



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO, EL DISTRITO FEDERAL Y LA DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN:
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA

IRVIN EDGAR CERVANTES SOBERANES

ASESOR:
DOCTORA KARLA VALVERDE VIESCA

CIUDAD UNIVERSITARIA, ENERO 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mis abuelos, por su eterno **ejemplo de vida.***
A mi mamá, por inculcarme una fe inquebrantable en mis sueños y por ser
la mejor mamá del mundo.
*A mi papá, por enseñarme a luchar en esta vida y ser **mi ejemplo a seguir.***
*A Lulú y Chris, por ser **mi inspiración** y la gran **alegría de mi vida.***
*A Laura, por su inagotable apoyo, enorme paciencia e **infinito amor.***
PORQUE SIN USTEDES, NO LO HUBIERA LOGRADO.

AGRADECIMIENTOS

A la Dra. Karla Valverde, por el valioso apoyo que me brindó para alcanzar este objetivo, así como a mis sinodales por el tiempo otorgado en la revisión y aprobación de este trabajo.

A Gabriela Cuevas, por la valiosa oportunidad que me dio para comenzar mi camino en el servicio público.

Muy especialmente, agradezco a Bibiana Palacio y Elsy Romero por su sincera amistad, grandes seres humanos que la vida puso en mi camino para aprender lo mejor de ellas.

A mis amigos con los que he compartido tantas aventuras y me han dado siempre e incondicionalmente su apoyo, consejo y lealtad.

A mis compañeros en la MH con los que compartí gratas experiencias y un gran aprendizaje de lo que es el servicio público.

Y, desde luego, a mi Universidad y Facultad, donde aprendí a trabajar en beneficio de mi país.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU.”

ÍNDICE

Introducción

a. Estado Democrático de Derecho.....	2
b. Acceso a la Información.....	4
c. Transparencia.....	6
d. De la teoría a la práctica: El camino hacia la apertura gubernamental en México.....	8

Capítulo I

México: transición de un gobierno cerrado a la apertura gubernamental.....	12
1.1 Necesidad de apertura gubernamental en México.....	14
1.2 La transparencia y acceso a la información en el contexto de la alternancia de la Presidencia de la República.....	19
1.3 Nuevo marco institucional de transparencia y acceso a la información en México.....	24

Capítulo II

La transparencia y el acceso a la información en el Distrito Federal.....	33
2.1 Transparencia simulada en el Distrito Federal.....	34
2.2 Retales de un gobierno opaco en el Distrito Federal.....	40
2.3 Fortalecimiento al marco institucional de transparencia y acceso a la información en el Distrito Federal.....	45

Capítulo III

Política de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Delegación Miguel Hidalgo (2006-2009).....	51
3.1 Inicio de la apertura gubernamental en la Delegación Miguel Hidalgo.....	53
3.2 Acciones de apertura gubernamental en la administración 2006-2009 de la Delegación Miguel Hidalgo.....	57

a) Atención oportuna a las solicitudes de información pública.....	60
b) Sistema Institucional de Transparencia y Rendición de Cuentas.....	64
c) Portal de Adquisiciones.....	71

Conclusión

Obstáculos en la Aplicación de una Política de Transparencia y Acceso a la Información.....	74
---	----

Bibliografía

Anexos.

*... queremos más apertura en los asuntos públicos en cada esfera de la vida.
La gente debe saber qué es bueno y también qué es malo,
para poder combatir lo malo y multiplicar lo bueno. [...] Como nunca antes,
necesitamos que no haya rincones oscuros donde el moho pueda reaparecer y, en
donde todo aquello contra lo que hemos iniciado una resuelta lucha, pueda
empezar a acumularse.*

Mijail Gorbachov. Perestroika, nuevas ideas para mi país y el mundo.

El buen gobierno es resultado no de una elevada moralidad de los políticos y gobernantes -que si bien sería lo deseable, es sumamente improbable-, sino de un arreglo institucional que modifica la relación de costos y beneficios para el comportamiento de esos gobernantes.¹

INTRODUCCIÓN

En todas las relaciones humanas la posesión de información juega un factor primordial en la toma de decisiones y ello, casi siempre, para beneficio de quien la posee: si Francisco no le dice a su padre que reprobó dos materias obtendría el permiso que necesita para acudir a la fiesta de su escuela; si el director general de una empresa oculta a sus empleados información relativa a la utilidad generada en el último mes, podría aprovecharse de ellos y no repartir las ganancias entre todos; o peor aún, si el director general de la empresa es celoso de informar el comportamiento económico y sólo comparte ciertos datos que indiquen parcialmente el crecimiento de las ganancias a los socios, seguramente es porque su cuenta de banco tiene más ceros de lo normal. Todos estos ejemplos se traducen en una relación en la que sólo el que cuenta con mayor información gana y el resto pierde, o sencillamente no se ve beneficiado.

En este mismo sentido ¿Qué pasaría si la lista de calificaciones se coloca, a la vista de todos, fuera del salón de clase?; y, ¿Si hubiera un boletín en el que se informen los resultados de la empresa?; o, ¿Si se contara con un área de auditoría dentro de la organización? Indudablemente las cosas serían distintas. La vigilancia en estos asuntos sería mayor y, por lo tanto, el costo de esconder la información y tomar una decisión individual se incrementaría con respecto al beneficio social de informar adecuadamente: Francisco estudiaría más para no reprobado, tener contento

¹ Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, *Auditoría Superior de la Federación*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, falta el año p. 8, 2001.

a su papá y acudir a las fiestas; los empleados recibirían utilidades y se verían motivados para trabajar arduamente, evitando así una huelga al patrón; y, los socios sabrían que no hay desfaldo, por lo que las inversiones podrían aumentar.

a. Estado Democrático de Derecho

El tipo de relaciones que se ejemplifican en los anteriores casos, pueden darse entre el gobierno, el mercado y los ciudadanos. En efecto, la falta de información o la poca claridad en el gasto gubernamental ocasiona que las empresas no inviertan su capital o que los ciudadanos no confíen en sus autoridades. De ahí, la importancia que adquiere, en la actualidad, el papel de la ciudadanía como un vigilante de los actos gubernamentales; es decir, una sociedad al contar con un adecuado flujo de información adquiere elementos para, entre otras cosas, evaluar el funcionamiento estatal. Para tal fin, la concepción del Estado moderno descansa sobre la necesidad de garantizar una adecuada vigilancia de la gestión pública a partir de dos elementos fundamentales: la transparencia y el acceso a la información.

Sobre el tema algunos autores, como O'Donnell², afirman que la vigencia de un Estado de Derecho crea las condiciones básicas para que estos elementos se desarrollen. Para explicarlo plantea cuatro dimensiones:

- 1) La dimensión de eficacia, consistente en el debido cumplimiento de funciones del aparato burocrático;
- 2) La dimensión de efectividad estatal, donde existe un sistema legal que penetra, moldea y organiza innumerables relaciones sociales;

² Esta postura está presente en las siguientes obras: O'Donnell, Guillermo, "Democracia y Estado de Derecho"; en: Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008,401 pp.; Sandoval, Irma Erendida, "Hacia un Enfoque estratégico-relacional del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo"; en: *Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, núm. 25, año 12, diciembre de 2004, pp. 217-235; y, Cossío, José Ramón, "Transparencia y Estado de Derecho", p. 109; en: Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008,401 pp.

- 3) La dimensión de credibilidad, la cual nace del cuestionamiento al discurso estatal sobre el beneficio público como razón de ser del Estado mismo, y por último;
- 4) La dimensión de filtraje, en la cual el Estado es un intermediario entre la población y lo externo con la finalidad de invitar, permitir o rechazar corrientes fuera de su territorio (de *aquellos* que no somos *nosotros*) argumentando que lo hace para atender el bien público.

