano garante más allá de trasgredir la Ley es un acto que atenta en contra de un derecho humano?.

Sin duda, es un dato alarmante que nos muestra la falta de incentivos negativos entendidos como sanciones por no garantizar plenamente el derecho en alusión, lo que deja abierta la posibilidad para que persista este comportamiento. Además, ilustra uno de los inconvenientes de que la dependencia que impone las sanciones administrativas por no cumplir con las disposiciones en materia de transparencia, se

encuentre adscrita al mismo Poder Ejecutivo, pues al configurarse la figura de juez y parte se torna cuestionable su actuación objetiva en el desarrollo de sus atribuciones.

Tabla 5
Incumplimiento a las resoluciones notificadas a la Procuraduría General de la República,
2007-2012

Año	Denuncias presentadas por el IFAI ante la Secretaría de la Función Pública por incumplimiento a sus resoluciones por parte de la PGR	Denuncias que derivaron en sanciones a servidores públicos	Denuncias que concluyeron por falta de elementos	Denuncias en proceso	Entrega de información posterior a la denuncia	
					Si	No
2007	0	0	0	0	0	0
2008	19	1	13	5	13	6
2009	8	1	7	0	3	5
2010	4	0	4	0	4	0
2011	6	0	5	1	3	3
2012	0	0	0	0	0	0
Total	37	2	29	6	23	14

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la solicitud de información número 0673800167313

De igual manera, resulta importante traer a colación la cantidad de impugnaciones que la Procuraduría interpuso ante instancias jurisdiccionales por inconformidad con las resoluciones emitidas por el IFAI, al respecto la tabla 6, nos muestra que durante los años que comprende esta investigación hubo un total de 30 juicios de inconformidad de la PGR ante instancias jurisdiccionales, lo que equivale a 5.8% las impugnaciones respecto de las resoluciones para dar cumplimiento, lo cual, tiene varias implicaciones.

Por un lado, muestra lo difícil de asentar la cultura de la transparencia entre los servidores públicos que integran la Procuraduría, haciendo palpable la resistencia de funcionarios con puestos estratégicos de aceptar la idea de que la información que obtienen, poseen o administran corresponde a la ciudadanía y no a la autoridad. Por otra parte, pone de manifiesto las deficiencias que durante este período presentó la normatividad que regula el derecho de acceso a la información, ya que los diversos

intereses de las fuerzas políticas minaron la posibilidad de instituir un órgano garante verdaderamente autónomo con la facultad de emitir sentencias inatacables, y en consecuencia, el costo fue dejar abierta la posibilidad para que los sujetos obligados pudieran transgredir diversas disposiciones del artículo 6° constitucional, tales como, prolongar el tiempo para acceder a la documentación, hacer costoso el acceso a la información en el sentido de que el solicitante se vio obligado a contratar asistencia profesional para obtener la documentación de su interés, por mencionar algunas.

Tabla 6
Resoluciones impugnadas por la Procuraduría General de la República ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2007-2012

AÑO	Número de Impugnaciones ante el Tribunal	Resoluciones notificadas para dar cumplimiento	Porcentaje de impugnaciones en relación con las resoluciones para dar cumplimiento
2007	0	126	0.0
2008	17	104	16.3
2009	9	94	9.6
2010	2	59	3.4
2011	2	72	2.8
2012	0	66	0.0
Total	30	521	5.8

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10° Informes de labores del IFAI presentados ante el Congreso de la Unión y de la solicitud de información número 0673800167313

En suma, podemos advertir que la PGR no garantizó de manera eficaz el derecho de acceso a la información, toda vez que la falta de calidad de sus respuestas generó que el ciudadano se inconformara en el 7.4% de las contestaciones, de las cuales en el 49.3% el IFAI resolvió a favor del solicitante, lo que indica que en más de la mitad de los casos, los argumentos utilizados por la Procuraduría para no garantizar el derecho de acceso a la información fueron empleados de manera incorrecta, y el ciudadano tuvo que allegarse de la información de su interés sólo hasta después de la intervención del Instituto, lo cual, no podemos admitir como un dato aceptable si

consideramos que la PGR se encontró dentro de las 10 dependencias de la administración pública federal a las que se les requirió mayor número de solicitudes de información en el sexenio 2007-2012.

Asimismo, esta prerrogativa no se garantizó de manera efectiva en razón de que hubo un significativo desfase en los cumplimientos de las resoluciones del Instituto, pues el 29% se atendieron fuera de los plazos establecidos en la Ley, transgrediendo con ello el principio de expedites; además el persistente incumplimiento de los fallos emitidos por el IFAI no se consideró una falta grave por la instancia encargada de imponer las sanciones correspondientes, por lo que para la PGR resultó menor el costo por incumplir las resoluciones del órgano garante en tiempo y forma, que el beneficio de cumplirlas en su totalidad dentro de los tiempos establecidos; y, también debido a las inconformidades de la Procuraduría ante instancias jurisdiccionales por inconformarse con las resoluciones, pues esto hizo más prolongado y costoso acceder a la información de interés de los ciudadanos.

Ahora bien, mediremos la eficacia del manejo de archivos, para lo cual utilizaremos como indicador la celeridad con que se atendieron las solicitudes de información, en este sentido, en aquellos casos en que la Procuraduría haya solicitado prórroga para atender las solicitudes o algún otro mecanismo que prolongue el tiempo para dar contestación se entenderá que no hay adecuada administración, organización y conservación de los archivos de las unidades administrativas competentes, por lo que piden tiempo extra a efecto de identificar y eventualmente proporcionar el documento.

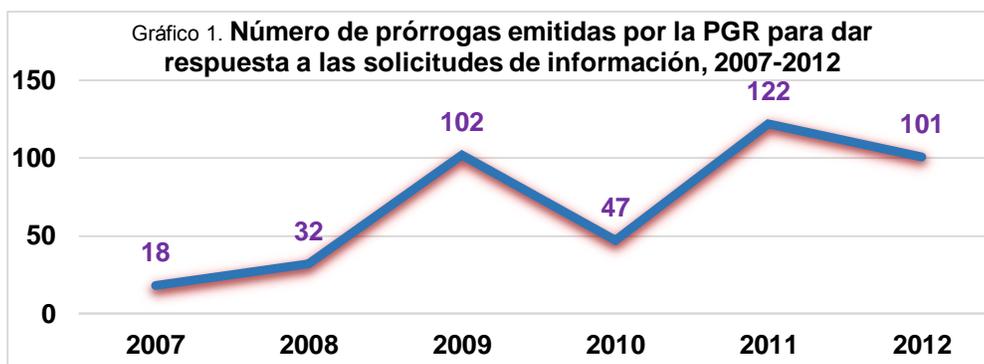
No obstante, cabe recordar que durante gran parte del período de estudio no existió una Ley Federal de Archivos que estableciera expresamente la obligación para que las organizaciones públicas generaran documentación en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que estuvo abierta la posibilidad para que no documentaran debidamente las actividades realizadas en el ejercicio de sus atribuciones o para mantener sus archivos organizados, situación que dio pauta a que los sujetos

obligados emitieran declaraciones de inexistencia de la información que se les solicitaba aun cuando de conformidad con sus atribuciones fueran competentes para detentarla. Por ello, no pasamos por alto que las declaraciones de inexistencia de la Procuraduría podrían ser un indicador respecto del manejo de archivos, sin embargo, no la incluimos como tal porque también es de gran utilidad para medir la variable relativa a la efectividad de las atribuciones del comité de información, por lo que únicamente haremos alusión a la emisión de prórrogas.

Por otra parte, resulta importante señalar qué tipo de información fue la que más se requirió a la PGR, para así poder determinar si la emisión de prórrogas estuvo debidamente justificada o si sólo se trató de un mecanismo dilatorio que tuviera por intención que el ciudadano perdiera el interés en su requerimiento; por ello, revisamos cada uno de los expedientes disponibles en el apartado de resoluciones del portal electrónico del órgano garante, con el objeto de identificar cuáles fueron los planteamientos requeridos, y los clasificamos de la siguiente manera: a) seguridad pública, narcotráfico y delitos contra la salud; b) información pública de oficio; c) averiguaciones previas; y, d) otros temas, entre los que se encuentran exámenes de confianza, sesiones de integrantes de las distintas unidades administrativas, cambios funcionales, estructurales, operacionales, y delitos de otra naturaleza. Por lo que trataremos de dar respuesta a las siguientes interrogantes, ¿en qué medida la Procuraduría solicitó prórroga para responder los requerimientos de información?, ¿qué tipo de información fue la más requerida?, ¿se justifica que la Procuraduría haya emitido determinada cantidad de prórrogas?, ¿existió algún otro impacto en la ejecución de la política de transparencia de la Procuraduría como consecuencia de no contar con una Ley de Archivos?

Para empezar, la gráfica 1 muestra el número de prórrogas que la PGR emitió cada año del período 2007-2012, y observamos que hubo un incremento significativo en la emisión de éstas, pues después de solicitar 18 aplazamientos en el año 2007 se concluyó con 101 en 2012, teniendo el punto más alto en 2011 con 122; el principal argumento para ampliar los plazos de contestación fue que las unidades

administrativas responsables de resguardar la documentación solicitada se encontraban realizando una búsqueda exhaustiva en sus archivos de trámite y de concentración.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las resoluciones disponibles en el portal electrónico del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Por otra parte, en la tabla 7 podemos observar que el tema que generó mayor número de solicitudes de información fue el referente a las averiguaciones previas, que vale señalar, se considera como información de acceso restringido en las modalidades de reservada y confidencial, porque es documentación que involucra la investigación sobre la posible comisión de delitos y contiene datos personales de las partes involucradas, por lo que sólo tienen acceso a estos expedientes el inculpado, su defensor, la víctima y su representante legal.

Tabla 7
Principales temas de las solicitudes de información formuladas a la Procuraduría General de la República, 2007-2012

Año	Seguridad, narcotráfico y delitos contra la salud	Indicadores de Gestión	Averiguaciones previas	Otros
2007	54	19	85	53
2008	54	21	44	87
2009	28	11	81	63
2010	15	9	26	48
2011	60	7	51	26
2012	41	8	45	39
Total	252	75	332	316

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las resoluciones disponibles en el portal electrónico del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Así pues, los datos expuestos nos permiten aducir que hubo eficacia en el manejo de los archivos sólo si tomamos en consideración que los datos expuestos en la gráfica y tabla anterior fueron extraídos de las resoluciones publicadas en el portal electrónico del IFAI correspondiente al apartado de resoluciones, por lo que es imposible saber si en aquellos casos en los que no hubo inconformidad existió prórroga para atender las solicitudes y por ende saber si hubo eficacia; además vale señalar que el que haya eficacia en el manejo de archivos no significa que la respuesta emitida por la Procuraduría haya atendido en sus términos los requerimientos de información de los ciudadanos, pues como señalamos puede que se proporcione un documento distinto al solicitado, que se encuentre incompleto o implique un costo excesivo.

Otro problema de no haber contado con una Ley de Archivos fue que la Procuraduría denegó determinado número de información bajo el argumento de que no estaba obligada a generar documentos *ad hoc* para proporcionarlos en la modalidad elegida por el petionario, por lo que varía documentación que no se encontraba digitalizada se puso a disposición de los solicitantes previo pago de los derechos por concepto de reproducción, tarifa que no en todos los casos fue razonable.

En lo que hace al portal de obligaciones de transparencia, que como mencionamos es la parte proactiva de la política de transparencia debido a que se trata de información sobre los principales indicadores de gestión institucional disponibles de manera permanente en los portales electrónicos de las organizaciones públicas para que la ciudadanía los consulte en el momento que estime oportuno sin necesidad de acreditar requisito alguno o presentar solicitud de información. En esta variable mediremos la efectividad, el indicador será el porcentaje de cumplimiento respecto de la información disponible en el portal, por lo que se estima que habrá efectividad en la medida que la información disponible se haya encontrado actualizada durante el período que abarca de febrero de 2007, que fue cuando entró en operación esta aplicación electrónica, a diciembre del año 2012.

El porcentaje de cumplimiento a éstas obligaciones lo obtendremos de la evaluación anual que realiza el órgano garante del derecho de acceso a la información al portal de obligaciones de transparencia de la Procuraduría, la cual, también se lleva a cabo en las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, éstas miden cinco apartados que son:

- 1) financiero: se integra por la evaluación de las fracciones del artículo 7° de la Ley Federal de Transparencia relativas a la remuneración mensual por puesto (IV), la información sobre el presupuesto asignado (IX), los resultados de las auditorías (X), la información de los programas de subsidio (XI) y las contrataciones que se hayan celebrado (XIII);
- 2) regulatorio y de toma de decisiones: comprende las fracciones relativas a las metas y objetivos de las unidades administrativas (VI), las concesiones, permisos o autorizaciones (XII), el marco normativo aplicable (XIV) y los informes que genere el sujeto obligado (XV);
- 3) relación con la sociedad: abarca las fracciones relativas al directorio de servidores públicos (III), la información referente a la unidad de enlace (V), los servicios que ofrece la dependencia o entidad (VII), los trámites, requisitos y formatos (VIII) y, en su caso, los mecanismos de participación ciudadana (XVI);
- 4) organización interna de la dependencia: se compone por las fracciones relativas a la estructura orgánica (I) y las facultades de las unidades administrativas (II);
- 5) información relevante: se integra por la evaluación de la fracción XVII.

Así pues, revisaremos la información concerniente a la PGR y trataremos de responder las siguientes interrogantes, ¿en qué medida fue consultado el portal de obligaciones de transparencia de la Procuraduría durante el período que comprende de 2007 a 2012?, ¿cuál fue el bloque temático de información que registró mayores restricciones?, ¿durante éste periodo en qué medida estuvo completa y actualizada

la información a que hace referencia el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia?

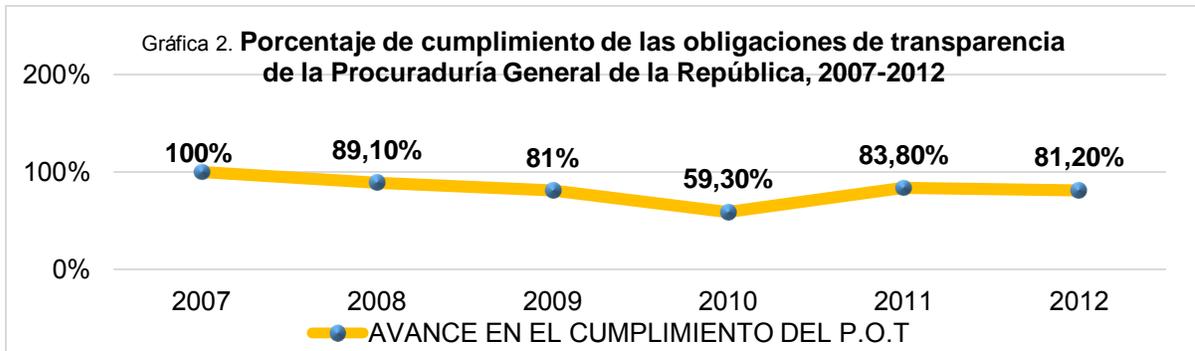
Encontramos que el caso de la Procuraduría resulta ser muy particular, pues como podemos apreciar en la tabla 8, durante el período en estudio la dependencia se encontró dentro de las 20 instituciones que más visitas recibió su portal de obligaciones de transparencia, especialmente a partir del año 2009 cuando se posicionó dentro de los 3 primeros lugares con mayor número de consultas de un total de 241 sujetos obligados de la administración pública federal.

Tabla 8
Número de consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia de la Procuraduría General de la República, 2007-2012.

Año	Número de consultas al P.O.T	Ubicación de acuerdo a las consultas al P.O.T	Porcentaje de consultas al P.O.T
2007	119,204	12°	5.6%
2008	154,108	19°	7.2%
2009	420,051	2°	19.7%
2010	412,309	2°	19.3%
2011	489,700	3°	23.0%
2012	536,290	4°	25.1%
Total	2,131,662		100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del 5°,6°,7°,8°,9° y 10° Informes de labores del IFAI presentados ante el Congreso de la Unión

Consideramos que es un incremento significativo que está ligado al interés de la ciudadanía por conocer las decisiones, los resultados, la manera en que llevó a cabo sus funciones esta institución, en un período en que el tema del combate al crimen organizado ocupó la agenda de gobierno. No obstante, a pesar del aumento en las consultas al portal durante este lapso, la PGR presentó una disminución en el porcentaje de cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, pues como se muestra en la gráfica 2, hubo un descenso considerable en los primeros cuatro años de estudio, al punto de llegar a un cumplimiento por debajo del 60% en el año 2010, lo que nos indica que durante este período la información disponible fue mucho más deficiente y desactualizada respecto de los demás años.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10° Informes de labores del IFAI presentados ante el Congreso de la Unión

Por otro lado en la tabla 9 podemos apreciar que el bloque de información mejor calificado fue el de organización interna, que como mencionamos comprende la evaluación de las fracciones relativas a la estructura orgánica (I) y las facultades de las unidades administrativas (II); mientras que el apartado peor evaluado fue el financiero, que integra las fracciones referentes a la remuneración mensual por puesto (IV), la información sobre el presupuesto asignado (IX), los resultados de las auditorías (X), la información de los programas de subsidio (XI) y las contrataciones que se hayan celebrado (XIII); consideramos esto como un dato significativo si tomamos en cuenta que durante este sexenio se incrementó considerablemente el presupuesto destinado a esta dependencia, hecho que nos lleva a plantear que pudo existir cierto grado de discrecionalidad en el manejo del recurso financiero.

Tabla 9

Avance en el porcentaje de cumplimiento a las obligaciones de transparencia de la Procuraduría General de la República, 2007-2012

Año	Financiero (1)	Regulatorio y toma de decisiones (2)	Relación con la sociedad (3)	Organización interna (4)	Información relevante (5)	Índice de cumplimiento general
2007	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100%
2008	82.0	100.0	100.0	100.0	42.0	89.1%,
2009	69.0	83.0	94.0	100.0	100.0	81%
2010	40.1	64.0	77.5	94.0	80.0	59.4%
2011	82.6	78.2	96.1	83.0	74.9	83.8%
2012	76.4	79.3	87.5	100.0	80.6	81.2%
Total	75.0	84.0	92.5	96.1	79.6	85.4%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10° Informes de labores del IFAI presentados ante el Congreso de la Unión

Resulta pertinente mencionar que durante el período en estudio se establecieron excepciones para cumplir en su totalidad con la obligación de publicar la información a que hace referencia este artículo, particularmente la relativa al nombre de servidores públicos, pues varios de ellos realizaban funciones operativas tendientes a garantizar de manera directa la seguridad nacional y pública, por lo que en numerables ocasiones esta información encuadró con las hipótesis de reserva y confidencialidad señaladas en la Ley Federal de Transparencia (IFAI, Criterio 6/09).

Asimismo, resulta importante señalar que si bien uno de los objetivos de divulgar los principales indicadores de gestión institucional a través del portal de obligaciones de transparencia fue disminuir la cantidad de solicitudes de información, observamos que en el caso de la Procuraduría, por el contrario, hubo un incremento en el ingreso de solicitudes; al respecto, una posible explicación es que, tal como se advierte en la tabla 7, la principal temática de las solicitudes presentadas a la dependencia fue el de averiguaciones previas, el cual no se considera como información pública de oficio; además, el que haya un portal de obligaciones de transparencia no asegura que el pequeño porcentaje de la población que tiene acceso a las tecnologías de la información sepa de su existencia o de cómo utilizarlo.

De esta manera, concluimos señalando que en general el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia se encontró por arriba del 80% durante los años de estudio, lo que demuestra que hubo un cambio gradual en el comportamiento organizacional en el sentido de que fue progresiva la voluntad de cumplir con la obligación democrática de publicar la información sobre los principales indicadores de gestión, pese a ello, no podemos determinar que fue efectivo el portal si consideramos que no se alcanzó como mínimo el 90% de cumplimiento general a pesar de que se establecieron excepciones para publicar la totalidad de la información que dispone el artículo 7 del referido ordenamiento legal.

Por último, mediremos la eficacia de las rutinas del comité de información tendientes a garantizar éste derecho, para lo cual, el indicador será el número de resoluciones en las que el IFAI determinó revocar y modificar las respuestas emitidas por la PGR en las que el referido comité avaló la clasificación en las modalidades de reservada y confidencial, así como las declaraciones de inexistencia de los documentos solicitados por los ciudadanos.

Como hemos mencionado, una de las principales funciones de estos cuerpos colegiados consiste en confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información realizada por los titulares de las unidades administrativas, es decir, deben emitir los argumentos necesarios que sustenten la clasificación de la información requerida y también exponer las razones y fundamentos del por qué no cuentan con ésta, para lo cual, deben expedir una resolución que confirme la declaración de reserva e inexistencia del documento.

Cabe reiterar que para clasificar como reservado algún documento el comité de información debe demostrar de forma clara y debidamente sustentada que el develar la información requerida generaría un riesgo a los intereses jurídicamente protegidos mayor que el interés por tener acceso a la documentación, es decir, que el costo por divulgarla sería mayor que el beneficio por denegarla. Por su parte, para emitir una declaración de inexistencia, la unidad de enlace debe remitir la solicitud de información a las unidades administrativas competentes a fin de que realicen una búsqueda exhaustiva en sus archivos, en caso de no contar con el documento deberán enviar un informe al comité de información en el que expongan los motivos de inexistencia, posteriormente el aludido cuerpo colegiado analiza el asunto y toma las medidas pertinentes a efecto de localizar la información, en caso de no encontrarla, expide una resolución debidamente fundada y motivada en la que expone porque no cuenta con dicha documentación.

En este sentido, consideramos que la eficacia se obtendrá en la medida en que las resoluciones del IFAI confirmen la respuesta del comité de información a pesar de

que ésta sea en el sentido de denegar el documento solicitado, pues se entiende que se hizo de manera adecuada, sin embargo, si el órgano garante determina en su fallo que la negativa a proporcionar la información por parte de la Procuraduría fue incorrecta se considerará que hubo ineficacia, ya que la institución tendrá que trabajar de nueva cuenta para dar cumplimiento a lo que se ordene en la resolución.

Para desarrollar lo anterior, examinamos las resoluciones disponibles en el portal electrónico del Instituto, específicamente aquellas que fueron modificadas y revocadas ante la declaración de reserva o inexistencia de la información por parte del comité de información de la PGR; con lo anterior, intentaremos dar respuesta a las siguientes interrogante, ¿en qué medida las resoluciones del IFAI revocaron o modificaron las declaratorias de reserva e inexistencia de la información emitidas por la Procuraduría?

Para verificar lo anterior, en las tablas 10 y 11 se aprecia el número de respuestas en las que el comité de información de la Procuraduría declaró la reserva e inexistencia de la información solicitada, las cuales, fueron revocadas y modificadas por el órgano garante, por considerar que los argumentos esgrimidos por la dependencia no encuadraban con las hipótesis de reserva y/o inexistencia.

En cuanto a la tabla 10, los datos nos indican que de las 288 resoluciones emitidas por el IFAI en el sentido de modificar las respuestas de la Procuraduría, 61 fueron porque se declaró la inexistencia y 133 porque se clasificó como reservada o confidencial la información solicitada, lo que en términos porcentuales muestra que se modificó el 67.3% de las respuestas en las que el comité de información avaló la reserva o inexistencia.

Tabla 10

Número de resoluciones en las que el IFAI modificó la declaración de reserva e inexistencia de la información emitida por la PGR, 2007-2012

Año	Respuesta emitida por la Procuraduría		Total de negativas a entregar información	Resolución emitida por el órgano garante	Porcentaje de negativas a entregar información que fueron modificadas por el órgano garante
	Inexistencia	Reservas		MODIFICAR	
2007	11	31	42	67	62.7%
2008	9	29	38	52	73.0%
2009	7	16	23	39	59.0%
2010	5	11	16	25	64.0%
2011	25	26	51	62	82.2%
2012	4	20	24	43	55.8%
Total	61	133	194	288	67.3%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las resoluciones disponibles en el portal electrónico del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Respecto de la tabla 11, se observa que de los 242 fallos en los que el órgano garante revocó la respuesta, 81 fueron por clasificación de reserva y 54 por declaración de inexistencia, lo que nos indica que el 55.8% de las respuestas en que el citado cuerpo asintió la reserva o inexistencia fueron revocadas.

Tabla 11

Número de resoluciones en las que el órgano garante revocó la declaración de reserva e inexistencia de la información emitida por la Procuraduría General de la República, 2007-2012

Año	Respuesta emitida por la Procuraduría		Total de negativas a entregar información	Resolución emitida por el órgano garante	Porcentaje de negativas que fueron revocadas por el órgano garante
	Inexistencia	Reservas		REVOCAR	
2007	9	18	27	42	64.3
2008	11	25	36	94	38.3
2009	11	12	23	35	65.7
2010	6	13	19	28	67.9
2011	8	11	19	25	76.0
2012	9	2	11	18	61.1
Total	54	81	135	242	55.8%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las resoluciones disponibles en el portal electrónico del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

En vista de lo anterior, resulta evidente que fueron ineficaces los procedimientos efectuados por el comité de información de la PGR tendientes a proporcionar la información de interés de los ciudadanos en segunda instancia; lo que sugiere que no estuvieron debidamente fundados y motivados los argumentos esgrimidos para sustentar las declaraciones de reserva e inexistencia, no se realizaron las gestiones internas necesarias para localizar la documentación requerida, no se supervisó adecuadamente la aplicación de los criterios de clasificación y conservación de la información, o en otras palabras, nos muestra que los servidores públicos que integraron este cuerpo colegiado no tuvieron los conocimientos, capacitación y compromiso con los temas de transparencia y acceso a la información pública.

Ahora bien, una vez obtenido los resultados previamente expuestos, resulta importante recordar que la evaluación de políticas públicas implica recolectar, valorar e interpretar información, antes, durante y después de su aplicación, con la intención de identificar los motivos por los cuales tuvo determinada orientación, descubrir eventuales fallas durante su ejecución, y verificar en qué medida se cumplió con los objetivos planteados, con el propósito de aportar elementos que contribuyan a mejorar sus resultados, no obstante esta fase del ciclo de políticas también presenta una serie de obstáculos o limitantes que minan el logro de los objetivos planteados.

En este orden de ideas debemos recordar que la presente evaluación tiene como propósito generar propuestas para mejorar la aplicación de la política pública de transparencia de la PGR, por lo que hemos medido la efectividad y eficacia de esta política para determinar en qué medida cumplió con el objetivo 9 del eje 1, y 5 del eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los cuales establecen lo siguiente:

<p>Eje 1. Estado de Derecho y seguridad.</p> <p>Objetivo 9. Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.</p> <p>Estrategia 9.3. Fortalecer los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y difundir de manera oportuna la información pública gubernamental.</p>	<p>Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable</p> <p>Objetivo 5. Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.</p> <p>Estrategia 5.5. Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.</p>
---	--

Como se aprecia la estrategia 9.3 encaminada a lograr el objetivo 9, señala que si bien es cierto la expedición de una Ley de Transparencia representó un avance democrático significativo, también lo es que los ciudadanos no ejercen plenamente este derecho fundamental, por ello, con el propósito de que la ciudadanía conozca el quehacer gubernamental busca intensificar los procesos de sistematización y apertura de la información pública gubernamental, emprendiendo acciones para hacer del conocimiento público aquella que sea de interés general.

Por su parte, la estrategia 5.5 dirigida a lograr el objetivo 5, establece que con el propósito de que la información que las dependencias y entidades ponen a disposición de la sociedad sea útil y de calidad, ésta tiene que ser confiable, oportuna, clara, y veraz, lo cual, facilitará evaluar de mejor manera el gobierno y permitirá realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información.

Así pues, de la lectura de los datos obtenidos apreciamos que durante el período que comprende 2007-2012, la ciudadanía mostró un interés sustantivo en temas

relacionados con la procuración de justicia, prueba de ello, fue el incremento sistemático de solicitudes de información presentadas a la Procuraduría General de la República que pasó de 1,982 requerimientos en el año 2007 a 2,439 en el año 2012, sin embargo, este aumento no se debió a una mayor apertura de la información por parte de la dependencia del Poder Ejecutivo, pues cabe recordar que el 7.4% de respuestas derivaron en inconformidad del solicitante, lo que muestra que la información puesta a disposición de los ciudadanos en primera instancia no satisfizo completamente su necesidad de allegarse de la información pública de su interés, pues de lo contrario no hubieran interpuesto recursos de revisión ante el órgano garante para que se garantizara efectivamente su derecho de acceso a la información.

Por otra parte, no podemos afirmar que la documentación proporcionada a la ciudadanía mediante el derecho de acceso a la información se haya efectuado de manera oportuna, pues como advertimos el 29% de resoluciones en las que se ordenó la entrega de ésta, se atendió más allá de los tiempos establecidos en la normatividad; además el persistente incumplimiento de los fallos emitidos por el IFAI no fue considerado una infracción grave por la Secretaría de la Función Pública, pues como observamos de las 37 denuncias por este motivo únicamente dos casos derivaron en sanciones a servidores públicos de la PGR que consistieron en amonestaciones públicas.

De igual manera, hubo un incremento en la notificación de prórrogas, que si bien es cierto proporcionalmente no fue significativo, también lo es que en muchos de estos casos se terminaba respondiendo que la información era reservada o inexistente, por lo cual, había que activar el recurso de revisión y enfrentar el largo proceso de litigio para obtener el documento deseado. Asimismo, de la revisión de las resoluciones disponibles en la página del órgano garante apreciamos que la mayoría de las respuestas a las solicitudes de información fue poco clara, en el sentido de que estuvieron formuladas con tecnicismos jurídicos poco comprensibles para quien no

es especialista en esta disciplina, lo cual fue en detrimento de la calidad y utilidad de la información puesta a disposición del ciudadano.

Otros asuntos que ponen en evidencia la escasa apertura de información pública fueron los juicios de inconformidad presentados por la Procuraduría ante instancias jurisdiccionales con motivo de las resoluciones emitidas por el Instituto; la baja calificación de determinados apartados del portal de obligaciones de transparencia; así como la constante negativa a entregar información por parte del comité de información por considerarse como reservada o inexistente. Estos hechos dan constancia de la escasa publicidad de información de interés público en un contexto en que la PGR jugó un papel fundamental para garantizar el Estado de derecho, mediante acciones encaminadas a combatir a la delincuencia en sus diferentes manifestaciones.

En vista de lo anterior, encontramos que no hubo eficacia ni efectividad en la garantía del derecho de acceso a la información, el manejo de archivos fue eficaz pero el portal de obligaciones de transparencia no fue efectivo, y los procedimientos del comité de información enfocados a garantizar esta prerrogativa fueron ineficaces, por lo tanto, no podemos aseverar que la Procuraduría haya fortalecido sus mecanismos de comunicación con la ciudadanía, mediante una difusión oportuna de la información generada en el ejercicio de sus atribuciones, ni tampoco se advierte que haya pretendido crear algún instrumento para que ésta información fuera clara, veraz, oportuna y confiable; lo cual, tomando en consideración las características del contexto en que se desarrolla el estudio, nos lleva a plantear que difícilmente la política de transparencia de la PGR revirtió los niveles de desconfianza, falta de credibilidad y certeza jurídica que persistieron en los diversos sectores de la sociedad.

Ahora bien, debemos recordar que a pesar de que exista determinado número de evaluaciones toda política, programa o proyecto enfrenta una serie de obstáculos que minan el logro de los resultados previstos, por ello, a continuación exponemos

algunas limitantes que se presentaron durante el período que abarca la investigación y que tuvieron una repercusión significativa en la ejecución de la política pública de transparencia de la Procuraduría.

Respecto al primer punto, en innumerables ocasiones se suscitó la discusión entre el IFAI y la PGR sobre aquello que debería ser público y lo que debería ser reservado; desde la perspectiva de la Procuraduría, el dar a conocer información sobre averiguaciones previas o asuntos de seguridad pública y nacional evidenciaba sus fortalezas y debilidades, argumentando que éstas podrían ser del conocimiento de las organizaciones criminales, por lo que de manera reiterada reservó información que evidenciaba sus estrategias encaminadas a combatir a la delincuencia organizada, la cual representaba información útil para la ciudadanía, ya que le permitía evaluar los avances y acciones en éstos temas.

Por su parte, desde la óptica del órgano garante el negar dicha información dejaba en estado de incertidumbre al ciudadano respecto de las actividades efectuadas por la Procuraduría. Ante esta situación el IFAI decidió establecer una serie de criterios sobre el manejo de información que la dependencia consideraba como reservada y/ confidencial, a efecto de preservar el derecho a saber de los ciudadanos. Uno de los más importantes fue el criterio 028/10 que dispuso que únicamente se podría develar documentos relacionados con averiguaciones previas y seguridad pública o nacional, siempre y cuando en la solitud no se identificara de forma precisa información que pudiera dañar el interés público protegido por la institución.