Pero estas dimensiones no son suficientes. Ante ello, afirma O'Donnell, es necesario añadir una dimensión democrática que modifique las relaciones entre sociedad y gobierno, dando lugar al Estado Democrático de Derecho.

“[Este] es un estado que sanciona y garantiza los derechos políticos básicos auspiciados por la democracia [participación libre en elecciones razonablemente limpias y competitivas, libertad de asociación, opinión, expresión]... También, establece redes de *accountability*³ [la traducción más cercana al español de esta expresión es rendición de cuentas, donde los instrumentos legales establecidos pueden sancionar incluso a las autoridades políticas: nadie por encima de la ley] y, además ... Se reconoce a todos los ciudadanos y ciudadanas la razón práctica y la capacidad moral para participar de la enorme responsabilidad de tomar decisiones colectivas vinculantes [la unidad propia del régimen democrático no es el votante, sino el ciudadano].⁴

En un Estado como el planteado pueden generarse las condiciones idóneas para que las políticas de transparencia y acceso a la información se desarrollen de mejor manera y, por lo tanto, fortalecer la vigilancia sobre el gobierno.

Aunque son conceptos distintos, a menudo, la transparencia y el acceso a la información, suelen tratarse como sinónimos provocando un trato indistinto y

³ Para este autor, existen redes de *accountability* vertical (consistentes en la sanción a la autoridad estatal mediante el voto) y *accountability* horizontal (la existencia y disposición de instituciones estatales de aplicar la ley frente a acciones frente a omisiones o acciones por parte de cualquier otro organismo del Estado)

⁴ O'Donnell, Guillermo, “Democracia y Estado de Derecho”; en: Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 94

complicando los objetivos que persigue cada elemento en particular. Esta confusión puede llevar incluso a una inadecuada formulación y aplicación de políticas ya que si un gobierno pretende ser transparente no es suficiente con que garantice el derecho de acceso a la información y viceversa. Por ello es indispensable precisar la distinción entre cada uno de ellos.

b. Acceso a la Información.

Par comprender de mejor manera el acceso a la información es preciso conocer las circunstancias históricas que hicieron posible este derecho. Partimos de la idea que con el establecimiento de la figura orgánica del Estado, la información jugó un papel fundamental para mantener el control de las decisiones políticas, económicas y sociales. Con ella, la autoridad estatal administraba el poder a los intereses y conveniencias propias.

Bajo el argumento de secreto de estado, *arcana imperii*, la autoridad política (e incluso eclesiástica) obtenía, controlaba, conservaba y ampliaba su poder sobre la sociedad y otros estados. Esta idea se derivó de la concepción platónica de que en un orden jerárquico de la sociedad, las razones y las verdades de la política (la vida pública) solamente deben ser conocidas por la clase que está llamada a gobernar, por quienes son intelectualmente superiores. “La posesión o el acceso a los *arcana imperii* invisten de poder a sus sujetos, pues no es sólo una relación cognoscitiva (saber más que otros), sino una relación política (dominar o gobernar a otros en razón de ese saber).”⁵

Así, la después llamada *razón de Estado* durante los regímenes absolutistas (donde ninguna libertad está sobre los intereses específicos del Estado mismo) era justificada por la seguridad y orden que debían ser garantizados. Por lo tanto, la secrecía en los asuntos públicos era parte fundamental para el mantenimiento de la tranquilidad social y legitimación del poder.

⁵ Zepeda Rodríguez, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Cuadernos de Transparencia N° 4, México, 2004, p.15

Estos argumentos serían superados por los de la doctrina liberal. Para John Locke, padre de esta corriente de pensamiento, el poder político es un mandatario de los ciudadanos; es decir, los individuos renuncian a su derecho de castigar concentrando ese ejercicio en la figura estatal.

Los individuos tienen, por naturaleza, una serie de derechos fundamentales, a saber: la libertad, la igualdad, la propiedad privada y, además, el derecho a castigar a quien atente contra estas previas prerrogativas. La existencia del Estado sólo se justifica por su capacidad de tutelar esta serie de derechos fundamentales, tomando en sus manos, por acuerdo expreso de los ciudadanos, el derecho a castigar, que no es otra cosa que ejercer la justicia.⁶

De esta manera, los derechos individuales están por encima de los intereses estatales, lo que siglos más tarde daría lugar al derecho que tienen los ciudadanos a ser informados sobre las actividades de la autoridad política. Este cambio en la concepción del poder político fue importante para crear las condiciones en las cuales los poderes del Estado pudieran abrirse a la sociedad. Inspirados en la idea de Montesquieu, se creó un sistema de pesos y contrapesos que impidiera la concentración del poder y, por lo tanto, se estableciera un sistema de división en las responsabilidades estatales. La idea de vigilancia mutua se hacía presente.

Para el desarrollo de este esquema de pesos y contrapesos, el derecho que tienen los individuos a ser informados sobre el ejercicio gubernamental es parte fundamental, al ser este derecho una herramienta indispensable para vigilar las acciones de sus autoridades.

Por ello, “con el acceso a la información del gobierno se genera un control multilateral de la administración, en el que, en teoría, todos los ciudadanos se convierten potencialmente en agentes de control, porque todos pueden hacer solicitudes: todos pueden preguntar y por ende todos puede vigilar”.⁷

⁶ Me refiero a la obra de John Locke *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, citado en Zepeda Rodríguez, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Cuadernos de Transparencia N° 4, México, 2004, p. 25

⁷ Guerrero Juan Pablo, “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, p. 49, en: Merino, Mauricio (coord) *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI, CIDE, 2005

Teniendo estos elementos, se puede definir al acceso a la información como el derecho que “permite a cualquiera acceder [mediante procedimientos legales establecidos] a documentos, sin necesidad de la lectura mediatizada que hacen los medios u otros intermediarios.”⁸

Al contar con esta herramienta, se reconfigura la relación entre el poder político y los ciudadanos ya que se favorece el ejercicio democrático del poder público, la supervisión gubernamental y se potencializa al ciudadano otorgándole información clara sobre cuestiones particulares que desea conocer.

c. Transparencia gubernamental

Ahora bien, el concepto de transparencia es mucho más amplio y complejo de lo que podría significar el acceso a la información, principalmente por dos cuestiones. En primera instancia, no sólo se trata garantizar a todas las personas el acceso a la información bajo su resguardo, sino que, con la transparencia, se fortalece la obligación de las autoridades a documentar los procesos de toma de decisiones. En segundo lugar, el derecho de acceder a la información implica una vía específica y particular para allegarse de datos que interesan solamente a la persona que los solicita; mientras que la transparencia en la gestión pública, obliga a las autoridades a colocar información sobre su funcionamiento y ejercicio de atribuciones al alcance de todos. Es decir, el derecho de acceso permite que una sola persona se entere de lo que pasa dentro del gobierno y la transparencia socializa la información.

Cuando la información se hace pública se otorga el poder a los ciudadanos de verificar y vigilar lo que los gobernantes dicen hacer o efectivamente no hacen, utilizándola como herramienta para impedir que la información sea un patrimonio de los funcionarios públicos. Por eso, “cuando pedimos que el gobierno sea transparente, estamos solicitando que las organizaciones que conforman el gobierno

⁸ Marvan Laborde, María y Corona Copado, Roberto. *Democracia y Transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México*, México, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, Serie: Democracia y Transparencia, 2005, p. 43

hagan del dominio público información con la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.”⁹

Para ser más claros, existen dos definiciones de transparencia que se complementan mutuamente. Luis Carlos Ugalde la define como “la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.”¹⁰ Mientras que Mauricio Merino lo complementa afirmando que la transparencia es más que la generación de un amplio flujo de información, es “una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente la información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”¹¹ convirtiéndola así en un instrumento útil de rendición de cuentas que fortalece un Estado Democrático de Derecho.