Bajo esta consideración el Instituto en diversas resoluciones ordenó a la dependencia proporcionar versión pública de los dictámenes finales de las averiguaciones previas, así como información numérica relacionada con estadísticas sobre incidencia delictiva, cantidad de droga decomisada, número de servidores públicos sujetos a investigación por nexos con la delincuencia organizada; aquella que previamente había sido publicada por otros medios como boletines oficiales o

declaraciones públicas, que al momento de ser requerida mediante el derecho de acceso a la información era clasificada como reservada o confidencial.

A sabiendas de lo anterior, las distintas unidades administrativas de la Procuraduría continuaron reservando documentación que encuadraba con las hipótesis de apertura, lo que hace suponer que hubo un problema de falta de coordinación y comunicación entre la unidad de enlace y los departamentos administrativos de la institución; y también muestra la falta de profesionalización de los integrantes del comité de información que continuaron avalando la clasificación de información.

Al respecto, resulta pertinente señalar que en los informes anuales que el IFAI rindió al Congreso de la Unión, se aprecia en el apartado de anexos denominado “movilidad de los integrantes del comité de información y de los coordinadores de archivo”, que durante el periodo que comprende el estudio en cada año hubo movilidad de los integrantes del comité de información, es decir, un año se removió al titular de la unidad de enlace, otro al titular de la contraloría interna, otro al designado por el titular de la dependencia, y así sucesivamente, lo cual consideramos que fue una de las principales causas por las que los integrantes del referido cuerpo colegiado carecieron de profesionalización para socializar y capacitar adecuadamente a las unidades administrativas respecto de los temas que nos ocupan.

Asimismo, la falta de incentivos positivos y negativos fue una de las limitantes más notables en la Ley Federal de Transparencia, ya que no dispone de medidas de apremio y estímulos como resultado de una instrumentación efectiva, o sanciones significativas ante transgresiones a dicho ordenamiento legal. Para explicar cómo estos factores influyeron en los servidores públicos de la Procuraduría para no ejecutar adecuadamente la política de transparencia, nos remitimos a la idea de Antony Downs (1967: 87) quien adujo que el compromiso de los actores burocráticos con los objetivos organizativos depende del costo total de adoptar el comportamiento ante un cambio de objetivos, por lo que, si dicho cambio requiere de un drástico

reacomodo de sus comportamientos, esto representa un costo psicológico o incluso económico demasiado grande que dificulta el proceso del cambio organizacional.

De acuerdo con este planteamiento, no hubo un compromiso de los funcionarios de la PGR con alcanzar los objetivos en materia de transparencia y acceso a la información establecidos en la planeación nacional, no sólo por las limitantes en la ley, sino también por el costo que representaba adoptar y poner en práctica el valor democrático de la transparencia que implicaba un cambio drástico en la cultura burocrática de la organización asociada al sigilo y discrecionalidad en el desarrollo de sus atribuciones.

En suma, concluimos señalando que entre los obstáculos y limitantes que tuvieron una repercusión significativa en la ejecución de la política pública de transparencia de la Procuraduría, se encontraron factores contextuales, la falta de coordinación entre su unidad de enlace y los departamentos administrativos, la falta de comunicación y profesionalización de sus funcionarios, así como la inexistencia de incentivos positivos y negativos encaminados a modificar la cultura organizacional que por décadas estuvo acostumbrada a actuar con discrecionalidad.

4.2 Propuestas para mejorar la ejecución de la política pública de transparencia de la Procuraduría General de la República.

En este apartado se brindan algunas propuestas encaminadas a mejorar la ejecución de la política pública de transparencia de la PGR que formamos a partir de los resultados de la evaluación efectuada en la sección anterior, el propósito es incidir en la toma de decisiones de quienes instrumentan esta política al interior de la dependencia, aportando elementos prácticos para transformar su aplicación a la luz de los cambios administrativos que estamos presenciando actualmente. En efecto, las reformas legales recientemente aprobadas se convertirán en una serie de proyectos y prácticas administrativas encaminadas a mejorar los servicios públicos ofertados por la autoridad, por lo que nuestras propuestas se enfocan a mejorar los

procesos que componen esta política pública, con la intención de que logre los objetivos establecidos por la presente administración en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Así pues, de las modificaciones al marco normativo constitucional se advierte que el Poder Ejecutivo dejará de poseer el monopolio de la procuración de justicia, debido a que la Procuraduría pasará a convertirse en un órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la República, las funciones administrativas serán prácticamente las mismas aunque es pertinente recordar que esta por ejecutarse el sistema penal de corte acusatorio que justamente se basa en los principios de publicidad y transparencia, por lo que este valor democrático deberá regir el actuar institucional de todos los funcionarios que integren dicha organización. Por otro lado, los cambios en la Ley suprema otorgan autonomía constitucional al IFAI, confiriéndole la responsabilidad de ejecutar una verdadera política pública de Estado en materia de transparencia; por lo que la relación entre ambas instancias se transformará por completo.

Al respecto, existen dos posibilidades de la nueva relación institucional, una que es la vigente consistente en que como órgano autónomo la PGR será un sujeto obligado indirecto por la Ley de Transparencia, por lo que estará encargado de garantizar por sí mismo el derecho de acceso a la información, es decir, resolviendo sus propios recursos de inconformidad sin la necesidad de intervención del órgano garante de este derecho; y la otra, consiste en que el IFAI efectúe su reciente facultad de atracción para conocer de aquellos casos relevantes que se susciten en el órgano encargado de la procuración de justicia; cualquiera que sea el nuevo vínculo las siguientes propuestas están encaminadas a mejorar la ejecución de dicha política al interior de la Procuraduría.

Por lo que se refiere a garantizar el derecho de acceso a la información, planteamos que se deje de poner énfasis en lo estrictamente normativo, ya que esto no asegura que se garantice de mejor manera el acceso a la información, esto es así porque

garantizar esta prerrogativa implica también acciones de socialización en los diversos sectores de la sociedad y de capacitación a los funcionarios públicos de la institución. Además, se corre el riesgo de concentrar todos los esfuerzos de los servidores públicos por aplicar al pie de la letra la normatividad de transparencia, con la intención más de obtener un resultado aceptable en la evaluación que realice el órgano garante, y no por contar con recurso humano profesional comprometido con estos valores de corte democrático.

Por lo que toca al manejo de archivos, en la presente era de la información se torna necesario comenzar a discutir los beneficios de un gobierno sin papeles, lo que se puede lograr cambiando el paradigma de contar con voluminosos expedientes que sólo abarcan un espacio considerable e implican un manejo dificultoso, por lo cual, es imprescindible que se adopte la idea de los archivos electrónicos, y en este sentido, sugerimos transformar en formato digital toda la documentación existente derivada del ejercicio de las atribuciones de los funcionarios de la Procuraduría. Asimismo, es importante que el encargado del archivo sea una persona especializada en el tema y que éste mantenga una comunicación constante tanto con las unidades administrativas como con el comité de información de la dependencia.

En cuanto al portal de obligaciones de transparencia es importante que se fortalezcan los mecanismos de transparencia proactiva, y para ello, se debe crear un apartado específico que contenga únicamente la información pública de interés social en un momento determinado, que como constatamos es la que más genera solicitudes de información. Además, considerando que la mayoría de las solicitudes de información se refieren a averiguaciones previas, proponemos que se integre un indicador más al portal de obligaciones de transparencia de la Procuraduría, en el que se publique la versión pública de los dictámenes finales de las averiguaciones, los cuales contienen un análisis pormenorizado de las actuaciones de la institución y la valoración de las constancias que obran en cada expediente, cuya difusión permitirá conocer el resumen de la investigación realizada y el desempeño de las

autoridades responsables, estimamos que es una opción más conveniente que elaborar versiones públicas de los expedientes que integran las averiguaciones, pues muchas de éstas consisten en cientos e incluso miles de fojas.

Respecto a las atribuciones del comité de información consideramos que el hecho de que la política de seguridad implementada por la presente administración implique acciones en conjunto entre cada una de las instituciones encargadas de la seguridad nacional, como lo es la PGR, y a la vista de los resultados recientes y los problemas que persisten en esta materia, proponemos que el comité de información se encuentre en sesión permanente para atender oportunamente aquellas solicitudes que requieran clasificación. Asimismo, estimamos que debe haber mayor comunicación y coordinación entre la unidad de enlace y los departamentos administrativos de la Procuraduría, así como con los demás órganos desconcentrados del sistema de procuración de justicia, con la intención de que se socialicen los criterios de operación, acuerdos y demás reglas formales e informales que permitan una adecuada ejecución de dicha política pública. También sugerimos que los integrantes del referido cuerpo colegiado no sean removidos continuamente y por el contrario permanezcan en sus cargos por lo menos durante el tiempo que por ley compete a la administración en turno.

Por último, respecto a las medidas de apremio y sanción, y a la luz de las aludidas reformas, consideramos conveniente que sea una instancia ajena al órgano garante del acceso a la información quien imponga las sanciones, pues la transparencia no es algo que deba imponer en forma punitiva dicho órgano, en todo caso podría ser uno de los recién creados órganos autónomos o bien la denominada Agencia Anticorrupción; no obstante, estimamos conveniente que las medidas de estímulo sean promovidas por el mismo IFAI o el titular de la unidad de enlace, pues son los encargados de fomentar la cultura de la transparencia al interior de las organizaciones.

Dado que la dependencia encargada de la procuración de justicia continúa desarrollando un papel fundamental en la lucha contra las organizaciones del crimen organizado y considerando los cambios trascendentales en materia político administrativa, somos optimistas en que de tomarse en cuenta estas propuestas se mejorará la ejecución de la política pública de transparencia de la todavía denominada Procuraduría General de la República.

CONCLUSIONES.

El objetivo general de la presente investigación es examinar los alcances y límites de la política pública de transparencia instrumentada por la PGR, en el período que comprende de 2007 a 2012, a fin de brindar propuestas orientadas a generar una mayor efectividad en su aplicación, para lo cual, en el primer capítulo desarrollamos los conceptos de política pública, evaluación, transparencia y, procuración de justicia. Así pues, respecto del término política pública realizamos un breve bosquejo histórico de su surgimiento, partiendo de los estudios de Harold Lasswell y su propuesta de *Ciencias de políticas*, enfatizando la distinción entre el análisis de política pública (*policy analysis*), y el análisis de la toma de decisiones (*policy making*); presentamos además, algunas acepciones de reconocidos teóricos en la materia, tales como, Ives Meny y Jean Claude Thoenig, André-Noël Roth Deubel, y Luis Aguilar Villanueva, cuyos planteamientos fueron comparados y contrastados, a fin de mostrar las similitudes, complejidades y ambigüedades respecto de los elementos que integran dicha acepción; e ilustramos algunos instrumentos que facilitan la clasificación de las actividades gubernamentales de organizaciones públicas, poniendo énfasis en el ciclo de las políticas.

Enseguida, abordamos el concepto de evaluación, que a nuestro criterio es una de las fases más significativas del ciclo de políticas públicas, debido a que nos permite valorar la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas, identificar cuáles son los principales obstáculos que impiden que ésta cumpla su cometido, y también allegarnos de información útil para mejorar la ejecución de la política, programa o proyecto evaluado. De esta manera, explicamos los distintos momentos, dentro del ciclo de políticas en que se puede realizar evaluaciones, como son, la fase *ex ante*, *concomitante* y *ex post*; proporcionamos una serie de definiciones planteadas por expertos en la materia; describimos cuáles fueron los usos más comunes del sistema de evaluación en México; y finalmente, ilustramos algunas de las principales limitantes de esta fase de la política, como lo es el hecho de que si bien toda evaluación deriva en recomendaciones, esto no significa que sean procesadas

adecuadamente por los operadores de la política, ya que la mayoría, por no decir todas, carecen de incentivos que induzcan a las unidades administrativas responsables a utilizar los resultados para mejorar la aplicación de la política que se trate.

Posteriormente, tratamos el concepto de transparencia donde proporcionamos algunas definiciones de organizaciones y autores internacionales, señalamos los problemas de la falta de transparencia en individuos y organizaciones particularmente vinculadas a las asimetrías de la información, la cual consiste en una situación en la que sólo algunos actores tienen acceso a información que otros no tienen y eso les da una ventaja para tomar decisiones; proveímos definiciones de transparencia desde las perspectivas administrativa y jurídica; efectuamos la distinción entre esta acepción y las de acceso a la información y rendición de cuentas; y expusimos algunas ideas que generalmente persisten en algunas organizaciones públicas como es el hecho de considerar a la transparencia como un fin en sí mismo, y no como un medio para acotar la corrupción, proteger a la ciudadanía en contra del comportamiento oportunista de actores políticos y burocráticos, fomentar la participación ciudadana, reducir las asimetrías de la información, por citar algunos.

A continuación, abordamos el concepto de procuración de justicia, para lo cual explicamos la importancia que ha tenido la justicia para la sociedad a lo largo de la historia; expusimos los conceptos de administración, impartición y procuración de justicia, con la intención de diferenciarlos, pues son términos que se utilizan frecuentemente de manera indistinta, a pesar de que poseen significados diversos y son puestos en práctica por diferentes instancias del Estado; además, describimos las instituciones que integran el sistema de procuración de justicia en nuestro país; y también señalamos, de manera breve, las actividades que realizan la Procuraduría y el Ministerio Público a efecto de diferenciar las atribuciones de ambas organizaciones.

Por lo que corresponde al capítulo dos, abordamos los orígenes y desarrollo de la procuración de justicia en México, exponiendo los cambios institucionales y normativos que se efectuaron desde mediados del siglo XIX, haciendo referencia a los modelos de impartición de justicia internacional que influyeron en la configuración de nuestro sistema, particularmente el arquetipo francés y norteamericano; aludimos algunos puntos de la reforma constitucional de 1900, mediante las que se delinearon de manera más concreta las funciones en materia de procuración e impartición de justicia de los poderes Ejecutivo y Judicial, tal como las conocemos actualmente; ilustramos algunos de los vicios institucionales que fue adquiriendo la Procuraduría a lo largo del siglo XX, como resultado del predominio de un sólo partido político en el poder; referimos los cambios estructurales, funcionales y operacionales de la dependencia que derivaron del proceso de transición democrática en nuestro país.

Más adelante, describimos el marco jurídico vigente de la PGR, desde lo previsto en la Constitución, hasta lo prescrito en las diversas leyes reglamentarias; precisamos a detalle las atribuciones que competen a las organizaciones públicas encargadas de la procuración de justicia en nuestro país. Asimismo, ilustramos como está conformada la estructura orgánica actual de la Procuraduría, que ha sido resultado de las medidas encaminadas a abatir la corrupción, eliminar la duplicidad de funciones, reducir los tramos de mando, mejorar la coordinación organizacional; expusimos también la misión y visión institucional;

Acto seguido, desarrollamos los antecedentes de la unidad de enlace de acceso a la información, que es la encargada de instrumentar la política de transparencia al interior de la Procuraduría; describimos de manera general sus facultades, forma de operar, los principales retos que ha tenido que afrontar, como es el caso de hacer frente a las inercias burocráticas de la organización que por décadas había consolidado valores contrarios a la transparencia. Además, explicamos por qué es importante para la institución encargada de preservar el Estado de derecho desarrollar sus funciones bajo esquemas de transparencia, especialmente en un

contexto en que los temas de seguridad nacional ocuparon prácticamente la agenda de gobierno.

En el capítulo tres, abordamos la política pública de transparencia del Estado mexicano, para lo cual expusimos los antecedentes históricos del derecho de acceso a la información en nuestro país, su operatividad de ésta política, las organizaciones facultadas para instrumentarla, así como, la situación actual y los desafíos que presenta. Para ello, comenzamos por describir la evolución del derecho a la información en su vertiente de acceso, teniendo como punto de partida la reforma política de 1977, mediante la cual, se reformó el artículo 6° constitucional estableciendo que la información sería garantizada por el Estado; explicamos las distintas interpretaciones efectuadas por la Suprema Corte ante la falta de reglamentación; describimos la manera en que distintos actores políticos, de la sociedad civil e internacionales, intervinieron para dar origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y expusimos las principales limitantes de este ordenamiento legal que dieron pauta a la subsecuente reforma constitucional del artículo 6° en el año 2007, mediante la que se plasmaron los principios fundamentales y se homogeneizó el derecho de acceso a la información pública en todas las entidades federativas.

Enseguida, enunciamos los objetivos de la política pública de transparencia; describimos y explicamos los elementos que la componen, que a nuestro criterio son, garantizar el derecho de acceso a la información, la gestión de los archivos, de los portales de obligaciones de transparencia, así como las rutinas o procedimientos de las unidades de enlace y comités de información tendientes a garantizar ésta prerrogativa. Más adelante, describimos las atribuciones de las organizaciones encargadas de instrumentar ésta política, como son el IFAI, las unidades de enlace y los comités de información, expusimos sus características operacionales, estructuras orgánicas, y del órgano garante señalamos su misión y visión.

Asimismo, enunciamos cuáles fueron los alcances y límites de la política pública de transparencia durante el período que abarcó la investigación, a manera de ejemplo, enfatizamos que se hizo del conocimiento público información sobre asuntos que anteriormente estaban fuera del alcance de la ciudadanía, la creación del portal de obligaciones de transparencia que muestra información sobre indicadores de gestión sin la necesidad de acreditar algún requisito o presentar una solicitud; también destacamos la falta de autonomía constitucional del órgano garante, la imposibilidad de que sus resoluciones no fueran impugnadas, el limitado universo de sujetos obligados, la falta de una normatividad en materia de archivos, por mencionar algunos.

Por último, en el capítulo cuatro efectuamos la evaluación de la política pública de transparencia de la PGR durante el período 2007-2012, para lo cual medimos la efectividad y eficacia de cada uno de los elementos de esta política, que son, el derecho de acceso a la información, la gestión de archivos, el manejo del portal de obligaciones de transparencia, y los procedimientos del comité de información para proporcionar la documentación solicitada en segunda instancia, es decir después del recurso de inconformidad, y en base a los resultados obtenidos verificamos en qué medida se cumplió con lo establecido en los objetivos 9 del eje 1, y 5 del eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo, relativos a generalizar la confianza de los habitantes en las instancias de procuración de justicia y promover la transparencia en todos los ámbitos de gobierno. Finalmente, presentamos algunas propuestas para mejorar la aplicación de la referida política pública.

De esta manera, por lo que respecta a garantizar el derecho de acceso a la información medimos la eficacia y efectividad, nuestros indicadores fueron el número de respuestas de solicitudes de información que no derivaron en inconformidad o recurso de revisión, y el número de resoluciones emitidas por el IFAI que fueron atendidas por la PGR en su totalidad y dentro de los plazos establecidos en la Ley. Por lo que toca al primer punto, partimos de la idea de que la eficacia se obtiene cuando el sujeto obligado proporciona una respuesta de calidad que satisface las

necesidades de información del ciudadano y por tanto éste considera inoportuno presentar un recurso de revisión; en el segundo supuesto, estimamos que la efectividad se logra cuando la autoridad cumple en sus términos la resolución emitida por el órgano garante, aun cuando afecte ciertos intereses por develar la información que se le ordena, pues ello implica un cambio de comportamiento organizacional en el sentido de abrirse al escrutinio público.

En cuanto al manejo de archivos medimos la eficacia, utilizando como indicador la celeridad con que se atendieron las solicitudes de información, por lo cual, consideramos que la eficacia dependería de aquellos casos en que la Procuraduría solicitó prórroga para atender las solicitudes o algún otro mecanismo dilatorio para dar contestación; en caso de incrementarse el número de aplazamientos para dar respuesta estimamos que habría ineficacia pues ello significaba que no había una adecuada administración, organización y conservación de los archivos de las unidades administrativas competentes.

En lo que hace al portal de obligaciones de transparencia medimos su efectividad, el indicador utilizado fue el porcentaje de cumplimiento de la información disponible, para ello, consideramos que la efectividad dependería de que la información exhibida estuviera actualizada durante el período que abarcó la investigación, pues demostraría que hubo disposición de la organización para mostrar información útil para el ciudadano.

Por lo que corresponde a las rutinas del comité de información tendientes a garantizar éste derecho, el indicador fue el número de resoluciones en las que el IFAI determinó revocar y modificar las respuestas emitidas por la PGR en las que el referido comité avaló la clasificación en las modalidades de reservada y confidencial, así como las declaraciones de inexistencia de los documentos solicitados. Para ello, consideramos que la eficacia se obtendría en la medida en que las resoluciones del IFAI confirmaran las respuestas del comité de información pues se entendería que lo hizo de manera adecuada, sin embargo, si el órgano garante determinaba en su

fallo que la negativa a proporcionar la información fue incorrecta se consideraría que hubo ineficacia, pues la institución tendría que trabajar de nueva cuenta para dar cumplimiento a lo que se le ordenara en la resolución.

Los resultados que arrojó la evaluación nos indicaron que durante el período en estudio la PGR no garantizó de manera eficaz el derecho de acceso a la información, debido a que la falta de calidad de sus respuestas generó que el ciudadano se inconformara en el 7.4% de las contestaciones, de las cuales, en el 49.3% el IFAI resolvió a favor del solicitante, indicando que en más de la mitad de los casos, los argumentos utilizados por la Procuraduría para no garantizar el derecho de acceso a la información fueron empleados de manera incorrecta, y el ciudadano tuvo que allegarse de la información de su interés sólo hasta después de la intervención del Instituto, lo cual no admitimos como un dato aceptable por considerar que la PGR se encontró dentro de las 10 dependencias de la administración pública federal a las que se les requirió mayor número de solicitudes de información en el sexenio 2007-2012.

Además éste derecho no se garantizó de manera efectiva en razón de que hubo un significativo desfase en los cumplimientos de las resoluciones del Instituto, pues el 29% se atendieron fuera de los plazos establecidos en la Ley, transgrediendo con ello el principio de expedites; cabe mencionar que el persistente incumplimiento de los fallos emitidos por el IFAI no fue considerado una falta grave por la instancia encargada de imponer las sanciones administrativas correspondientes por lo que el costo por no atender las resoluciones en tiempo y forma fue relativamente menor que el beneficio de hacerlo; asimismo, hubo constantes inconformidades de la Procuraduría ante instancias jurisdiccionales con motivo de las resoluciones del Instituto, lo que hizo más prolongado y costoso acceder a la información de interés de los ciudadanos.

De igual manera, la evaluación mostró que hubo eficacia en el manejo de los archivos de la Procuraduría, sólo si tomamos en consideración que los datos exhibidos fueron

extraídos de las resoluciones publicadas en el portal electrónico del IFAI correspondiente al apartado de resoluciones, por lo que es imposible saber si en aquellos casos en los que no hubo recurso de revisión, existió prórroga para atender las solicitudes y por ende saber si hubo eficacia; además, el hecho de que existiera eficacia en el manejo de archivos en esta etapa procesal no significó que la respuesta emitida por la dependencia hubiera atendido en su totalidad los requerimientos de información de los ciudadanos, pues pudo haberse proporcionado un documento distinto al solicitado, que se encontrara incompleto o implicara un costo excesivo.

Por otro lado, los resultados exhibieron que en general el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia se encontró por arriba del 80% durante los años de estudio, lo que demuestra que hubo un cambio gradual en el comportamiento organizacional en el sentido de que fue progresiva la voluntad de cumplir con la obligación democrática de publicar la información sobre los principales indicadores de gestión, no obstante, determinamos que no fue efectivo el portal por considerar que no alcanzó como mínimo el 90% de cumplimiento general a pesar de que se establecieron excepciones para publicar la totalidad de la información que dispone el artículo 7° de la Ley Federal de Transparencia.

Además, la evaluación expuso que fueron ineficaces los procedimientos efectuados por el comité de información de la PGR tendientes a proporcionar la información de interés de los ciudadanos en segunda instancia; lo que sugiere que no estuvieron debidamente fundados y motivados los argumentos esgrimidos para sustentar las declaraciones de reserva e inexistencia, no se realizaron las gestiones internas necesarias para localizar la documentación requerida, no se supervisó adecuadamente la aplicación de los criterios de clasificación y conservación de la información, o en otras palabras, mostró que los servidores públicos que integraron este cuerpo colegiado no tuvieron los conocimientos, capacitación y compromiso con los temas de transparencia y acceso a la información pública.

En vista de los resultados obtenidos en la evaluación, determinamos que no hubo eficacia ni efectividad en la garantía del derecho de acceso a la información, existió eficacia en el manejo de archivos, no fue efectivo el portal de obligaciones de transparencia, y los procedimientos del comité de información enfocados a garantizar esta prerrogativa fueron ineficaces, por lo tanto, no consideramos que la Procuraduría haya fortalecido sus mecanismos de comunicación con la ciudadanía mediante una difusión oportuna de la información generada en el ejercicio de sus atribuciones, ni tampoco que haya pretendido crear algún instrumento para que ésta información fuera clara, veraz, oportuna y confiable, lo cual tomando en consideración las características del contexto en que se desarrolla el estudio, nos llevó a plantear que difícilmente la política de transparencia de la PGR revirtió los niveles de desconfianza, falta de credibilidad y certeza jurídica que persistieron en los diversos sectores de la sociedad, motivo por el que no cumplió con lo establecido en los objetivos 9 y 5 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Ahora bien, como en toda política pública encontramos una serie de obstáculos que a nuestra consideración tuvieron una repercusión significativa en la ejecución minando el logro de los resultados previstos, entre estos tenemos, los factores contextuales, la falta de coordinación entre la unidad de enlace y los departamentos administrativos, la falta de comunicación y profesionalización de los funcionarios, así como la inexistencia de incentivos positivos y negativos orientados a modificar la cultura organizacional

Por lo que refiere a los factores contextuales, observamos un comportamiento sistemático de la Procuraduría de reservar información relativa a las averiguaciones previas y relacionada con el combate al crimen organizado, aun cuando de conformidad con diversas resoluciones del órgano garante no toda la información atentaba contra los intereses protegidos por dicha autoridad. La falta de coordinación y comunicación se debió a que la unidad de enlace y el comité de información a pesar de tener conocimiento de los criterios sobre el manejo de información que no podía considerarse como reservada o confidencial, permitieron que las unidades

administrativas continuaran clasificando documentos que no encuadraban con las hipótesis de reserva.

Por lo que hace a la falta de profesionalización de los servidores públicos, encontramos que cada año que abarcó el período de estudio hubo movilidad de los integrantes del comité de información, lo cual fue en detrimento de su profesionalización. Y las limitantes a la ley de la materia se debieron a la falta de incentivos positivos y negativos, es decir, estímulos o mecanismos de sanción que indujeran a los funcionarios públicos de esta dependencia a cumplir con las disposiciones en materia de transparencia.

Finalmente, concluimos con una serie de propuestas encaminadas a mejorar la ejecución de esta política pública, tomando en consideración las modificaciones legales efectuadas a la PGR y al IFAI, derivadas de la recién aprobada reforma política. Las propuestas consisten en dejar de poner énfasis en lo estrictamente normativo, ya que esto no asegura que se garantice de mejorar manera el acceso a la información, esto es así porque garantizar este derecho implica también acciones de socialización en los diversos sectores de la sociedad y de capacitación a los funcionarios públicos de la institución, por ello planteamos que sería importante que estos últimos conozcan las atribuciones que competen a cada unidad administrativa de la organización;

También propusimos que se adopte la idea de los archivos electrónicos, para lo cual, sugerimos transformar en formato digital todas las documentaciones existentes derivadas del ejercicio de las atribuciones de los funcionarios de la Procuraduría; asimismo, expusimos que sería conveniente fortalecer los mecanismos de transparencia proactiva, para lo cual se podría crear un apartado en la página eléctrica de la institución que contenga la información pública de interés social en un momento determinado, que como constatamos es la que más genera solicitudes de información por parte de los ciudadanos; además, considerando que la mayoría de las solicitudes de información se refieren a averiguaciones previas, propusimos que

se integre un indicador más al portal de obligaciones de transparencia de esta dependencia, en el que se publique la versión pública de los dictámenes finales de dichas averiguaciones, los cuales contienen un análisis pormenorizado de las actuaciones de la institución y la valoración de las constancias que obran en cada expediente, cuya difusión permitiría conocer el resumen de la investigación realizada y el desempeño de las autoridades responsables.

Por último, respecto a los mecanismos de sanción y a la luz de las aludidas reformas, consideramos conveniente que sea una instancia ajena al órgano garante quien imponga las sanciones, pues la transparencia no es algo que deba imponer punitivamente dicho órgano, estimamos conveniente que sea uno de los recién creados órganos autónomos o bien la denominada Agencia Anticorrupción, no obstante, consideramos que las medidas de estímulo sean promovidas por el mismo IFAI o el titular de la unidad de enlace, pues son los encargados de fomentar la cultura de la transparencia al interior de las organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis, (1992), *El Estudio de las políticas públicas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis, (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-31.
- Alvarado, Arturo y Zaberucha, Jorge, (2010), "La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada", en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coordinadores), *Los grandes problemas de México: Seguridad nacional y seguridad interior*, México, el Colegio de México.
- Arellano Gault, David, y Lepore Walter, (2012), "Una premisa olvidada de la transparencia gubernamental: la gestión de la documentación", en Cejudo, Guillermo, López Ayllon, Sergio, y Ríos Cázares, Alejandra, *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Artz, Sigrid, (2008), "La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana", en Alvarado, Arturo (editor), *La reforma de la justicia en México*, México, el Colegio de México.
- Bardach, Eugene, (1998), *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, (2006), "¿Por qué constitucionalizar?", en López Ayllón Sergio (coordinador), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI.
- Cardozo Brum, Myriam Irma, (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Carpizo, Jorge, (2011), "Diversos aspectos personales y sociales en la procuración de la justicia", en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coordinadores), *El control del poder. Homenaje Diego Valadés*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Castelazo, José, (2007), *Administración Pública: Una Visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castro, Juventino, (1993), *La procuración de la justicia federal*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Castro, Juventino, (1998), *El ministerio público en México. Funciones y definiciones*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Cejudo, Guillermo, (2011), "De las recomendaciones a las acciones: el uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno", en Cejudo, Guillermo y Maldonado, Claudia, *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del premio 2011 Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica - Secretaría de la Función Pública, pp. 11-28.
- Concha Cantú, Hugo y Caballero Juárez, José, (2001), *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

-Correa González, Catalina y Madrazo Lajaous, Alejandro, (2008), *Transparencia y Procuración de justicia en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Ensayo 5.

-Cossío Díaz, José Ramón, (2008), "Transparencia y Estado de Derecho, en Ackerman, Jonh (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Ed. Siglo XXI.

-Downs, Antony, (1967), "Insyde Bureucracy", citado por Montiel José María, "La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?" en Cejudo, Guillermo y Maldonado Trujillo, Claudia, *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del premio 2011 Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica - Secretaría de la Función Pública, pp. 11-28.

-Fernández Ruíz, Jorge, (1998), "Hacia una nueva forma de gestión en la procuración de justicia", en *Liber ad Nonorem Sergio Ramírez. Tomo II*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

-Fernández Ruíz, Jorge, (2005), "Reestructuración de los órganos de procuración de justicia en las entidades federativas", en Gámiz Parral, Máximo y Rivera Rodríguez, José (coordinadores), *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

-Ferreiro Yazigi, Alejandro, (2012), "Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información", en Hofmann Andrés, Ramírez Alujas Álvaro, Bojórquez Pereznieto José (coordinadores), *La promesa del gobierno abierto*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

-Fix Zamudio, Héctor, (1985). "La función constitucional del Ministerio Público", en Ovalle, Favela José, *Temas y problemas de la Administración de justicia en México*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

-Forssbäck, Jens and Oxelheim, Lars, (2014), *The Multi-faceted concept of transparency*, Sweden, Lund University and the Research Institute of Industrial Economics.

-González, Francisco y González, Marco Antonio, (2009), *Del Porfirismo al neoliberalismo*, México, Ed. Quinto Sol.

-Guerrero Orozco, Omar Benigno, (1996), *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM.

-Guerreo, Eduardo y Ramírez, Leticia, (2006), "Balance del derecho de acceso a la información en los estados y municipios de México", en López Ayllón Sergio (coordinador), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate*, México, UNAM-IFAI.

-Guerrero, Manuel Alejandro, (2010), "El IFAI, el acceso a la información y la transparencia", en Méndez, José Luis (coordinador), *Los grandes problemas de México-Políticas Públicas*, México, el Colegio de México.