Por lo tanto, la transparencia implica la publicación de información confiable y de calidad, con relevancia y congruencia, de manera que sea comprensiva y de fácil acceso para todo aquel que quiera conocer sobre el funcionamiento de una organización burocrática determinada, permitiendo incluso observar la toma de decisiones. Pero esta publicación puede presentarse de dos maneras distintas: clara y opaca. Jonathan Fox¹² establece que una política de transparencia es opaca cuando la forma en que se difunde la información oficial no revela el desempeño de la institución en la práctica por lo que no resultan confiables los datos que ahí se presentan. En cambio, la política de transparencia clara se refiere a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional,

⁹ Vergara Rodolfo, *La Transparencia como problema*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Cuadernillos de Transparencia N° 5. IFAI. 2006, p. 9

¹⁰ Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 17

¹¹ López Ayllón, Sergio, Merino Huerta, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*, México, Secretaría de la Función Pública, Cuadernos sobre rendición de cuentas 1, 2009, p. 15

¹² Fox Jonathan, “Transparencia y Rendición de Cuentas”, p. 191; en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008.

precisando responsabilidades de funcionarios y sobre el uso que se le da a los recursos públicos. En pocas palabras, es echar luz sobre el comportamiento institucional, como el mismo autor hace referencia. Con lo que la evaluación de gobierno se puede realizar de mejor manera.

d. De la teoría a la práctica: El camino hacia la apertura gubernamental en México.

Hasta aquí ha sido explicada la manera en que el acceso a la información y la transparencia pueden ser instrumentos que fortalezcan un Estado Democrático de Derecho. Pero ¿Cómo potencializar estos elementos dentro de un gobierno? Especialmente el mexicano, cuya característica durante mucho tiempo ha sido una cultura de secretismo gubernamental.

A la luz de los conceptos desarrollados, el cambio en la cultura de los servidores públicos dentro de la estructura burocrática es fundamental para que puedan ser aplicados. Por lo tanto, se hace necesario conformar un orden de gobierno donde la transparencia y el acceso a la información formen parte del modo en que los funcionarios realizan su trabajo; puesto que desde este cambio de visión, es como puede modificarse toda la concepción de servicio público y orientarla a una nueva forma de gobernar.

Desde el simple hecho de pensar que la información, que como funcionario se resguarda, no pertenece de manera particular a quien la generó o administra, hasta la instalación de contralorías ciudadanas dentro del propio gobierno, son acciones que contribuyen a la formación de gobiernos democráticos fortalecidos. Por esta razón, desde la más mínima figura político-administrativa es necesario comenzar el cambio de visión referido y fomentar políticas públicas encaminadas a transparentar los gobiernos, garantizar el acceso a la información y rendir las cuentas necesarias que permitan a los ciudadanos recobrar la confianza en sus autoridades.

En México a partir del 2000, año en que un nuevo partido encabeza el gobierno federal, se comenzó a plasmar en el cuerpo normativo de nuestro país algunas herramientas que contribuyeran al ejercicio democrático del poder. El primer paso,

fue la publicación (el 11 de junio de 2002) de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

A partir de esa fecha, se crearon los mecanismos jurídicos para conocer lo que hacen los servidores públicos; herramientas tal vez no suficientes pero sí necesarias para evaluar la gestión pública y la aplicación de los recursos del gobierno.

Este tan sólo fue el comienzo. Con las modificaciones al artículo 6º de la Constitución, aprobadas por unanimidad en noviembre de 2007, se eleva a rango constitucional la obligación del Estado para garantizar el eficaz acceso a la información pública, teniendo como premisa fundamental el principio de máxima publicidad; es decir, toda la información que detentan los entes gubernamentales es de dominio público con excepción de aquello expresamente clasificado como reservado.¹³ Además, esta reforma favorece los mecanismos de transparencia al incluir como obligación de los organismos públicos el informar dentro de su portal de internet diversos aspectos de su funcionamiento y, primordialmente, indicadores gubernamentales que midan la eficiencia en la implementación de políticas públicas.

Con lo anterior, se otorga a los ciudadanos no sólo la oportunidad de juzgar las acciones que realizan los órganos de gobierno, sino se han desarrollado los mecanismos legales para que exista una rendición de cuentas por parte de los funcionarios hacia sus gobernados; es decir, se comienza a documentar la toma de decisiones y sistematizar la información para que una vez difundida, los funcionarios públicos puedan ser sometidos a juicios tanto administrativos como dentro de la propia opinión pública. Así, los funcionarios públicos pasan de ser sujetos intocables a sujetos sancionables.

Derivado de dicha reforma constitucional, también se hizo obligatorio para todos los estados de la federación actualizar su legislación al marco legal aprobado, por lo

¹³ Información reservada es aquella que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en la propia legislación. Estas excepciones van en función del grado en que la divulgación de información lesione áreas consideradas como de seguridad nacional, que ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, que pudiera causar algún perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes; entre otras. Cada Estado en su marco normativo señala las causales de reserva de información.

que en el caso de la Ciudad de México el 28 de marzo de 2008 fue publicada la nueva¹⁴ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Con esta legislación se establecen obligaciones claras para todos los entes públicos de la capital del país y se eliminan requisitos para acceder a la información.

Ahora bien, como se ha mencionado, para que la aplicación de políticas de transparencia y acceso a la información sean realmente eficaces es necesario el cambio de visión en el servicio público; para lo cual los órganos de gobierno deben ir más allá del discurso y demostrar el interés real de aplicarlas.

Este es el marco de referencia que define la transparencia y el acceso a la información en nuestro país. Sin embargo, son diversas las aristas y los cuestionamientos que podemos enumerar; por ejemplo ¿cómo puede aplicarse una política enfocada a la apertura gubernamental en una administración pública como la mexicana, basada por años en un secretismo en las acciones estatales?, ¿qué hay que modificar en la burocracia para insertar este tema en las rutinas propias del trabajo administrativo?, o ¿qué papel juegan los titulares de los órganos públicos en la aplicación de estas políticas?

Si bien son muchos los enfoques para analizar este tema, el presente trabajo, ofrece algunas respuestas a las interrogantes planteadas haciendo un análisis sobre los programas que en materia de transparencia y acceso a la información llevó a cabo la Delegación Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal, durante la administración que abarca el periodo comprendido de octubre de 2006 a septiembre de 2009. Se enfatizan los tres principales programas propuestos por la Dirección Ejecutiva de Transparencia y Regulación, en la Delegación: Programa de *Atención a las Solicitudes de Información*; el programa con el que se creó un *sistema institucional de transparencia y rendición de cuentas* y; el programa denominado *portal de adquisiciones*. Lo anterior con la finalidad de conocer los alcances, limitaciones y tareas pendientes en dicho ámbito de gobierno.

¹⁴ La primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal fue publicada en 2004.

Este trabajo se estructura en tres capítulos. En primer término, se abordará el proceso de apertura gubernamental que ha tenido el Estado Mexicano, partiendo del establecimiento de mecanismos legales y orgánicos que obligaron a los poderes federales y a los estados a garantizar el derecho de acceso y la transparencia en la gestión pública.

En un segundo capítulo se abordará la manera en que el Distrito Federal llevó a cabo las primeras acciones para aplicar esta obligación gubernamental y derecho ciudadano en su administración; así como la creación de un órgano autónomo que vigile el cumplimiento de la Ley respectiva. En un tercer capítulo, se explicará el modo en que la Delegación Miguel Hidalgo (2006-2009), a través de la Dirección Ejecutiva de Transparencia y Regulación, implementó políticas públicas encaminadas a garantizar un derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia al interior de la administración delegacional.

*Los estados democráticos que tendremos mañana también surgirán del crisol de una ciudadanía movilizada, crítica y autónoma. El Estado de Derecho que debemos buscar hoy no es un Estado de Orden basado en una cultura de la obediencia, sino un Estado Democrático de Derecho que auspicie, construya e inspire a una ciudadanía crítica y participativa.*¹⁵

CAPÍTULO I

MÉXICO: TRANSICIÓN DE UN GOBIERNO CERRADO A LA APERTURA GUBERNAMENTAL.