-López Ayllón, Sergio, (1984), *El derecho a la información*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

-López Ayllón, Sergio, (2005), "La creación de la Ley de Acceso a la Información una perspectiva desde el Ejecutivo Federal", en Concha Cantú, Hugo, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Lucy (coordinadores), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- López Ayllón, Sergio, (2006), "La constitucionalización del derecho de acceso a la información una propuesta para el debate", en López Ayllón, Sergio (coordinador), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI.
- Luna Pla, Issa, (2009), *Movimiento Social del derecho de acceso a la información en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura, (2009), *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo número 42.
- Majone, Giandomenico, (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Ed. FCE.
- Malvárez Contreras, Jorge, (2007), *Fundamentos de la procuración de justicia*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Meny Ives y Thöenig Jean Claude, (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ed. Ariel.
- Merino, Mauricio, (2006), "Muchas políticas y un solo derecho", en López Ayllón, Sergio (coordinador), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, pp. 127-156.
- Merino Huerta, Mauricio, (2008), "La transparencia como política pública", en Ackerman, Jonh (coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Ed. Siglo XXI.
- Merino, Mauricio y Cejudo, Guillermo, (2010), "Introducción", en Merino Mauricio, Cejudo Guillermo, Arellano Gault David et al, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, pp. 9-25.
- Montiel, María José, (2011), "La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?" en Cejudo, Guillermo y Maldonado Trujillo, Claudia, *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del premio 2011 Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica - Secretaría de la Función Pública, pp. 11-28.
- Noriega Echeverría, Manuel, (2011), *Manual de Autoformación. Indicadores de Gestión Gubernamental y Transparencia*, México, Colección Capacitación a Distancia 06, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Ornelas Núñez, Lina, (2005), "Acceso a la Información en el poder Ejecutivo Federal", en Concha Cantú, Hugo, López Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Lucy (coordinadores), *Transparentar al estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Palacios, Marco y Serrano, Mónica, (2010), "Colombia y México: las violencias del narcotráfico", en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coordinadores), *Los grandes problemas de México: Seguridad nacional y seguridad interior*, México, el Colegio de México.
- Peschard, Jacqueline, (2009), *Transparencia: nueva palanca de la democracia electoral*, México, Instituto Electoral del Estado de México, Serie breviaros de cultura política democrática, n.9.
- Procuraduría General de la República, (2005), *Innovación y vanguardia en el Estado de derecho y la procuración de justicia*, México, Ed. FCE.

-Resa Nestares, Carlos, (2003) *El comercio de drogas ilegales en México. Corrupción en la PGR: promesas sin seguimiento*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.

-Ríos Cázares, Alejandra y Zavala Dirk, (2012), "Las contrapartes de los órganos garantes: las unidades de enlace", en Cejudo, Guillermo, López Sergio y Ríos, Alejandra (editores), *La política de transparencia en México, Instituciones, logros y desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

-Roth Deubel, André-Noël, (2002), *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*, Bogotá, Ed. Aurora.

-Schedler, Andreas, (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuaderno de transparencia n. 3.

-Sosa, José, (2010), "Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica", en Ramos José María, Sosa José y Acosta Félix (coordinadores), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de la Frontera Norte, pp. 101-120.

-Subirats, Joan, Knoeppel Peter, et al, (2008), *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Barcelona, Ed. Ariel.

-Trejo Delarbe, Raúl, (2008), "Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial", en Salazar Ugalde, Pedro (coordinador), *Del derecho de acceso a la información en la constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*, México, UNAM-IFAI.

-United Nations Conference on Trade and Development, (2012), *Transparency*, New York and Geneva, UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements II.

-Vergara, Rodolfo, (2010), *La transparencia como problema*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuaderno de transparencia n. 5.

-Villanueva, Ernesto, (2006), *Derecho de la Información*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

-Zepeda Lecuona, Guillermo, (2004), *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, Ed. FCE.

HEMEROGRAFÍA

-Arellano Gault, David y Walter, Lepore, (2009), "Reformas de Transparencia: hacer endógena la transparencia organizacional. El caso de México", en *Revista Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLIX, núm.2, abril-junio, pp.312-341.

-Barrera Nájera, Guadalupe, (2011), "Observaciones de transparencia en la procuración de justicia", en *México Transparente*, México, publicación del Colectivo por la Transparencia, boletín número 1, pp. 3-5.

-Berrios Navarro, María del Pilar y Bolívar Espinoza, Augusto, (1998), "Políticas públicas administrativas de impartición de justicia en la reforma del Estado (1994-1997)", en *Revista gestión y estrategia*, México, UAM Azcapotzalco, No. 13, enero-junio, pp. 21-39.

-Cabrero Mendoza, Enrique, (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy science en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol. IX, núm. 2 segundo semestre, pp. 189-229.

-Cardozo Brum, Myriam Irma, (1993), "La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, número 84, pp. 167-197.

-De León Peter, (1993), "Tendencias de la Investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes" en *Revista Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 33, no. 1, enero-marzo, pp. 88-110.

-Guerrero Amparán, Juan Pablo, (1995), "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol. IV, núm. 1 primer semestre.

-Guerrero Orozco, Omar Benigno, (1993), "Política, Policy y Administración Pública", en *Revista de Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, número 1, pp. 87-106.

-Subirats, Joan, (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación" en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, vol. IV, núm. 1 primer semestre, pp. 5-23.

DOCUMENTOS OFICIALES

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf, fecha de consulta catorce de agosto de 2013.

-Ley Federal de Archivos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2012, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LFPRH.doc, fecha de consulta quince de diciembre de 2013.

-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2002, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm, fecha de consulta tres de diciembre de 2013.

-Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2004, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/200204.pdf>, fecha de consulta 02 de febrero de 2014.

-Lineamientos que habrán de observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la publicación de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de noviembre de 2006, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Lineatranspaart7-1-NOV-06.pdf>, fecha de consulta 02 de febrero de 2014.

-Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2012), *Tesis aisladas y de jurisprudencia emitidas por el Poder Judicial de la Federación en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental, Protección de Datos Personales, Rendición de Cuentas y Libertad de Expresión*, México, ed. SCJN, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/PublicacionesTransparencia/Criterios_PJF_trans_p-ai-pdp-rc_y_le_Abril2013.pdf, fecha de consulta veinte de diciembre de 2013.

-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf, fecha de consulta cinco de octubre de 2013.

-Decreto mediante el que se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 116, 122, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1994&month=12&day=31>, fecha de consulta quince de noviembre de 2013.

-Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/Decreto del IFAI.pdf>, fecha de consulta veintiocho de enero de 2014.

-Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014, fecha de consulta quince de febrero de 2014.

-Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014, fecha de consulta quince de febrero de 2014.

-Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, disponible en: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf, fecha de consulta tres de julio de 2013.

-Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, fecha de consulta tres de julio de 2013.

-Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/pnrctcc.html>, fecha de consulta dos de diciembre de 2013

-Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 2012, disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Reglamentos.aspx, fecha de consulta tres de diciembre de 2013.

-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, disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Reglamentos.aspx, fecha de consulta tres de diciembre de 2013.

-Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, disponible en:

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/MAAG TRANSPARENCIA%20Y%20ARCHIVOS Modificaci%C3%B3n%2011%20Julio%202011.pdf, fecha de consulta ocho de diciembre de 2013

-Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2009, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n157.pdf., fecha de consulta siete de octubre de 2013.

-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2007), *5° Informe al H. Congreso de la Unión*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2008), *6° Informe al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI.

-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2009), *7° Informe al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI.

-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2010), *8° Informe al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI.

-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2011), *9° Informe al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI.

-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2012), *10° Informe al H. Congreso de la Unión*, México, IFAI.

-Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2006), *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (2007), *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, IFAI.

-Procuraduría General de la República, (2006), *Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2000-2006 (Primera Etapa)*, México, biblioteca Emilio Portes Gil de la Procuraduría General de la República.

-Peschard Mariscal, Jacqueline, (2010), *El acceso a la información está socializado, pero no se ha asentado aún la cultura de la transparencia*. Comunicado de prensa IFAI/021/10, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI021886.pdf>, fecha de consulta veinte de diciembre de 2014

-La Jornada, (08-12-2000), *Rafael Macedo de la Concha fue ratificado como titular de la PGR*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2000/12/08/>, fecha de consulta 24 de agosto de 2014.

-La Jornada, (18-01-2003), *Seguiremos limpiando el muladar que encontramos en la FEADS: Macedo*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/01/18/005n1pol.php?origen=index.html>, fecha de consulta 24 de agosto de 2014.

-La Jornada, (31-01-2012), *Pesquisa en año electoral. Investiga la PGR a tres exgobernadores de Tamaulipas*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/31/politica/002n1pol>, fecha de consulta 24 de agosto de 2014.

-La Jornada, (27-05-2009), *Redada federal en Michoacán; ediles y mandos, detenidos*, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/27/>, fecha de consulta 24 de agosto de 2014.

-Presupuesto de Egresos (2007), disponible en:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2007.pdf, fecha de consulta 19 de agosto de 2014.

-Presupuesto de Egresos (2008), disponible en:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2008.pdf, fecha de consulta 19 de agosto de 2014.

-Presupuesto de Egresos (2009), disponible en:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2009.pdf, fecha de consulta 19 de agosto de 2014.

-Presupuesto de Egresos (2010), disponible en:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2010.pdf, fecha de consulta 19 de agosto de 2014.

-Presupuesto de Egresos (2011), disponible en:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2011.pdf, fecha de consulta 20 de agosto de 2014.

-Presupuesto de Egresos (2012), disponible en:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf, fecha de consulta 20 de agosto de 2014.

Anexos

1. Solicitud de información con número de folio 0001700156314, presentada ante la Procuraduría General de la República.
2. Respuesta otorgada por parte de la Procuraduría General de la República a la solicitud número 0001700156314.
3. Solicitud de información con número de folio 0673800167313, presentada ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
4. Respuesta otorgada por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y la solicitud número 0673800167313.
5. Solicitud de información con número de folio 0001700232813, presentada ante la Procuraduría General de la República.
6. Respuesta otorgada por parte de la Procuraduría General de la República a la solicitud número 0001700232813.

1. Solicitud de información con número de folio 0001700156314, presentada ante la Procuraduría General de la República.



30/05/2014 12:04:14 PM

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0001700156314

Descripción de la solicitud:

Datos del solicitante

Nombre:	JESÚS
Primer Apellido:	MARTÍNEZ
Segundo Apellido:	

Ocupación: Ámbito Académico - Estudiante

Solicitud de información a

Dependencia o entidad: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Modalidad en la que se prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio

Modalidad de entrega: Entrega por Internet en el INFOMEX

Descripción clara de la solicitud de información:

Buen día,

Respecto de los años 2007 a la fecha de la presente solicitud, solicito me informen:

1. el presupuesto o monto destinado a la Unidad de Enlace de Transparencia de la Procuraduría General de la República;
2. De que partida presupuestal provienen los recursos;
3. Cuanto fue el monto erogado por la Unidad de Enlace para la adquisición de bienes materiales (computadores,

escritorios, sillas, archiveros, etc);

4. Cuáles fueron los recursos materiales adquiridos

5. En caso de no haberse adquirido ningún los recursos señalados, exponer las razones y fundamentos por los que no se adquirieron.

2. Respuesta otorgada por la Procuraduría General de la República a la solicitud número 0001700156314



Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
Dirección General de Asuntos Jurídicos

Oficio: SJA/DGAJ/07380/2014

Asunto: *Inexistencia de la información solicitada
"2014. Año de Octavio Paz"*

México, D.F., a 07 de agosto de 2014.

FOLIO.- 0001700156314.
P R E S E N T E.

Con fundamento en lo establecido por los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 4, 28, 41, 42, 44 y 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 70 de su Reglamento; así como el artículo 49, fracción XV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y en relación a su solicitud de acceso a la información, a través del cual solicitó conocer:

"buen día, respecto de los años 2007 a la fecha de la presente solicitud, solicito me informen: 1. el presupuesto o monto destinado a la unidad de enlace de transparencia de la procuraduría general de la república; 2. de que partida presupuestal provienen los recursos; 3. cuanto fue el monto erogado por la unidad de enlace para la adquisición de bienes materiales (computadores, escritorios, sillas, archiveros, etc); 4. cuales fueron los recursos materiales adquiridos 5. en caso de no haberse adquirido ningún los recursos señalados, exponer las razones y fundamentos por los que no se adquirieron." (sic)

Dicha solicitud se derivó para su atención a la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, así como a la Oficialía Mayor, las cuales informaron sobre el particular, que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva en los archivos y bases de datos con los que cuenta la Institución, se hace de su conocimiento que el artículo 28 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que la "clave presupuestal constituirá el instrumento para la integración, el registro y control de las afectaciones presupuestarias al Presupuesto de Egresos, y que comprenden el ejercicio, los compromisos, el devengado, los pagos, las ministraciones de fondos, los reintegros, las operaciones que signifiquen cargos y abonos a los presupuestos sin que exista erogación material de fondos, así como las adecuaciones presupuestarias y, en general, todas las afectaciones a los presupuestos autorizados..."

Por lo anterior, y en virtud de que el presupuesto es asignado a nivel Unidad Responsable y clave presupuestaria, no es posible asociar el ejercicio del gasto de manera independiente para dicha Unidad, toda vez que la administración, control y ejecución del presupuesto, es responsabilidad directa de la Dirección General de Asuntos Jurídicos a la cual se encuentra adscrita, de conformidad con el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por último, no se omite señalar que la respuesta otorgada por las Unidades Administrativas consultadas, fue sometida a consideración del Comité de Información de la Institución, el cual, en su Vigésimo Octava Sesión Ordinaria, celebrada el día 01 de agosto del año en curso, determinó confirmar la inexistencia de la información, conforme a lo dispuesto en los artículos 29 fracción III, y 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 70 fracción V, de su Reglamento.

Si usted tiene alguna duda sobre la respuesta otorgada, puede acudir a esta Unidad de Enlace de Acceso a la Información, ubicada en Río Guadiana No. 31, Planta Baja, Colonia Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06500, en México, Distrito Federal, o llamar al teléfono (55) 5346 0000, extensiones 5716 y 5717, con un horario de atención de 9:00 a 15:00 y 16:30 a 19:30; o bien, escribanos al correo leydetransparencia@pgr.gob.mx, en donde con gusto atenderemos sus dudas y/o comentarios.

3. Solicitud de información con número de folio 0673800167313, presentada ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.



06/10/2013 02:03:19 PM

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0673800167313

Descripción de la solicitud:

Datos del solicitante

Nombre:	JESÚS
Primer Apellido:	MARTÍNEZ
Segundo Apellido:	

Datos adicionales del solicitante para fines estadísticos:

Fecha de Nacimiento:	02/03/1988
Ocupación:	Ámbito Académico - Estudiante

Solicitud de información a

Dependencia o entidad:	INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
------------------------	--

Modalidad en la que se prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio

Modalidad de entrega:	Entrega por Internet en el INFOMEX
-----------------------	------------------------------------

Descripción clara de la solicitud de información:

Buen día,

-Requiero la siguiente información:

- Saber el número de solicitudes de información que ha recibido la Procuraduría General de la República durante el periodo que comprende de 2007 a la fecha de la presente solicitud (6 de octubre de 2013), desglosada por años.
- De las solicitudes presentadas cuántas han derivado en recurso de revisión dentro del periodo referido, desglosado por años.
- De los recursos de revisión interpuestos dentro del periodo aludido, cuántos han sido resueltos por el IFAI en el sentido de revocar, modificar, sobreseer, confirmar.
- De las resoluciones mencionadas en el párrafo inmediato anterior, dentro del periodo que abarca de 2007 a la fecha de la presente solicitud, cuántas han sido cumplidas?, cuántas no han sido cumplidas?, en cuántas se ha dado vista al órgano interno de control ante su persistente incumplimiento?
- De haberse dado el caso, cuántas de las resoluciones emitidas por el IFAI han sido impugnadas por parte de la Procuraduría General de la República ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa?, en caso de existir cuál es el número de expediente?

4. Respuestas otorgadas por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos a la solicitud número 0673800167313.

a) Dirección General de Asuntos Jurídicos



PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO IFAI/DGAJ/0491/13

México, Distrito Federal, a 18 de octubre de 2013.

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

Asunto: Respuesta a la solicitud
de información pública con
número de folio 0673800167313.

UNIDAD DE ENLACE
P R E S E N T E

Hago referencia a la solicitud de información identificada en el Sistema INFOMEX con el folio **0673800167313** turnada a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, mediante la cual se solicita: -

"Buen día,

-Requiero la siguiente información:

-Saber el número de solicitudes de información que ha recibido la Procuraduría General de la República durante el periodo que comprende de 2007 a la fecha de la presente solicitud (6 de octubre de 2013), desglosada por años.

-De las solicitudes presentadas cuántas han derivado en recurso de revisión dentro del periodo referido, desglosado por años.

-De los recursos de revisión interpuestos dentro del periodo aludido, cuántos han sido resueltos por el IFAI en el sentido de revocar, modificar, sobreseer, confirmar.

-De las resoluciones mencionadas en el párrafo inmediato anterior, dentro del periodo que abarca de 2007 a la fecha de la presente solicitud, cuántas han sido cumplidas?, cuantas no han sido cumplidas?, en cuántas se ha dado vista al órgano interno de control ante su persistente incumplimiento?

-De haberse dado el caso, cuántas de las resoluciones emitidas por el IFAI han sido impugnadas por parte de la Procuraduría General de la República ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa?, en caso de existir cuál es el número de expediente?" (sic)

Al respecto, cabe hacer notar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé:

"**Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...
III. Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO IFAI/DGAJ/0491/13

México, Distrito Federal, a 18 de octubre de 2013.

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

...
V. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

...

Por su parte, el artículo 42 del propio ordenamiento establece:

"Artículo 42.- Las dependencias y entidades **sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos**. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información."

De lo anterior, se advierte que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece la posibilidad de que los particulares soliciten acceso a la información que obra en documentos en posesión de los sujetos obligados. En ese sentido, cabe señalar que la solicitud de información de referencia no es una solicitud de acceso a documentos, sino una consulta respecto a una situación determinada. No obstante lo anterior, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, atenderá la solicitud de información únicamente por lo que respecta a:

"-De haberse dado el caso, cuántas de las resoluciones emitidas por el IFAI han sido impugnadas por parte de la Procuraduría General de la República ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa?, en caso de existir cuál es el número de expediente?" (sic)

Ahora bien, a efecto de dar respuesta a su solicitud de información, me permito comunicar, que respecto del periodo solicitado, se han impugnado 30 resoluciones relativas a recursos de revisión emitidas por el **PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE**

2



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

PRESIDENCIA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS
OFICIO IFAI/DGAJ/0491/13

México, Distrito Federal, a 18 de octubre de 2013.

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

DATOS, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por parte de la Procuraduría General de la República.

En ese orden de ideas, anexo al presente, encontrará en formato PDF, una relación que complementa las características de la información solicitada, es decir, el número de expediente y Sala que conoció del juicio, recurso de revisión impugnado, Comisionado Ponente y estado procesal.

Dicho lo anterior, para el caso específico de esta respuesta y para solicitudes de información concernientes a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece, en sus artículos 49 y 50, que el solicitante podrá interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, por sí mismo o a través de un representante, un recurso de revisión ante el IFAI cuando se le haya notificado la negativa de acceso a la información, la inexistencia de los documentos solicitados o cuando considere que la información entregada es incompleta. El formato de presentación del medio de impugnación podrá obtenerlo, vía Internet, en la dirección electrónica <http://inicio.ifai.org.mx/Formatos/recrev.pdf>.

Por último, si requiere información adicional, tiene alguna duda sobre el derecho de acceso a la información y sus temas o desea presentar un recurso de revisión ante el Instituto, le sugerimos dirigirse directamente al Centro de Atención a la Sociedad del IFAI (Unidad de Enlace), ubicado en **Avenida Insurgentes Sur, número 3211 (tres mil doscientos once), Colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, Código Postal 04530 en México, Distrito Federal**, también contamos con el número telefónico gratuito 01 800 TEL IFAI (01 800 835 4324), los correos electrónicos atencion@ifai.org.mx y unidad.enlace@ifai.org.mx, así como el conmutador (01 55) 5004 2400 extensiones 2595 y 2596, donde con mucho gusto le atenderemos.

ATENTAMENTE

**RICARDO SALGADO PERRILLIAT
DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**RESOLUCIONES RELATIVAS A RECURSOS DE REVISIÓN EMITIDAS
POR EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
PROTECCIÓN DE DATOS, IMPUGNADAS POR LA PGR ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA,
DURANTE EL PERIODO DE 2007 AL 6 DE OCTUBRE DE 2013.**

Nº	EXPEDIENTE	SALA TFJFA	RECURSO DE REVISIÓN	ESTADO PROCESAL
1.	4025/08-17-06-4	6	1558/07 AGRV	CONCLUIDO
2.	826/08-17-10-2	10	2333/07 AGRV	CONCLUIDO
3.	11343/08-17-10-8	10	2917/07 JPM	CONCLUIDO
4.	13876/08-17-10-2	10	0048/08 ALI	CONCLUIDO
5.	12152/08-17-02-7	2	3551/07 MML	CONCLUIDO
6.	16677/08-17-06-5	6	478/08 ALI	CONCLUIDO
7.	19529/08-17-04-3	4	2389/07 JPGA	CONCLUIDO
8.	19892/08-17-04-6	4	696/08 AGRV	CONCLUIDO
9.	6243/08-17-04-2	4	3551/07 MML	CONCLUIDO
10.	357/09-17-06-2	6	2325/08 JPM	CONCLUIDO
11.	28000/08-17-09-8	9	1217/08 JPGA	CONCLUIDO
12.	31596/08-17-04-7	4	751/08 AGRV	CONCLUIDO

**RESOLUCIONES RELATIVAS A RECURSOS DE REVISIÓN EMITIDAS
POR EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
PROTECCIÓN DE DATOS, IMPUGNADAS POR LA PGR ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA,
DURANTE EL PERIODO DE 2007 AL 6 DE OCTUBRE DE 2013.**

13.	28005/08-17-06-5	6	1292/08 JPGA	CONCLUIDO
14.	4401/09-17-07-2	7	3747/08 JPGA	CONCLUIDO
15.	5652/09-17-09-8	8	2579/08 MML	CONCLUIDO
16.	25094/09-17-07-02	7	4764/08 MML	CONCLUIDO
17.	1458/08-17-01-3	1	2430/07 ALI	CONCLUIDO
18.	1923/08-17-02-2	2	2319/07 JPGA	CONCLUIDO
19.	15402/08-17-11-9	11	0042/08 JPGA	CONCLUIDO
20.	668/09-17-02-1	2	2113/08 ALI	CONCLUIDO
21.	33786/08-17-05-8	5	1564/08 MML	CONCLUIDO
22.	34231/08-17-06-3	6	307/08 JPGA	CONCLUIDO
23.	20827/09-17-02-1	2	5110/08 JFM	CONCLUIDO
24.	23860/09-17-06-6	6	371/09 AGRV	CONCLUIDO
25.	5794/10-17-02-7	2	3804/09 ATZ	CONCLUIDO

**RESOLUCIONES RELATIVAS A RECURSOS DE REVISIÓN EMITIDAS
POR EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
PROTECCIÓN DE DATOS, IMPUGNADAS POR LA PGR ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA,
DURANTE EL PERIODO DE 2007 AL 6 DE OCTUBRE DE 2013.**

26.	30221/09-17-05-7	5	1048/09 AGRV	CONCLUIDO
27.	13524/09-17-04-2	4	4470/08 JPM	CONCLUIDO
28.	964/11-17-06-2	6	1637/10 MML	CONCLUIDO
29.	14101/10-17-07-9	7	5866/09 SAC	CONCLUIDO
30.	17203/11-17-05-3	5	903/11 MEPJZ	CONCLUIDO

b) Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal



INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
SECRETARÍA DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN
Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL

Oficio No. IFAI-SAI-DGCV/1986/13

Asunto: Respuesta a la solicitud de información
con número de folio 0673800167313

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del
Ejército Mexicano".

México D.F., a 4 de noviembre de 2013

UNIDAD DE ENLACE DEL INSTITUTO FEDERAL
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
P R E S E N T E

Me refiero a la solicitud de acceso a información pública con número de folio 0673800167313, recibida a través del Sistema INFOMEX el día 7 de octubre de 2013, mediante la cual se solicita:

**Buen día,*

-Requiero la siguiente información:

- i) Saber el número de solicitudes de información que ha recibido la Procuraduría General de la República durante el periodo que comprende de 2007 a la fecha de la presente solicitud (6 de octubre de 2013), desglosada por años.*
- ii) De las solicitudes presentadas cuántas han derivado en recurso de revisión dentro del periodo referido, desglosado por años.*
- iii) De los recursos de revisión interpuestos dentro del periodo aludido, cuántos han sido resueltos por el IFAI en el sentido de revocar, modificar, sobreseer, confirmar.*
- iv) De las resoluciones mencionadas en el párrafo inmediato anterior, dentro del periodo que abarca de 2007 a la fecha de la presente solicitud, cuántas han sido cumplidas?, cuantas no han sido cumplidas?, en cuántas se ha dado vista al órgano interno de control ante su persistente incumplimiento?*
- v) De haberse dado el caso, cuántas de las resoluciones emitidas por el IFAI han sido impugnadas por parte de la Procuraduría General de la República ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa?, en caso de existir cuál es el número de expediente?**

** Numeración agregada.*

En atención a su solicitud de información, por lo que corresponde a esta Dirección General y con fundamento en los artículos 3, párrafo III, y 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se da respuesta, conforme a los registros que obran en INFOMEX, a los numerales i), ii) y iii) mediante las tablas que se presentan a continuación que resumen las solicitudes de información ingresadas a la Procuraduría General de la República (PGR), así como medios de impugnación interpuestos a las respuestas emitidas por dicha dependencia y el tipo de resoluciones adoptadas por el Pleno del Instituto, del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre de 2013.

Página 1 de 5



INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
SECRETARÍA DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN
Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL

Oficio No. IFAI-SAI-DGCV/1986/13

Asunto: **Respuesta a la solicitud de información
con número de folio 0673800167313**

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del
Ejército Mexicano”.

México D.F., a 4 de noviembre de 2013

**Solicitudes de información
ingresadas a la PGR**

Del 1° de enero del 2007 al 7 de
octubre del 2013

Año	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
2007	2,242
2008	2,155
2009	2,499
2010	2,309
2011	2,448
2012	2,544
2013	2,278
Total	16,475

**Recursos de revisión interpuestos
a respuestas emitidas por la PGR***

Del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre del 2013

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
214	211	198	108	175	149	244	1,299

* Cabe hacer mención que del 1° de enero de 2007 al 7 de octubre de 2013 se interpusieron 1,299 recursos de revisión, de los que se acumularon 67, quedando un total de 1,232 recursos.



INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
SECRETARÍA DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN
Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL

Oficio No. IFAI-SAI-DGCV/1986/13

Asunto: Respuesta a la solicitud de información
con número de folio 0673800167313

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del
Ejército Mexicano".

México D.F., a 4 de noviembre de 2013

**Resolución del Pleno a los recursos de revisión
interpuestos a respuestas emitidas por la PGR**

Del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre del 2013

Confirma	Modifica	Revoca	Sobresee	Resueltos de forma	En proceso	TOTAL
170	301	290	96	352	23	1,232

**Verificaciones por falta de respuesta
interpuestas a la PGR**

Del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre del 2013

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
2	3	5	2	3	2	2	19

**Resolución de verificaciones por falta de respuesta
interpuestas a la PGR**

Del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre del 2013

Se pone fin	No admite a trámite	TOTAL
2	17	19





INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
SECRETARÍA DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN
Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL

Oficio No. IFAI-SAI-DGCV/1986/13

Asunto: Respuesta a la solicitud de información
con número de folio 0673800167313

“2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del
Ejército Mexicano”.

México D.F., a 4 de noviembre de 2013

**Reposiciones de recursos de revisión interpuestos
a respuestas emitidas por la PGR**

Del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre del 2013

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
0	0	0	1	1	1	1	4

**Resolución de reposiciones de recursos de
revisión interpuestos a respuestas emitidas
por la PGR**

Del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre del 2013

Se pone fin	Modifica	Revoca	TOTAL
1	2	1	4

**Reconducciones de recursos de protección de datos
personales a de acceso a la información
interpuestos a respuestas emitidas por la PGR**

Del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre del 2013

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
0	0	0	0	0	2	0	2

**Resolución a reconducciones de recursos de protección
de datos personales a de acceso a la información
interpuestos a respuestas emitidas por la PGR**

Del 1° de enero del 2007 al 7 de octubre del 2013

Confirma	TOTAL
2	2



**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
SECRETARÍA DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN**

**DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN
Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL**

Oficio No. IFAI-SAI-DGCV/1986/13

**Asunto: Respuesta a la solicitud de información
con número de folio 0673800167313**

**"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del
Ejército Mexicano".**

México D.F., a 4 de noviembre de 2013

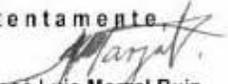
Por lo que hace a "[...]las resoluciones[...]cumplidas[...]"], solicitadas en el numeral iv), éstas podrán ser consultadas en la base de datos en formato Excel adjunta que contiene la relación pormenorizada del acervo de denuncias presentadas por incumplimiento a resoluciones del Pleno de este Instituto.

Realizadas las manifestaciones que anteceden, se solicita a esa Unidad de Enlace ser el conducto para hacer del conocimiento del solicitante que, en términos de lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de la LFTAIPG, así como en el 72 de su Reglamento, podrá interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta a su solicitud de información, por sí mismo o a través de un representante, recurso de revisión ante el IFAI, cuando se le haya notificado la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos requeridos, cuando considere que la información entregada es incompleta o no corresponde a lo originalmente solicitado, o cuando no esté conforme con la modalidad de entrega.

La Unidad de Enlace deberá indicar al solicitante que puede obtener el formato y el mecanismo para presentar ese medio de impugnación en la página de Internet del Instituto, <http://www.ifai.org.mx>, accediendo a las ligas: Acerca del IFAI / Obligaciones de Transparencia / VIII Trámites, requisitos y formatos / Registrados en el RFTS / IFAI-00-004 Recurso de Revisión. También puede presentarlo a través del INFOMEX, seleccionando el botón "Recurso ante el IFAI".

Del mismo modo, la Unidad de Enlace deberá comunicar al solicitante que si requiere información adicional o tiene alguna duda sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales está a su disposición el Centro de Atención a la Sociedad (CAS), ubicado en Insurgentes Sur No. 3211 Col. Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, C.P. 04530, México, Distrito Federal, o bien, para recibir atención desde cualquier parte del país y del mundo, el número telefónico gratuito 01 800 TELIFAI (01 800 835 4324), los correos electrónicos unidad.enlace@ifai.org.mx y atencion@ifai.org.mx y el conmutador (01 55) 5004 2400 extensiones 2595 y 2596.

Atentamente


Act. José Luis Marzal Ruiz
Director General de Coordinación y Vigilancia
de la Administración Pública Federal

**INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
RELACIÓN DE DENUNCIAS PRESENTADAS POR INCUMPLIMIENTO A RESOLUCIONES**

RECURSO DE REVISIÓN	AUTORIDAD	AÑO EN QUE SE PRESENTÓ LA DENUNCIA	AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PRESENTÓ LA DENUNCIA	RESUMEN	OFICIO DE DENUNCIA	EXPEDIENTE INTEGRADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA	RESUMEN DE LA RESOLUCIÓN RECAIDA A LA DENUNCIA	CONCLUSION	ENTREGA DE INFORMACIÓN POSTERIOR
2333/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIONES PREVIAS EN CONTRA DE ROSARIO ROBLES BERLANGA Y/O FAMILIARES.	IFAI/AGRV/014/08 DEL 25/03/08 A SFP	DGAV/DV/017/2007	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN 4 DE DICIEMBRE DE 2009. LA PGR DIO CUMPLIMIENTO EL 15 DE JULIO DE 2011.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
1114/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL EXPEDIENTE DE LA FEPADE DE LA CAMPAÑA "AMIGOS DE FOX".	IFAI/JPGA/033/08 DEL 27/03/08 A SFP	DGAV/DV/0016/2007	EN INVESTIGACIÓN.	EN PROCESO	NO
1558/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	EXPEDIENTE DE AVERIGUACIÓN PREVIA EN CONTRA DEL GENERAL JESÚS	IFAI/AGRV/023/08 DEL 07/05/08 A SFP	DGAV/DV/024/2008	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE	FALTA DE ELEMENTOS	SI

				GUTIÉRREZ REBOLLO.			RESOLUCIÓN DEL 6 ABRIL DE 2009.		
2319/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN RESPECTO DE AVERIGUACIONES PREVIAS RELACIONADAS CON OPERACIONES DE LAVADO DE DINERO.	IFAI/AGRV/014/08 DEL 25/03/08 A SFP	DGAV/DV/0026/2007	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS POR RESOLUCIÓN DE FECHA 22 DE SEPTIEMBRE DE 2009. EL 24 DE MAYO DE 2013 LA PGR DIO CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
2358/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	EXPEDIENTE DE LA FEPADE DE LA CAMPAÑA "AMIGOS DE FOX".	IFAI/AGRV/025/08 DEL 25/03/08 A SFP	DGAV/DV/027/2008	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN DEL 15 OCTUBRE DE 2008.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
2389/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIONES PREVIAS DE LA FEPADE RESPECTO A PRESUNTAS RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS DURANTE EL PROCESO	IFAI/JPGA/090/08 DEL 30/10/08 A SFP	DGAV/DV/065/2008	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE LA RESOLUCIÓN: 24 DE DICIEMBRE DE 2010.	FALTA DE ELEMENTOS	NO