Para poder comprender lo que motivó la implementación de programas que impulsaran la transparencia y garantizaran el derecho de acceso a la información en la Delegación Miguel Hidalgo, es necesario puntualizar algunos hechos dentro de la evolución del Estado mexicano que den un adecuado marco de referencia. El objetivo de este capítulo será explicar la necesidad de apertura que presentó el sistema político en su conjunto; es decir, el contexto e instrumentos normativos-institucionales que se crearon para permitir el tránsito de un gobierno cerrado hacia un gobierno con la obligación de informar sus acciones y que, finalmente, dieron pie a un sistema político donde el transparentar y acceder a la información fue más allá de los cambios de cada tres o seis años dentro de la administración pública mexicana. Debemos partir de la base que durante casi todo el siglo XX la dinámica de la política mexicana giró en torno al poder del Presidente de la República. De poco sirvió la institucionalización lograda al promulgarse la Constitución de 1917, la instauración de los Poderes de la Unión, la creación del Partido de Nacional Revolucionario en 1928 y el surgimiento de un partido de oposición real como el

¹⁵ Ackerman John, "Introducción: Más allá del acceso a la información", en, John M. Ackerman, (coord). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México, Siglo XXI Editores, 2008, p. 19.

Partido de Acción Nacional en 1939. Los procesos electorales y el rumbo del país eran básicamente guiados y controlados desde el Poder Ejecutivo.

Prácticamente no fue sino hasta 1988, tras presentarse el llamado *fraude electoral*, cuando las autoridades gubernamentales enfrentaron la necesidad de abrirse a los ciudadanos. Esta apertura no fue sólo electoral, sino que poco a poco el aparato estatal fue ciudadanizándose al incluir, dentro del espacio de decisión, a organismos con cierta autonomía. Tal fue el caso de la creación en 1991 del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, primeros organismos de contrapeso y punta de lanza para lo que después serían entes con real autonomía. Estos inicios de apertura se tradujeron en una recomposición de las fuerzas políticas que condujo en el año 2000 a que, por primera vez, un partido distinto al PRI ocupara la presidencia de la República.

A partir de ese año, el país no volvió a ser el mismo. La ciudadanía cobró conciencia de lo importante que es participar activamente en la política, ya no sólo mediante el voto, sino en la manifestación de sus ideas y, sobre todo, en la vigilancia del poder gubernamental. Nunca más, las autoridades políticas actuarían con secretismo en los asuntos públicos, o por lo menos les costaría más trabajo.

Una parte fundamental para ello fueron las modificaciones constitucionales realizadas al artículo sexto en 1977 y 2008 las cuales establecieron la obligatoriedad para que el gobierno se abriera a los ciudadanos y que estos conocieran el quehacer gubernamental. Aprovechando estas reformas, un grupo de la sociedad civil conocido como Grupo Oaxaca, impulsó la creación de una Ley específica que regulara el derecho y obligación a ser informados.

Estas acciones dieron pie a la apertura formal del poder político, instaurando obligaciones para las dependencias públicas y formalizando el derecho de acceso a los documentos. Además, se creó un instituto que vigilara el cumplimiento de ese derecho: el Instituto Federal de Acceso a la Información Gubernamental (IFAI). Con ello, se desarrollaron programas de gobierno orientados hacia políticas concretas que insertaron la transparencia y el acceso a la información dentro del

funcionamiento gubernamental a nivel federal, estatal y municipal, por lo que la Delegación Miguel Hidalgo no fue la excepción.

1.1 Necesidad de apertura gubernamental en México.

Para el caso de México, desde la Constitución de 1917 se estableció, al menos de manera legal, el sistema de contrapesos con los Poderes de la Unión. No obstante, la ausencia de normas jurídicas capaces de controlar el poder del Presidente de la República y la personalísima forma de ejercer el cargo permitieron que el resto de los poderes quedaran prácticamente nulificados. “En tal sociedad civil, sin posibilidades reales de pluralismo y de contienda electoral imparcial y justa, era evidente que el poder presidencial creciera inmensamente, al grado de ser elemento central en el mecanismo de sustitución o reemplazo.”¹⁶ No fue sino hasta la década de los setenta cuando los procesos de apertura comenzaron a vislumbrarse.

Tras los acontecimientos de 1968 y 1971, la ciudadanía y particularmente los medios de comunicación comenzaron a manifestar su interés por conocer los asuntos del Estado y así supervisar, de alguna manera, sus actos. De hecho, parte fundamental de la apertura del poder gubernamental fue la propuesta de reforma política emprendida por Jesús Reyes Heróles en 1977.

En su presentación, el entonces Secretario de Gobernación afirmaba que

... hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno que lo conducirá a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades... El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera del cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas, sin ton ni son... Endurecernos y caer en la rigidez es exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y del orden político nacional.¹⁷

¹⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F, *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, 1994, p. 73.

¹⁷ *Ibid.* p.94.

En ese discurso al menos se reconocía la necesidad inmediata de tomar acciones para hacer partícipe al resto de los actores, diferentes al PRI, de la toma de decisiones. La manera en que se concibió la llamada *reforma política* fue solamente electoral, que si bien es cierto representó un avance no fue del todo satisfactoria para la construcción de un régimen democrático.

Con ella, se reconoció a la izquierda política y al Partido Acción Nacional como participantes legítimos en la política nacional, abriéndose la posibilidad de que tuvieran representación dentro de la Cámara de Diputados y mayor juego electoral, pero sin que el partido hegemónico perdiera tal posición.

La reforma surgió del reconocimiento de que se había producido entre la sociedad civil y el Estado un vacío que ya no podía ser cubierto por los mecanismos tradicionales de integración política... se hizo evidente que no bastaba una *apertura democrática* para restituir los canales de comunicación y mediación con amplios sectores de la sociedad civil.¹⁸

Hasta entonces, la distancia entre la sociedad y el gobierno era inmensa. No existía siquiera un mínimo acercamiento que evitara la tensión entre ambos actores. Un gobierno cerrado, ensimismado, finalmente ocasionaría que dentro de su estructura burocrática se internalizara esa forma de vida y que en ella misma se evitaran los canales de comunicación adecuados que permitiera su eficiencia.¹⁹

Derivado de aquella reforma política, (signo de una incipiente apertura) fue modificado por primera vez el artículo sexto constitucional²⁰, para incluir que la información debía ser garantizada por el Estado. Esta reforma tuvo un enfoque totalmente diferente al que realmente representaba, incluso internacionalmente²¹ ya

¹⁸ Sánchez Susarrey, Jaime, *La transición incierta*, México, Ed. Vuelta. 1991, p. 11.

¹⁹ Esta falta de comunicación es denominada asimetría de información; es decir, un inadecuado flujo de información entre los miembros de la organización. De esta manera los burócratas controlan, administran y ocultan información respecto al funcionamiento gubernamental, desarrollándose una cultura del secretismo dentro del aparato estatal, aún persistente en nuestros días.

Vergara Rodolfo, *La Transparencia como problema*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Cuadernillos de Transparencia N° 5. IFAI. 2006

²⁰ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

²¹ Dentro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948 y aceptada por todos los países miembros de las Naciones Unidas, se establece en su artículo 19 que: "Todo

que estuvo orientada hacia los partidos políticos y medios de comunicación. Tras ella, se dieron intensas discusiones sobre la interpretación que debía dársele al precepto *la información deberá ser garantizada por el Estado*, mismas que llegaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual, mediante dos resoluciones, complicó aún más el asunto. “Durante el debate, una gran parte de la atención se concentró en la vertiente relativa a la regulación de los medios de comunicación, y pocos se percataron, o quisieron percatarse, que la otra gran vertiente del derecho a la información lo constituía el acceso a la información gubernamental.”²²

Ya para la década de los ochenta, la situación política y económica del país era bastante complicada y el descontento social iba en aumento: el sistema político mexicano *hacia agua*. Aquellas facultades metaconstitucionales²³ ya no se hacían tan presentes en un Poder Ejecutivo que se vio sorprendido por una crisis económica, diversas inconformidades dentro del mismo Partido Revolucionario Institucional y, para colmo de males, un terremoto que devastó buena parte de la zona centro del país.