				ELECTORAL 2006.					
3183/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	SITUACIÓN LEGAL DE HUMBERTO BLANCO PEDRERO EX - DIRECTOR DE LA CONALITEG.	IFAI/AGRV/ 0024/08 DEL 07/05/08.	DGAV/DV/025/2008	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE LA RESOLUCIÓN 4 DE DICIEMBRE DE 2009. LA PGR DIO CUMPLIMIENTO EL 27 DE FEBRERO DE 2009.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
2430/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACION ES PREVIAS DE ELBA ESTHER GORDILLO.	IFAI/ALI/227 /08 DEL 07/05/08 A SFP.	DGAV/DV/014/2008	EN INVESTIGACIÓN. LA PGR DIO CUMPLIMIENTO EL 23 DE MARZO DE 2012.	EN PROCESO	SI
2851/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	NÚMERO DE AVERIGUACION ES PREVIAS EN CONTRA DE MANUEL BARTLETT DÍAZ Y SANTIAGO CREEL MIRANDA.	IFAI/MML/0 04/08 DEL 25/03/08	DGAV/DV/018/2008	EN INVESTIGACIÓN.	EN PROCESO	SI

2917/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIONES PREVIAS SOBRE TRATA DE BLANCAS Y TRÁFICO DE PERSONAS.	IFAI/JPM/045/08 DEL 14/07/08 A SFP.	DGAV/DV/044/2008	EN INVESTIGACIÓN.	EN PROCESO	SI
3551/07	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIONES PREVIAS EN CONTRA DE VICENTE FOX.	IFAI/MML/005/08 DEL 25/03/08 A SFP.	DGAV/DV/015/2008	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE LA RESOLUCIÓN: 24 DE DICIEMBRE DE 2010.	FALTA DE ELEMENTOS	NO
42/08	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA EN CONTRA DE LOS HERMANOS BRIBIESCA.	IFAI/JPGA/043/08 DEL 14/05/08 A SFP.	DGAV/DV/023/2008	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCION 27 DE FEBRERO DE 2009. EL 30 DE ABRIL DE 2013, LA PGR DIO CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
48/08	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	EXAMENES DE CONFIANZA A SERVIDORES PÚBLICOS DE ALTO NIVEL DE LA PGR.	IFAI/ALI/297/08 DEL 14/05/08 A SFP.	DGAV/DV/043/2008	CONCLUIDO CON SANCIÓN CONSISTENTE EN AMONESTACIÓN PÚBLICA A ROGELIO LÓPEZ MAYA, TITULAR DEL CENTRO DE EVALUACIÓN Y DESARROLLO HUMANO DE LA	SANCION	SI

							PGR. FECHA DE RESOLUCIÓN DEL 30 DE JUNIO DE 2011. EL 16 DE MARZO DE 2011 LA PGR DIO CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN.		
478/08	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	RESULTADO DE EXAMENES DE CONFIANZA DEL CENTRO NACIONAL DE CONTROL Y CONFIANZA.	IFAI/ALI/301/08 DEL 15/07/08 A SFP.	DGAV/DV/0051/2008	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. LA RESOLUCIÓN SEÑALA QUE "NADIE ESTÁ OBLIGADO A LO IMPOSIBLE". FECHA DE RESOLUCIÓN DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 2010.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
696/08	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA DEL PRESUNTO NARCOTRAFICANTE OSCAR ARIOLA.	IFAI/AGRV/0043/08 DEL 15/07/08 A SFP.	DGAV/DV/042/2008	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN DEL 29 DE MAYO DE 2009.	FALTA DE ELEMENTOS	NO
307/08	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA DE CARLOS AHUMADA KURTZ.	IFAI/JPGA/089/08 DEL 30/10/08 A SFP.	DGAV/DV/063/2008	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN DEL	FALTA DE ELEMENTOS	NO

							11 DE JUNIO DE 2009.		
715/08	PGR	2009	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIONES PREVIAS	IFAI/JPM/0096/09 DEL 9/11/09 A SFP.	DGAV/DV/038/2009	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN 7 DE MARZO DE 2011.	FALTA DE ELEMENTOS	NO
751/08	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA A ARTURO GONZÁLEZ ALIAS "EL CHAKY".	IFAI/AGRV/0065/08 DEL 27/10/08 A SFP.	DGAV/DV/067/2008	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN DEL 23 DE MARZO DE 2009.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
1217/08	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA 40/DAFMS/2002.	IFAI/JPGA/078/08 DEL 16/10/08 A SFP.	DGAV/DV/060/2008	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN DEL 4 DE JUNIO DE 2009.	FALTA DE ELEMENTOS	NO
1292/08	PGR	2008	Secretaría de la Función Pública	NÚMERO DE EXPEDIENTE Y SALA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE LOS JUICIOS DE	IFAI/JPGA/077/08 DEL 16/10/08 A SFP.	DGAV/DV/062/2008	EN INVESTIGACIÓN. LA PGR DIO CUMPLIMIENTO EL 20 DE FEBRERO DE 2009.	EN PROCESO	SI

				NULIDAD PRESENTADOS POR LA PGR EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DEL IFAI.					
1564/08	PGR	2009	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA ABIERTA POR LA FEPADE.	IFAI/MML/0 06/09 DEL 19-02/09 A SFP.	DGAV/DV/009/2009	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN 30 DE ABRIL DE 2009.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
2113/08	PGR	2009	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA DE IVÁN GUZMÁN ALIAS "EL CHAPITO".	IFAI/ALI/34/ 09 DEL 11/02/09 A SFP.	DGAV/DV/007/2009	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN 3 DE DICIEMBRE DE 2009.	FALTA DE ELEMENTOS	NO
2325/08	PGR	2009	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACION ES PREVIAS DE SANTIAGO CREEL MIRANDA.	IFAI/JPM/04 /09 DEL 09/02/09 A SFP.	DGAV/DV/010/2009	CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE LA RESOLUCIÓN 2 DE DICIEMBRE DE 2009.	FALTA DE ELEMENTOS	SI

2579/08	PGR	2009	Secretaría de la Función Pública	RESULTADOS DE EXAMENES DE CONFIANZA.	IFAI/MML/07/09 DEL 04/03/09 A SFP.	DGAV/DV/012/2009	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN 24 DICIEMBRE 2010. TODA VEZ QUE SE DESECHÓ EL JUICIO DE NULIDAD SE REQUIRIÓ EL CUMPLIMIENTO Y EL 26 DE ABRIL DE 2011 SE RECIBIÓ EL OFICIO DE CUMPLIMIENTO.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
3747/08	PGR	2009	Secretaría de la Función Pública	RESULTADOS DE EXAMENES DE CONFIANZA.	IFAI/JPGA/012/09 DEL 25/02/09 A SFP.	DGAV/DV/011/2009	CONCLUIDO CON SANCIÓN CONSISTENTE EN AMONESTACIÓN PÚBLICA A ROGELIO LÓPEZ MAYA, TITULAR DEL CENTRO DE EVALUACIÓN Y DESARROLLO HUMANO DE LA PGR. FECHA DE RESOLUCIÓN DEL 12 DE AGOSTO DE 2011. EL 16 DE MARZO DE 2011 LA PGR DIO	SANCION	NO

							CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN.		
4470/08	PGR	2009	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIONES PREVIAS	IFAI/JPM/0082/09 DEL 29/09/09 A SFP.	DGAV/DV/027/2009/DGDI/001/2011 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DENUNCIAS E INVESTIGACIONES DE LA SFP.	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. ACUERDO DE 3 DE AGOSTO DE 2011.	FALTA DE ELEMENTOS	NO
4764/08	PGR	2010	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA RELACIONADA CON EL CONFLICTO ENTRE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL, TELEVISIÓN Y PRODUCCIONES RUIZ HEALY.	IFAI/JPM/090/10 DE 10/08/10 A SFP.	DGAVEP/024/2010	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. EL 16 DE MARZO DE 2011 SE NOTIFICÓ QUE MEDIANTE ACUERDO DE 14 DE MARZO DE 2011 SE DETERMINÓ CONCLUIR EL ASUNTO POR FALTA DE ELEMENTOS.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
5104/08	PGR	2011	Secretaría de la Función Pública	Copia de la Averiguación Previa PGR/DF/SZC/CAM/1343/2008 05 de la señaló ser parte el solicitante.	IFAI/JPM/008/11	DGAVEP/006/2011	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. EL 31 DE JUNIO DE 2011 SE DETERMINÓ ARCHIVAR EL ASUNTO POR FALTA DE	FALTA DE ELEMENTOS	NO

							ELEMENTOS PARA CONSIDERAR UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.		
5110/08	PGR	2009	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIONES PREVIAS	IFAI/JPM/0080/09 DEL 29/09/09 A SFP.	DGAV/DV/028/2009	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE LA RESOLUCIÓN 22 DE JULIO DE 2010. EL TFJFA DESCHÓ POR NO COMPETENCIA EL JUICIO DE NULIDAD Y LUEGO EL RECURSO DE REVISIÓN DE LA PGR. EL 22 DE MARZO DE 2011 SE ENVIÓ UN REQUERIMIENTO DE CUMPLIMIENTO A LA PGR.	FALTA DE ELEMENTOS	NO
371/09	PGR	2010	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIONES PREVIAS DE RICARDO TREJO Y MIGUEL AMBRIZ.	IFAI/JPM/091/10 DEL 10/08/10 A SFP.	DGAVEP/025/2010/DGDI/2011	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN 9 DE MAYO DE 2012.	FALTA DE ELEMENTOS	SI

1048/09	PGR	2010	Secretaría de la Función Pública	DOCUMENTO "IMAGEN, OBJETIVO, DIAGNÓSTICO Y PLAN DE CAMBIO DE LA PGR".	IFAI/JPM/00 24/10 DEL 16/03/10 A SFP.	DGAVEP/013/2010	<p>CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS.</p> <p>MEDIANTE OIFICIO DG/DGAVEP/DVA/ 311/026/2011 DE 9 DE MAYO DE 2011, SE NOTIFICÓ QUE MEDIANTE ACUERDO DE 4 DE MARZO DE 2011 SE DETERMINÓ ARCHIVAR COMO CONCLUÍDO EL ASUNTO POR FALTA DE ELEMENTOS.</p> <p>EL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2011 LA PGR DIO CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN.</p>	FALTA DE ELEMENTOS	SI
---------	-----	------	----------------------------------	---	---------------------------------------	-----------------	--	--------------------	----

3804/09	PGR	2010	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA DERIVADA DE LOS HECHOS OCURRIDOS EN "EL CHARCO" MUNICIPIO DE AYUTLA, GUERRERO.	IFAI/JPM/08 9/10 DEL 10/08/10 A SFP.	DGAVEP/026/2010	<p>CONCLUÍDO POR FALTA DE ELEMENTOS.</p> <p>EL 30 DE ABRIL DE 2013, LA PGR PUSO A DISPOSICIÓN DEL RECURRENTE 617 FOJAS PREVIO EL PAGO DE LOS DERECHOS CORRESPONDIENTES.</p> <p>MEDIANTE OIFICIO DG/311/680/2011 DE 3 DE MARZO DE 2011, SE NOTIFICÓ QUE MEDIANTE ACUERDO DE 28 DE FEBRERO DE 2011 SE DETERMINÓ ARCHIVAR COMO CONCLUÍDO EL ASUNTO POR FALTA DE ELEMENTOS.</p>	FALTA DE ELEMENTOS	SI
---------	-----	------	----------------------------------	--	--------------------------------------	-----------------	---	--------------------	----

5866/09	PGR	2011	Secretaría de la Función Pública	NÚMERO DE TESTIGOS PROTEGIDOS, CUÁNTO GASTA EN ELLOS, A CUÁNTOS LES CAMBIA LA IDENTIDAD Y SUELDO QUE PERCIBEN LOS TESTIGOS.	IFAI/JPM/03 6/11 del 11 de abril de 2011.	DE 149/2011 DEL ÁREA DE QUEJAS DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN LA PGR	EL 6 DE ENERO DE 2012 SE NOTIFICÓ QUE SE HABÍA ENVIADO EL EXPEDIENTE A LA DIRECCIÓN GENERAL DE DENUNCIAS E INVESTIGACIONES DE LA SFP, QUEDANDO BAJO EL EXPEDIENTE DGAVP/012/2011/DGDI/006/2011. MEDIANTE ACUERDO DE 26 DE OCTUBRE DE 2012, SE DETERMINÓ ARCHIVAR EL EXPEDIENTE "POR CONSIDERAR QUE NO EXISTEN ELEMENTOS DE CONVICCIÓN QUE PERMITAN SUPONER FALTA ADMINISTRATIVA ALGUNA."	EN PROCESO	SI
---------	-----	------	----------------------------------	---	---	--	--	------------	----

5033/09	PGR	2011	Secretaría de la Función Pública	ESTADO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA	IFAI/JPM/022/11 del 17 de marzo de 2011.	DGAVEP/007/2011	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. MEDIANTE OFICIO DG/DGAVEP/DVB/311/019/2011 DE FECHA 3 DE AGOSTO DE 2011 SE NOTIFICÓ QUE MEDIANTE ACUERDO DE 3 DE AGOSTO DE 2011 SE DETERMINÓ EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE POR NO ENCONTRAR ELEMENTOS PARA PRESUMIR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	FALTA DE ELEMENTOS	NO
549/10	PGR	2011	Secretaría de la Función Pública	AVERIGUACIÓN PREVIA INTEGRADA CON MOTIVO DE LA DENUNCIA DE LILIA ISABEL OCHOA MUÑOZ, COORDINADOR A GENERAL JURÍDICA DE LA SAGARPA.	IFAI/JPM/092/11 DEL 6 DE JULIO DE 2011.	DGAVEP/011/2011 DE LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE VERIFICACIÓN Y EVOLUCIÓN PATRIMONIAL.	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN 13 DE FEBRERO DE 2012.	FALTA DE ELEMENTOS	NO

1637/10	PGR	2011	Secretaría de la Función Pública	NÚMERO DE CASAS DE SEGURIDAD; CUÁNTO GASTAN EN MANUTENCIÓN DE TESTIGOS PROTEGIDOS Y CASAS DE SEGURIDAD	IFAI/JPM/006/11 de 16 de febrero de 2011.	DE138/2011/DGDI/013/2011 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DENUNCIAS E INVESTIGACIONES DE LA SFP.	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. FECHA DE RESOLUCIÓN DE 2012.	FALTA DE ELEMENTOS	SI
903/11	PGR	2011	Secretaría de la Función Pública	NÚMERO DE TESTIGOS COLABORADORES Y PROTEGIDOS, GASTOS EN MANUTENCIÓN	IFAI/JPM/160/11 de 10 de octubre de 2011.	DGDI/011/2011 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DENUNCIAS E INVESTIGACIONES DE LA SFP	CONCLUIDO POR FALTA DE ELEMENTOS. LA PGR DIO CUMPLIMIENTO EL 23 DE MARZO DE 2012.	FALTA DE ELEMENTOS	SI

c) Dirección General de Normatividad, Consulta, y Atención Regional



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
SECRETARÍA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES
DIRECCIÓN GENERAL DE NORMATIVIDAD, CONSULTA Y ATENCIÓN REGIONAL
Oficio No. IFAI/SPDP/DGNCAR/247/13

Asunto: Respuesta a la solicitud 0673800167313.

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano".

México, D.F., a 11 de octubre de 2013.

**UNIDAD DE ENLACE
P R E S E N T E**

Se hace referencia a la solicitud de acceso a la información con número de folio 0673800167313, recibida en este Instituto el día 7 de octubre de 2013, la cual se transcribe a continuación:

Folio	0673800167313
Solicitud	Buen día, -Requiero la siguiente información: -Saber el número de solicitudes de información que ha recibido la Procuraduría General de la República durante el periodo que comprende de 2007 a la fecha de la presente solicitud (6 de octubre de 2013), desglosada por años. -De las solicitudes presentadas cuántas han derivado en recurso de revisión dentro del periodo referido, desglosado por años. -De los recursos de revisión interpuestos dentro del periodo aludido, cuántos han sido resueltos por el IFAI en el sentido de revocar, modificar, sobreseer, confirmar. -De las resoluciones mencionadas en el párrafo inmediato anterior, dentro del periodo que abarca de 2007 a la fecha de la presente solicitud, cuántas han sido cumplidas?, cuántas no han sido cumplidas?, en cuántas se ha dado vista al órgano interno de control ante su persistente incumplimiento? -De haberse dado el caso, cuántas de las resoluciones emitidas por el IFAI han sido impugnadas por parte de la Procuraduría General de la República ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa?, en caso de existir cuál es el número de expediente?

De conformidad con lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 1, 2 y 3, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental² (en lo sucesivo, la Ley o Ley Federal de Transparencia) toda persona puede solicitar acceso a la información que conste en documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, en los cuales

¹ Disponible en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> y consultado por última vez el día 11 de octubre de 2013.