Miguel De la Madrid, presidente en ese entonces, partía de una sola idea: la situación que se le presentaba no daba lugar para soluciones mágicas. El país se resquebrajaba como resultado de las promesas, falsedades y paliativos de sus antecesores todo poderosos. Aun con esto,

...el discurso se dirigió al pueblo, pero entendido éste como la suma de ciudadanos racionales capaces de comprender dos cosas: primero, que la situación era muy complicada y que los recursos eran escasos; segundo, que de la presidencia de la República –como lo reiteró en su último informe de gobierno- no se podían esperar soluciones mágicas. [...] aunque no las

individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”
<http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#a19>

²² López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal”, en Concha Cantú Hugo A. *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p.2

²³ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978

deseara, el presidente de la República no podía, a diferencia de sus antecesores, doblegar la realidad a voluntad.²⁴

Fue un pequeño cambio en la concepción del poder político y presidencial pero fundamental para modificar las relaciones entre el poder ejecutivo, la oposición y la sociedad. Por primera vez, se cuestionaron duramente las decisiones presidenciales y no podía pedirse comprensión y racionalidad en las decisiones del terreno económico y no en el político. Luego entonces, la racionalidad del *tapado* y las trampas electorales debían terminar también.

La legitimidad de aquel régimen tenía que ganarse de alguna manera, y con ese objetivo se crearon instituciones como la Secretaría de la Contraloría, el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, el sistema de planeación democrática, la regulación de delitos electorales cometidos por funcionarios, modificaciones a la constitución para que el Poder Legislativo tuviera control sobre las decisiones económicas y hacendarias, además de fortalecer el federalismo en los estados y municipios.

Pocos años después y luego de la cuestionada legalidad en las elecciones de 1988 la *caída del sistema* era un hecho. La necesidad de apertura gubernamental, también lo era.

La democratización se convirtió en tema central de la agenda de los partidos de oposición y de amplios sectores de la opinión pública y desató un intenso debate en círculos políticos e intelectuales. El reclamo democrático se hizo más generalizado y se convirtió en un asunto que requería ser atendido por la elite política.²⁵

Ya no había marcha atrás. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el Poder Ejecutivo tuvo que abrirse con la oposición, misma que, en aquel entonces, no sólo era representada por el PAN sino también por el Partido de la Revolución

²⁴ Sánchez Susarrey, Jaime, op. cit., p.42

²⁵ Palma Esperanza, *Las bases políticas de la alternancia en México*. México, UAM-Azcapotzalco, 2004, p. 45

Democrática, liderado por Cuauhtémoc Cárdenas. Además, se entabló diálogo con el clero, las universidades y organizaciones ciudadanas. Tenían que instaurarse nuevos mecanismos para buscar la legitimidad que ya no otorgaba el voto. El acceso a la información fue uno de ellos.

En 1996 el Presidente Ernesto Zedillo, haciendo uso de sus facultades, pidió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una interpretación al artículo 6° de la Constitución con la finalidad de que se aclararan los hechos ocurridos en Aguas Blancas, Guerrero. Los ministros establecieron que el acceso a la información es una garantía social y no solamente de los partidos políticos y los medios de comunicación como había ocurrido con la interpretación anterior. La conclusión fue la siguiente:

El artículo 6° constitucional, *in fine*, establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante estas actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y la de ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.²⁶

Diecinueve años después de la primera reforma al artículo sexto de la Constitución se institucionalizó el derecho de acceso a la información como una garantía que socializa toda la documentación en poder de los entes públicos. Al fin

²⁶ Trinidad Zaldivar, Ángel, *La Transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Porrúa, 2006, p. 35

existía dentro del Estado Mexicano el camino legal para concretar una apertura gubernamental, misma que se tradujo en la creación de una Ley federal. Todos los estados de la federación debían sumarse a ese esfuerzo, pero también, los funcionarios públicos debían empezar a cambiar la manera de hacer su trabajo y aceptar que millones de mexicanos los vigilaran.

1.2 La transparencia y acceso a la información en el contexto de la alternancia en la Presidencia de la República.

Un cambio fundamental para que el poder presidencial quedara no sólo controlado sino acotado fue la falta de una mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. En 1997, por primera vez, el partido del Presidente de la República tenía que negociar con los otros partidos la aprobación del presupuesto y el resto de la legislación.

En este contexto de crecimiento de los partidos de oposición, se observan nuevos papeles institucionales de partidos, gobierno y Congreso, donde la institución presidencial, considerada como un pilar constituyente del sistema político mexicano conjuntamente con el partido gobernante, no cuenta ya con la misma laxitud con que operaron por décadas. Ha pasado a la historia la concentración del poder de que gozaba el presidente, así como el gran capital electoral que tenía asegurado el partido en el gobierno, cuando éste mantenía el control del parlamento con una mayoría absoluta.²⁷

Con este cambio en la relación entre los Poderes de la Unión continuaba la génesis de un nuevo esquema dentro del sistema político mexicano. El resto de los poderes cobraba verdadera importancia en la toma de decisiones. Además, el Instituto Federal Electoral estaba fortalecido en sus facultades y autonomía, por lo que la celebración de elecciones podía realizarse con normalidad, legalidad y, sobre todo, con la confianza ciudadana en esa institución.

²⁷ Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Porrúa, 2006, p. 45-46

El 2 de diciembre de 1999, un año antes de que Ernesto Zedillo dejara de ocupar la silla presidencial declaraba que cada día más firme y fuerte, la democracia estaría a prueba.²⁸ Meses más tarde, el 2 julio del año 2000, daría un mensaje en cadena de televisión nacional donde reconocía que Vicente Fox Quesada había obtenido la mayoría de los votos en la jornada electoral. Gracias a la consolidación y confianza en las instituciones autónomas, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el voto ciudadano era respetado.

No obstante, la legitimidad de un gobierno no se agota con el voto. Debe fortalecerse la participación ciudadana dentro del poder público con la coordinación surgida del diálogo, el cuál es originado por la instauración de mecanismos de comunicación e información eficaces. “De nada sirve un gobierno electo democráticamente que oculte después, como cualquier gobierno autoritario lo haría, las razones de sus decisiones y las decisiones mismas. Un gobierno opaco deviene en un gobierno ilegítimo.”²⁹

Durante toda su campaña por la presidencia de la república, Vicente Fox había dejado en claro que combatir la corrupción y transparentar los asuntos públicos era un tema importante para él. Esta situación fue aprovechada por diversas organizaciones civiles, académicos y medios de comunicación que decidieron dar el primer paso y tomarle la palabra al Presidente de la República.