² Disponible en el siguiente vínculo electrónico: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf> y consultado por última vez el día 11 de octubre de 2013.

se materialice el ejercicio de sus facultades o la actividad de sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración.

Al respecto, el artículo 42 de la Ley establece que las dependencias y entidades sólo están obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos en la forma en que lo permita el documento, donde la obligación de acceso a la información se da por cumplida al poner a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio en que se encuentren, o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio.

"Artículo 42. Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información."

Sirva de apoyo a lo anterior, lo dispuesto en el criterio 9-10³ adoptado por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (en lo subsecuente, IFAI o el Instituto), en el que se prevé que los sujetos obligados deben responder las solicitudes de acceso proporcionando la información con la que cuentan:

"Las dependencias y entidades no están obligadas a generar documentos *ad hoc* para responder una solicitud de acceso a la información. Tomando en consideración lo establecido por el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, las dependencias y entidades no están obligadas a elaborar documentos *ad hoc* para atender las solicitudes de información, sino que deben garantizar el acceso a la información con la que cuentan en el formato que la misma así lo permita o se encuentre, en aras de dar satisfacción a la solicitud presentada.

Expedientes:

0438/08 Pemex Exploración y Producción – Alonso Lujambio Irazábal
1751/09 Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México S.A. de C.V. – María Marván Laborde
2868/09 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – Jacqueline Peschard Mariscal
5160/09 Secretaría de Hacienda y Crédito Público – Ángel Trinidad Zaldivar
0304/10 Instituto Nacional de Cancerología – Jacqueline Peschard Mariscal"

Ahora bien, respecto a la atribución consistente en la elaboración de proyectos de resolución que por parte de la Secretaría de Protección de Datos Personales es ejercida por esta unidad administrativa, es importante mencionar que, el 22 de diciembre de 2011⁴, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Reglamento Interior de este Instituto que otorga a la citada Secretaría la

³ Disponible en el siguiente vínculo electrónico: <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/Criterio%20%2009-10%20Elaboración%20de%20documentos%20ad%20hoc.pdf> y consultado por última vez el día 11 de octubre de 2013.

⁴ Disponible en el siguiente vínculo electrónico: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226123&fecha=22/12/2011 y consultado por última vez el día 11 de octubre de 2013.

facultad de coordinar y supervisar el apoyo técnico necesario para la sustanciación de los recursos de revisión en materia de protección de datos personales, como a continuación se indica en su artículo 24 BIS:

"Artículo 24 BIS. Son atribuciones de la Secretaría de Protección de Datos Personales:

[...]

X. Coordinar y supervisar el apoyo técnico necesario para la sustanciación de recursos de revisión que deriven de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en materia de protección de datos personales, en los términos que el Pleno determine;

[...]

La facultad descrita en la disposición jurídica anterior entró en vigor al día siguiente de su publicación. Es de señalar que en ambas fechas, se encontraban suspendidas las labores del IFAI conforme al *Acuerdo por el que se señalan los días en que se suspenden labores del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* emitido por el Pleno de este Instituto, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 20 de enero de 2011. Las labores del Instituto se reanudaron a partir de enero de 2012.

Es por ello, que la información que proporciona la Dirección General de Normatividad, Consulta y Atención Regional (en lo subsecuente, Dirección General), unidad administrativa a través de la cual la Secretaría de Protección de Datos Personales ejerce la multitudada facultad, corresponde únicamente a los años 2012 y 2013 ya que efectivamente fue a partir de 2012 que se cuenta y se ejerce dicha atribución de manera cotidiana.

Por otra parte, es de señalar que el lunes 29 de octubre de 2012⁵ se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, mismo que en su artículo 36, fracción I confiere a la Dirección General de manera expresa la atribución siguiente:

"Artículo 36. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Normatividad, Consulta y Atención Regional:

I. Apoyar en la sustanciación de los recursos de revisión, reconsideraciones y otros interpuestos ante el Instituto en materia de protección de datos personales en los términos que determine el Pleno;

[...]

Una vez expuesto lo anterior, viene al caso precisar que esta unidad administrativa es competente para pronunciarse respecto de los siguientes requerimientos de información:

- *"De las solicitudes presentadas cuántas han derivado en recurso de revisión dentro del periodo referido, desglosado por años.*
- *De los recursos de revisión interpuestos dentro del periodo aludido, cuántos han sido resueltos por el IFAI en el sentido de revocar, modificar, sobreseer, confirmar".*

En este sentido, se adjunta al presente oficio un anexo que contiene una relación de los recursos de revisión que dan respuesta a los contenidos de información citados en el párrafo anterior. Dicha

⁵ Disponible en el siguiente vínculo electrónico: http://doj.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5275743&fecha=29/10/2012 y consultado por última vez el día 11 de octubre de 2013.

relación contiene los siguientes datos de identificación: número de recurso, número de folio, autoridad, Comisionado ponente, sentido de la resolución y fecha de votación del recurso.

El listado comprende los recursos de revisión interpuestos desde el año 2012 al día 7 de octubre del presente año, fecha en que fue presentada la solicitud de acceso que nos ocupa. Para efecto de identificar a los Comisionados que fueron ponentes en cada uno de estos asuntos, las abreviaturas son las siguientes:

Abreviaturas	GLR - Gerardo Laveaga Rendón (Comisionado Presidente)
	SAC - Sigrid Arzt Colunga
	MEPJZ - María Elena Pérez-Jaén Zermelo
	JPM - Jacqueline Peschard Mariscal
	ATZ - Ángel Trinidad Zaldivar

Asimismo, en cumplimiento a lo establecido en el último párrafo del artículo 42 de la Ley se informa al solicitante que las resoluciones votadas por el Pleno del Instituto, se encuentran disponibles al público en general y pueden ser consultadas en el sitio de Internet del Instituto: <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/ifai.aspx>.



Para acceder al buscador de las resoluciones de los recursos de revisión, primero debe seleccionarse el apartado *Acceso a la Información Pública* el cual desplegará un menú en el que se encuentra la opción denominada *Resoluciones*.



También puede ingresarse a dicho buscador utilizando la siguiente dirección electrónica: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionssp>. En cualquier caso, se deberán ingresar los datos correspondientes al recurso de revisión, tales como: *número de expediente* y *año*. Véase la siguiente pantalla:



Para el caso específico de esta respuesta y para solicitudes de información concernientes a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Transparencia establece en sus artículos 49 y 50 que el solicitante podrá interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, por sí mismo o a través de un representante un recurso de revisión ante el IFAI, cuando se le haya notificado la negativa de acceso a la información, la inexistencia de los documentos solicitados o cuando considere que la información entregada es incompleta.

El formato de escrito y el mecanismo para presentar ese medio de impugnación podrá obtenerlo en la página de Internet del Instituto, <http://www.ifai.org.mx>, accediendo al vínculo *Acceso a la Información Pública/Recurso de Revisión*, específicamente dirijase a la pregunta *¿de qué manera*

puedo presentar un recurso de revisión?; o bien, ingresando directamente a la dirección electrónica <http://inicio.ifai.org.mx/Formatos/recrev.pdf>.

Por último, si requiere información adicional, tiene alguna duda sobre el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, o desea presentar un recurso de revisión ante el Instituto, le sugerimos llamar a nuestro número gratuito 01 800 TEL IFAI (01 800 835 4324). También puede acudir a la Unidad de Enlace, ubicada en Avenida Insurgentes Sur número 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, Código Postal 04530, México, Distrito Federal; o escribimos a los correos electrónicos unidad.enlace@ifai.org.mx y atencion@ifai.org.mx, donde con mucho gusto le atenderemos.

ATENTAMENTE



LIC. EDGARDO MARTINEZ ROJAS

DIRECTOR GENERAL DE NORMATIVIDAD, CONSULTA Y ATENCIÓN REGIONAL

SOLICITUD DE ACCESO 1673 13 (2012)

NO.	RECURSO	FOLIO	AUTORIDAD	COMISIONADO	SENTIDO	FECHA DE VOTACIÓN
1	RPD 057/12	0001700224111	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	SAC	No presentado	22 de febrero de 2012
2	RPD 116/12	SIN FOLIO	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	ATZ	Revoca	06 de junio de 2012
3	RPD 117/12	SIN FOLIO	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	SAC	Revoca	06 de junio de 2012
4	RPD 180/12	0001700026912	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	ATZ	Confirma	13 de junio de 2012
5	RPD 262/12	0001700003912	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	MEPJZ	Revoca	06 de junio de 2012
6	RPD 271/12	0001700003812	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	JPM	Desechamiento por extemporáneo	25 de abril de 2012
7	RPD 271/12 BIS	0001700003812	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	JPM	Sobreseimiento por quedar sin materia y modifica	17 de octubre de 2012
8	RPD 577/12	0001700075412	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	GLR	Modifica	10 de octubre de 2012
9	RPD 579/12	0001700090012	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	JPM	Sobreseimiento por quedar sin materia	26 de septiembre de 2012
10	RPD 625/12	0001700097412	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	ATZ	Modifica	22 de agosto de 2012
11	RPD 787/12	0001700126012	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	GLR	Modifica	05 de diciembre de 2012
12	RPD 880/12	0001700122212	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	ATZ	Sobreseimiento por quedar sin materia	17 de octubre de 2012

13	RPD 941/12	0001700162112	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	SAC	Desechamiento por improcedente	03 de octubre de 2012
14	RPD 953/12	0001700172012	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	MEPJZ	Sobreseimiento por quedar sin materia	24 de octubre de 2012
15	RPD 975/12	0001700176512	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	ATZ	Confirma	05 de diciembre de 2012
16	RPD 976/12	0001700177312	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	SAC	Revoca	14 de noviembre de 2012
17	RPD 982/12	0001700165012	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	GLR	No presentado	31 de octubre de 2012
18	RPD 1004/12	0001700181812	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	JPM	Modifica	31 de octubre de 2012
19	RPD 1005/12	0001700181912	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	ATZ	Modifica	31 de octubre de 2012
20	RPD 1061/12	0001700188812	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	SAC	Desechamiento por improcedente	31 de octubre de 2012

5. Solicitud de información con número de folio 0001700232813, presentada ante la Procuraduría General de la República.



06/10/2013 01:59:43 PM

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0001700232813

Descripción de la solicitud:

Datos del solicitante

Nombre:	JESÚS
Primer Apellido:	MARTÍNEZ
Segundo Apellido:	
Ocupación:	Ámbito Académico - Estudiante

Solicitud de información a

Dependencia o entidad: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Modalidad en la que se prefiriere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio

Modalidad de entrega: Copia Certificada

Descripción clara de la solicitud de información:

Buen día,
Requiero la siguiente información:

- Saber el número de solicitudes de información que ha recibido la Procuraduría General de la República durante el periodo que comprende de 2007 a la fecha de la presente solicitud (6 de octubre de 2013), desglosada por años.
- De las solicitudes presentadas cuántas han derivado en recurso de revisión dentro del periodo referido, desglosado por años.
- De los recursos de revisión interpuestos dentro del periodo aludido, cuántos han sido resueltos por el IFAI en el sentido de revocar, modificar, sobreseer, confirmar.
- De las resoluciones mencionadas en el párrafo inmediato anterior, dentro del periodo que abarca de 2007 a la fecha de la presente solicitud, cuántas han sido cumplidas?, cuantas no han sido cumplidas?, en cuántas se ha dado vista al órgano interno de control ante su persistente incumplimiento?
- De haberse dado el caso, cuántas de las resoluciones emitidas por el IFAI han sido impugnadas por parte de la Procuraduría General de la República ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa?, en caso de existan cuál es el número de expediente?

Otros datos para su localización:

Archivo de la descripción recibido con código:

6. Respuesta otorgada por parte de la Procuraduría General de la República a la solicitud número 0001700232813.



Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
Dirección General de Asuntos Jurídicos

Oficio: SJA/IDGAJ/13690/2013
Asunto: Entrega de Información en medio electrónico
México, D.F., 04 de noviembre de 2013

FOLIO.- 0001700232813
PRESENTE

Con fundamento en lo establecido por los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 4, 28 fracciones II, IV, 41, 43, 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 70 de su Reglamento; así como el artículo 49 fracción XV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; le informo que en relación a su solicitud de información a través de la cual requirió conocer lo siguiente:

**Buen día,
Requiero la siguiente información:
-Saber el número de solicitudes de información que ha recibido la Procuraduría General de la República durante el periodo que comprende de 2007 a la fecha de la presente solicitud (6 de octubre de 2013), desglosada por años.
-De las solicitudes presentadas cuántas han derivado en recurso de revisión dentro del periodo referido, desglosado por años.
-De los recursos de revisión interpuestos dentro del periodo aludido, cuántos han sido resueltos por el IFAI en el sentido de revocar, modificar, sobreseer, confirmar.
-De las resoluciones mencionadas en el párrafo inmediato anterior, dentro del periodo que abarca de 2007 a la fecha de la presente solicitud, cuántas han sido cumplidas?, cuántas no han sido cumplidas?, en cuántas se ha dado vista al órgano interno de control ante su persistente incumplimiento?
-De haberse dado el caso, cuántas de las resoluciones emitidas por el IFAI han sido impugnadas por parte de la Procuraduría General de la República ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa?, en caso de existir cuál es el número de expediente?*" (Sic).*

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se anexa al presente la información estadística con la que se cuenta.

Asimismo, en relación al punto relativo a "en cuántas se ha dado vista al órgano interno de control ante su persistente incumplimiento?", sobre el particular hace de su conocimiento que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señala el Titular del Órgano Interno de Control será designado en términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece:

*"Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
I. a XI. ...
XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;
XIII. ..."*

Por lo que en principio de máxima de publicidad se le sugiere realizar su consulta directamente a la Secretaría de la Función Pública la cual se encuentra ubicada en Insurgentes Sur 1735 Col. Guadalupe Inn, México D.F., C.P 01020, teléfono 2000-3000, página electrónica <http://www.funcionpublica.gob.mx/>, o bien, usted podrá ingresar su solicitud a través de la página web del INFOMEX Gobierno Federal, www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action.



Ahora bien, si usted tiene alguna duda sobre la respuesta otorgada, puede acudir a esta Unidad de Enlace de Acceso a la Información, ubicada en Río Gadiana No. 31, Col. Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06500, en México, Distrito Federal, o llamar al teléfono (55) 5346 0000, Ext. 5716 y 5717; o bien, escribanos al correo leydetransparencia@pgr.gob.mx, en donde con gusto atenderemos sus dudas y/o comentarios.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN."
UNIDAD DE ENLACE.



Anexo
Folio 0001700232813

SOLICITUDES RECIBIDAS POR AÑO	
2007	2236
2008	2156
2009	2510
2010	2297
2011	2452
2012	2495
2013	2328
TOTAL	16474

RECURSOS NOTIFICADOS A LA UE POR AÑO	
2007	4
2008	123
2009	103
2010	95
2011	107
2012	114
2013	172
TOTAL	718

RESOLUCIONES ATENDIDAS		
AÑO	NOTIFICADAS	ATENDIDAS
2007	4	4
2008	123	123
2009	103	103
2010	95	95
2011	107	107
2012	114	113
2013	146	131
TOTAL	692	676

SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DEL IFAI				
AÑO	Confirma y Sobresee	Modifica	Revoca	Total
2007	1	2	1	4
2008	23	41	59	123
2009	33	36	34	103
2010	37	33	25	95
2011	35	47	25	107
2012	55	38	21	114
2013	53	44	49	146
TOTAL	237	241	214	692

**La diferencia entre el número total de recursos notificados y el número de recursos con resolución es igual al número de recursos en trámite.



JUICIOS DE NULIDAD	
AÑO	NUMERO DE JUICIOS DE NULIDAD INTERPUESTOS
2008	16
2009	9
2010	2
2011	2
TOTAL	29

No.	No. DE EXPEDIENTE DE LOS JUICIO DE NULIDAD
1	826/08-17-10-2
2	1458/08-17-01-3
3	1923/08-17-02-2
4	4025/08-17-06-4.
5	6243/08-17-04-2
6	11343/08-17-10-8
7	13876/08-17-10-2
8	15402/08-17-11-9
9	16677/08-17-06-5
10	19529/08-17-04-3
11	19892/08-17-04-6
12	28000/08-17-09-8
13	28005/08-17-06-5
14	31596/08-17-04-7
15	33786/08-17-05-8
16	34231/08-17-06-3
17	357/09-17-06-2
18	668/09-17-02-1
19	4401/09-17-07-2
20	5652/09-17-09-8
21	13524/09-17-04-2
22	20827/09-17-02-1
23	23860/09-17-06-6
24	25094/09-17-07-2
25	30221/09-17-05-7
26	5794/10-17-02-7
27	14101/10-17-07-9
28	964/11-17-06-2
29	17203/11-17-05-3