El 25 de mayo de 2001, derivado del seminario *Derecho a la Información y Apertura Democrática*, se formó un grupo plural denominado *Grupo Oaxaca*³⁰ el cual,

²⁸ http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=7499&tabla=nacion

²⁹ Trinidad Zaldivar, Ángel, *op. cit.*, p.9

³⁰ Este grupo fue conformado por diversos especialistas en la materia y representantes de distintos sectores de la sociedad, entre sus miembros se encontraban Roberto Rock (director general adjunto de *El Universal*), Luis Javier Solana (asesor editorial de *El Universal*), Miguel Bernardo Treviño (del periódico *Reforma*), Jenaro Villamil (del periódico *La Jornada*), Luis Salomón (coordinador editorial de *El Informador de Guadalajara* y representante de la Asociación de Editores de los Estados), Juan Francisco Escobedo (de la Universidad Iberoamericana), Ernesto Villanueva (coordinador del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información), Issa Luna Pla (investigadora del Centro Iberoamericano de Derecho a la Información), Salvador Nava Gomar (de la Universidad Anáhuac), Jorge Islas (por parte de la UNAM), entre muchos otros. Para mayor abundamiento del tema puede consultarse Concha Cantú Hugo A., López-Ayllón Sergio, Tacher Epelstein Lucy (coordinadores).

mediante un desplegado en los diarios *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, formalizó una declaración donde se establecieron las bases para la creación de una Ley federal que garantizara el derecho de todas las personas a acceder a la información en poder de los órganos de gobierno. Los resultados de la declaración fueron los siguientes:

1. Crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información es algo que pertenece, en primera instancia, al ciudadano;
2. Crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia;
3. Crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida, estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada.
4. Identificar las excepciones que como tales serán mínimas para el acceso a la información pública;
5. Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado, es decir, si se trata de información pública o de información restringida, y;
6. La iniciativa tendría también que incluir en el apartado de transitorios reformas al Código Penal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a todas aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de los gobernantes.³¹

Dicho grupo logró de inmediato el consenso necesario de diversos actores (políticos, académicos, medios de comunicación y sociedad civil organizada) que permitió crear un proyecto de Ley con los argumentos de todos los participantes.

Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2004. 346 pp.

³¹http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=5929&tabla=primera

El tema ya estaba dentro de la agenda del gobierno federal, por lo que de igual manera el poder ejecutivo participó en la creación de este marco normativo creando un grupo intersecretarial que, junto con el Grupo Oaxaca, colaboró en la elaboración de la iniciativa. En diciembre de 2001 la iniciativa fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados con la firma y apoyo de todos los partidos políticos representados, a excepción del Partido Acción Nacional ya que no estaba de acuerdo en algunos puntos de la propuesta y apoyaría la presentada por el Ejecutivo.

Esta gestión realizada por la sociedad civil constituye un hecho muy trascendente para la historia del sistema político mexicano. Nunca antes grupos sociales habían logrado institucionalizar y materializar una propuesta tan consensuada.

Enseguida se organizaron más foros que dieran espacio suficiente para la participación de todos los involucrados; incluso fue abierta una página de internet para hacer pública la información que iba arrojando los foros. “En conjunto participaron 204 personas que hicieron cerca de 700 propuestas concretas, algunos de los temas abordados fueron diseño institucional (20%); situación de estados y municipios (9%); archivos y conservación de documentos (8%); excepciones (7%); sujetos obligados (5%); procedimiento de acceso (4%); clasificación de información (4%), etcétera.”³²

A la iniciativa presentada, se sumaron la de un diputado del Partido de la Revolución Democrática y la propuesta enviada por el Presidente de la República. Todos los actores políticos deseaban hacerse presentes.

Las discusiones del proyecto dieron inicio al formarse una comisión de negociación entre el Grupo Oaxaca, representantes del gobierno federal y las comisiones legislativas de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados. Después de cinco jornadas de negociación y a cuatro meses de que fue presentada en tribuna, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley

³² Trinidad Zaldivar, Ángel, op. cit., p. 46

Federal de Acceso a la Información Pública el 24 de abril de 2002³³; días más tarde el 30 de abril, es aprobada por la Cámara de Senadores.³⁴ Es de destacar que ambas votaciones fueron por unanimidad en lo general.

Finalmente, lo que había sido concebido desde organizaciones ciudadanas como un derecho, era plasmado en la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue publicada el 11 de junio de 2002.³⁵ “Con la consecución de los objetivos que se propuso en cada fase, la movilización de opinión pública protagonizada por el Grupo Oaxaca ensanchó la puerta a la participación más activa de la sociedad civil en el proceso de transición democrática; cuyos actores fundamentales hasta ahora habían sido los partidos y el gobierno.”³⁶

El *Grupo Oaxaca*, en su declaración inicial, afirmó que la sociedad tiene la enorme responsabilidad de construir activamente su propio destino. Lo habían logrado. Las presiones sociales a lo largo del siglo XX y principios del XXI daban resultado.

Con un derecho establecido como garantía social en la Constitución y una Ley reglamentaria del mismo, el sistema político mexicano se abría a la sociedad. La dinámica en la construcción de la democracia mexicana sería otra. El edificio institucional que impulsaría la transparencia y garantizaría el derecho de acceder a la información en poder de la burocracia estaba construido. Ahora sólo faltaba el compromiso de los funcionarios gubernamentales por cumplir con lo dispuesto por la Ley y que la ciudadanía se interesara en participar.

³³ <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/58/2002/abr/020424-2.pdf>

³⁴ http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=LVIII_II&id=294

³⁵ Para conocerse el proceso legislativo completo puede consultarse http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HPProcesoLegislativo.php?SID=56cacf7e6b5544b83ca218873789049e&Seguimiento=401570&Asunto=33484

³⁶ Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley de Federal de Acceso a la Información Pública”, en *Derecho Comparado de la Información*, Número 2, Sección de Artículos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 85 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/2/art/art3.pdf>

1.3 Nuevo marco institucional de transparencia y acceso a la información en México.

La participación social se dio de manera importante en la conformación de un nuevo entramado institucional en México, tanto normativo como orgánico, que abriera el gobierno a sus ciudadanos. Esta incipiente apertura era apenas el inicio de una transformación cultural que aún intenta consolidarse en nuestros días. Cambiar de la noche a la mañana la forma en que los burócratas venían trabajando desde décadas atrás no era una tarea fácil; adicionalmente, la percepción de la ciudadanía hacia sus autoridades políticas seguía siendo de desconfianza a los actos que realizaba.

La promulgación de una Ley no es suficiente para cambiar las cosas. Sólo con un verdadero compromiso político (y hasta cierto punto burocrático) demostrado con programas claros y específicos es como puede cambiarse la manera de hacer política en nuestro país. Con una Ley de acceso a la información se

busca un equilibrio entre los fines estatales y los intereses privado en una práctica de concordancia que abra nuevas puertas a la participación del ciudadano tanto en el control de las autoridades públicas como en la forma en que son resueltos los temas de gran interés nacional... [lo que] permite una mayor posibilidad de que los ciudadanos tengan acceso a condiciones mejores para su desarrollo individual y para el ejercicio de sus derechos políticos.³⁷

El siguiente paso, una vez publicada la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue instrumentar el contenido de la misma. Se diseñó la estructura burocrática que haría del ideal de transparencia, plasmado en el marco normativo aprobado por el Congreso de la Unión, una realidad. Con tal fin se crearon las unidades de enlace y comités de información en cada dependencia gubernamental y, en diciembre de 2002, se constituía mediante decreto presidencial el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

³⁷ Chirinos, Alfredo citado en Fuenmayor Espina Alejandro, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Costa Rica, UNESCO, 2004, pág. 4 y 12.

En el proceso de discusión de la Ley (dentro del Congreso de la Unión) se incluyeron a las dependencias de la administración pública federal para que realizaran los comentarios respectivos a la propuesta, ya que ellos serían los encargados de operarla y darle cumplimiento. Por ello, una vez que entró en vigor parecía que no se presentarían problemas para cumplirla; sin embargo, las complicaciones surgieron de dos elementos básicos: la desorganización de archivos y la resistencia a entregarlos.

Durante años, tal vez décadas, la asimetría de información fue fortalecida e internalizada dentro de la cultura burocrática mexicana bajo dos premisas: información es poder y los documentos son de quien los elabora. El esfuerzo realizado por el IFAI fue fundamental para librar este obstáculo.

De entrada, la designación de los titulares de las unidades de enlace de las 240 dependencias gubernamentales fue dispar en cuanto a los niveles de jerarquía; se designaron lo mismo a nivel subdirección que oficialía mayor. Esta situación trajo como consecuencia que el resto de los trabajadores del cuerpo burocrático del ente público se vieran envueltos en conflictos de interés: ¿Por qué rendirle cuentas o entregar la información que **yo** elaboro a alguien con un igual o menor nivel administrativo que el **mío**?

Estas unidades de enlace son fundamentales para que la política de transparencia y acceso a la información pueda implementarse de manera eficaz. Pero tienen dos frentes de batalla; por un lado, los ciudadanos que les solicitan documentación y, por el otro, funcionarios de la misma dependencia que no quieren dar la información. Hasta cierto punto, “podemos decir que estos roces son naturales en cualquier relación de carácter político-administrativa, pues es necesario delimitar esferas particulares de acción, entendiendo que cada parte debe cumplir con sus atribuciones.”³⁸

Al contar con un marco jurídico como guía para garantizar el derecho de acceso y obligar a los entes públicos a transparentar sus acciones, el siguiente paso era

³⁸ Trinidad Zaldivar, Ángel, op. cit. p.109.

diseñar canales de comunicación entre los ciudadanos y sus autoridades. El uso de la tecnología contribuyó a ese objetivo.

En el capítulo II de la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (artículos 7-12) se establecen una serie de obligaciones que todas las dependencias y órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo Federal debían de cumplir. La finalidad era que a través de los medios electrónicos, específicamente del sitio web de la dependencia, pusieran diversa información relativa a su funcionamiento y uso de los recursos públicos, misma que va desde la estructura orgánica, atribuciones hasta salarios y contratos realizados.

Durante décadas, en los gobiernos priistas, se hicieron patentes dos problemas sistémicos de la política mexicana: nepotismo y malversación de recursos. De ahí, surge la necesidad de que la sociedad se pregunte ¿Quiénes son las personas que ocupan un cargo en la administración pública? y ¿Qué hacen con los recursos provenientes de los impuestos? Son dos preguntas básicas que desencadenaron que dentro de la Ley de Acceso, y del resto de las legislaciones estatales, se obligara a detallar las respuestas a dichas interrogantes. Siete fracciones del artículo 7° de la Ley Federal son relativas al funcionamiento, operación y nombres de los funcionarios públicos pertenecientes a las dependencias, mientras las 10 restantes refieren al uso que se le da al presupuesto otorgado. Ahora sí, prácticamente todo el mundo, puede saber quién, qué, cómo, porqué y para qué se gasta el dinero el Gobierno Mexicano.

“El país obtuvo un instrumento útil para consolidar su joven democracia que supone una redistribución de poder hacia los ciudadanos y contribuye a la generación de una cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, es necesario reconocer que su aprobación no es el final del camino.”³⁹

³⁹ Sergio López-Ayllón. “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el ejecutivo federal”, p. 37; en: Concha Cantú Hugo A., López-Ayllón Sergio, Tacher Epelstein Lucy (coordinadores). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2004.

Con la publicación de la Ley en 2002 no estaba del todo agotado el tema. Otro de los problemas al que se enfrentó la política de transparencia y acceso a la información en México fue la falta del compromiso en los gobiernos estatales y municipales.

Aunque si bien es cierto que para 2007 prácticamente la mayoría de los estados ya contaban con un marco normativo similar al federal, también lo es que el contenido del mismo variaba de manera significativa: los requisitos y plazos para obtener la información eran distintos en todos los estados, llegando incluso a requerir algún instrumento de identificación para poder acceder a los documentos solicitados. Esto generó una situación inaceptable por parte de los diversos sectores de la sociedad ya que un mismo derecho consagrado en la constitución presentaba condiciones de ejercicio diferentes en cada Estado de la República.

En junio de 2005 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública organizó la “Segunda Semana Nacional de Transparencia” donde académicos y funcionarios del propio Instituto intercambiaron diversos puntos de vista con respecto a la aplicación de la Ley recién aprobada.

Una de las principales conclusiones del evento fue precisamente la heterogeneidad que presentaban las leyes de transparencia y acceso a la información en los estados. De los 32 estados solamente en 28 congresos locales habían aprobado una norma sobre la materia, los habitantes de los estados de Tabasco, Oaxaca, Chiapas e Hidalgo aún no contaban con algún instrumento que les garantizara acceder a la documentación en poder de los entes públicos de su estado. Asimismo, la disparidad en los plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la información no sólo eran distintos sino hasta ridículos; iban desde que no se establecía algún plazo (como en Tlaxcala, Baja California Sur y Aguascalientes) hasta año y medio de plazo (como en Puebla y Durango), para el resto de los estados el plazo para entregar información solicitada era de 12 meses. ¡Un año para entregar la información que inicialmente le pertenece a los ciudadanos es inaceptable en un Estado de Derecho!

Meses más tarde, en noviembre del mismo año, el IFAI organizó el Primer Congreso de Transparencia Local⁴⁰ donde los objetivos eran:

- Un diagnóstico, amplio y plural, del estado de la transparencia en los gobiernos estatales y municipales en México,
- Discusión sobre los criterios y estrategias empleados a nivel internacional para generar prácticas exitosas en materia de transparencia local,
- Discusión sobre los alcances de los instrumentos y metodologías de medición de transparencia municipal existentes en México y propuesta de una medición comprehensiva en los estados y municipios del país y,
- Suscripción de la Declaración de Guadalajara, documento en el que las principales fuerzas políticas del país plasmarán la visión, los compromisos y contenidos básicos de la agenda futura en materia de transparencia estatal y municipal.

Por lo tanto, al finalizar el foro, los Gobernadores Luis Armando Reynoso (PAN), José Reyes Baeza (PRI) y Amalia García (PRD), de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas respectivamente, firmaron la *Declaración de Guadalajara* donde se comprometieron a que

Para avanzar en estos propósitos proponemos una reforma Constitucional que plasme los mínimos de transparencia y acceso a la información que deben existir en todo el país. Estos contenidos constitucionales mínimos deberán asegurar a todo mexicano y a toda persona el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información mediante un procedimiento expedito en el cual no se requiera demostrar personalidad o interés jurídico; crear instituciones profesionales, autónomas e imparciales que generen una cultura de transparencia y rendición de cuentas y garanticen el acceso a la información en caso de controversias y establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información. También deberá establecer el principio de máxima publicidad de la información gubernamental, la obligación de todos los órganos públicos de transparentar sus principales indicadores de gestión y al mismo tiempo que asegura la protección de los datos personales.⁴¹

⁴⁰ <http://www.ifai.org.mx/Eventos/transparenciaLocal2005>

⁴¹ La Transparencia y el Futuro de la Democracia en México, Declaración de Guadalajara, Noviembre de 2005, obtenida de www.ifai.gob.mx

Con ello, nuevamente se lograba un consenso al menos entre los tres partidos mayoritarios representados en el Congreso de la Unión para impulsar nuevas reformas constitucionales que fortalecieran la transparencia y el acceso a la información no sólo en el gobierno federal, sino en todos los estados y municipios del país.

Un año más tarde, en noviembre de 2006, durante el 2° Congreso Nacional de Transparencia Local, ahora celebrado en Chihuahua, fue anunciada por cinco gobernadores (Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Distrito Federal y Veracruz) la reforma al artículo sexto Constitucional, hoy vigente, con la que aquél compromiso de 2005 quedaba resuelto. Para diciembre de 2006 el gobernador de Chihuahua, a nombre de los cinco signantes del documento conocido como *Iniciativa Chihuahua*, presentó ante la Cámara de Diputados la reforma al marco legal.

En ella, prácticamente se otorgaron responsabilidades a los gobiernos estatales para que adecuaran su marco normativo a los elementos básicos de un estado democrático que busca fomentar la transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información. Con este documento ya formalizado, la aprobación de un nuevo esquema de gobierno transparente fue unánime: en marzo y abril de 2007, la Cámara de Diputados y de Senadores aprueban la reforma Constitucional sin emitir un solo voto en contra o abstenerse de la votación. Un mes y medio más tarde, 22 congresos estatales avalan lo hecho por el Congreso de la Unión y para julio de 2007 el Presidente de la República publicaba en el Diario Oficial de la Federación dicha reforma constitucional.

En suma, “el origen de esta reforma tuvo un significado claramente federalista, lo que no suele ser frecuente en la historia constitucional de México, acostumbrada durante muchos años a ver que los cambios nacían siempre desde el centro de la República.”⁴² Esta reforma consistió en adicionar un segundo párrafo al artículo 6° de la Constitución y siete fracciones que detallarían la obligación de todos los estados

⁴² Carbonell, Miguel y Bustillos, Roqueñi, Jorge, *Hacia una democracia de contenidos: La reforma Constitucional en materia de transparencia*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 3

para garantizar un eficaz derecho de acceso a la información y la transparencia en sus actos. El texto normativo quedó de la siguiente manera:

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.⁴³

Sin entrar al detalle jurídico de la reforma, pueden destacarse los siguientes elementos: toda la información es pública (a excepción de las causales que cada legislatura local determine) y se regirá bajo el principio de máxima publicidad (ante la duda del servidor público entre reservar la información o considerarla pública, deberá privilegiarse la publicidad de la misma), se crearon mecanismos eficientes de acceso

⁴³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf

a la información (incluyendo el uso de tecnología), se impulsó la transparencia en el uso de los recursos públicos permitiendo la evaluación de los mismos, así como la obligatoriedad para todos los estados de la federación de instrumentar acciones para que estos principios base puedan ser ejecutados en sus gobiernos y sanción ante el incumplimiento de la norma.

Con estas bases constitucionales se deja en libertad a los estados para legislar en la materia velando porque su marco jurídico se ajuste a lo establecido por la Carta Magna.⁴⁴

Adicionalmente, podemos afirmar que son tres las razones por la que dicha reforma adquiere importancia para el desarrollo del sistema político-jurídico mexicano:

- a) Por su alcance, porque amplía el conocimiento público de todos los documentos que producen todas las autoridades en todo el territorio nacional;
- b) porque esos documentos sólo podrán ser reservados mediante justificación argumentada –en nombre del interés público– por los órganos de gobierno, y esa reserva siempre podrá ser corregida por una autoridad especializada. En otras palabras: siempre, sistemáticamente, las personas tendrán defensa y dispondrán de herramientas para acceder y en su caso pelear la información pública, y
- c) porque obliga a que las mismas prácticas y bases rijan en todos los gobiernos y en todas las instituciones federales, estatales y municipales. Una gran inyección de coherencia para el crecimiento de un nuevo derecho.⁴⁵

El establecer la reforma en la Constitución

no es la solución a la heterogeneidad y mucho menos acaba con la falta de voluntad política de muchos actores que han hecho leyes de transparencia para evitar que los ciudadanos participen y exijan cuestiones mínimas, simplemente plantea un piso del cual partir con la aspiración, casi

⁴⁴ Incluso, durante la discusión de la Ley de 2002, hubieron algunas voces que se inclinaban por hacer una Ley General en vez de una Federal; la distinción entre ambas radica en que al ser general lo que ahí se estableciera debía ser acatada por todos los entes gubernamentales de los estados de la federación en los tres poderes; en cambio, al ser federal sólo es aplicable para las instancias con ese carácter (poder ejecutivo, legislativo y judicial federales).

⁴⁵ Carbonell, Miguel y Bustillos, Roqueñi, Jorge, op. cit. p. 98

diríamos ilusión, de garantizar un derecho humano básico que permita desarrollar políticas públicas que faciliten el acceso a cualquier mexicano sobre la información federal, la información estatal, de los 31 estados y el DF, con independencia de donde nació o dónde vive.⁴⁶

Así pues, el derecho de acceso a la información y la obligación de las autoridades políticas esta firme dentro del entramado institucional y normativo del Estado Mexicano. Ningún ente público puede quedar fuera y todos los funcionarios están dentro de la supervisión ciudadana. Las bases orgánicas están establecidas; sólo falta el compromiso real por parte de los burócratas a darles cumplimiento. El camino emprendido desde 1977 debe seguir y conducirnos a una evolución democrática del sistema político mexicano.

La democracia mexicana, en el grado de avance institucional que tiene ahora, debe ser una democracia que no dude, que no simule, que genere confianza, que se conduzca con la apertura necesaria para hacer que el ciudadano se sienta integrado al desarrollo nacional, entendiendo plenamente las tareas por cumplir y los retos a enfrentar.⁴⁷

Una vez establecido un marco federal, el siguiente paso fue que los Estados asumieran también su responsabilidad en el tema. No puede cambiarse el sistema político si los tres niveles de gobierno eluden el compromiso formal con abrir su administración a los ciudadanos.

Ante esto, el Distrito Federal fue de los primeros Estados en legislar al respecto; sin embargo, antes de 2006, las diferentes circunstancias políticas impidieron que la transparencia y el acceso a la información fuera una realidad,

⁴⁶ Marván Laborde, María. "Acceso a la Información en México, Tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamentalmente democrático", p. 37, en: Guerrero Chiprés, Salvador (Coor.). *Claroscurios de la Transparencia en el D.F. horizontes en el escrutinio de la gestión pública*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. 2006.

⁴⁷ Garzón Lozano Luis Eduardo. "La ventana y el espejo, La vida en democracia a la luz de la transparencia en México", p. 147; en: Marvan Laborde María, Corona Copado Roberto. *Democracia y Transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México*, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, Serie: Democracia y Transparencia, 2005

Una política que se limita a normar la entrega de información en los mínimos no incrementa la utilidad social ni produce un valor agregado a los fines públicos; una política de transparencia cosmética que solamente busca mayor visibilidad pública sin modificar la forma en que se produce y utiliza la información es, por definición, frívola.⁴⁸

CAPÍTULO II

LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL.

Con la alternancia en la Presidencia de la República, lograda en el año 2000, la relación política entre el gobierno y la sociedad comenzó a modificarse a tal grado que fue necesario crear mecanismos de interlocución adecuados para que la apertura del poder político permeara en todos los estados y municipios del país. Es decir, “se forjó lentamente una nueva manera de tomar decisiones, una nueva relación entre poderes, una nueva manera de controlar el poder y, lo más importante, una nueva relación entre los gobernantes con los gobernados y viceversa.”⁴⁹

El Distrito Federal no podía ser ajeno a estos cambios. Inicialmente, ya con un partido distinto al PRI en la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, la consolidación de nuevas instituciones normativas y orgánicas que impulsaran la apertura se consiguió muy lentamente. Hasta 2003 (y tras largas discusiones) se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito

⁴⁸ Merino Mauricio, “La Transparencia como política pública”, p. 243; en: Ackerman John M. Coord. *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008, 401 pp.

⁴⁹ Marván Laborde, María, “Acceso a la Información en México, Tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamentalmente democrático” op. cit., p. 23.

Federal creándose también el Consejo de Información Pública (CONSI). No obstante estos instrumentos, la intención de abrir los archivos al escrutinio público se quedó sólo en los discursos del entonces Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador. En los hechos, parecía no existir un compromiso real con este tema en el gobierno capitalino; las conferencias matutinas del mandatario (realizadas diariamente) no eran del todo eficaces para que la ciudadanía se enterara de las acciones que se realizaban dentro del Gobierno del Distrito Federal (GDF), la información era ambigua y de pocos datos duros que comprobaran que lo dicho por el mandatario era cierto.

La publicación de la Ley y creación del Consejo de Información no fue suficiente para que las dependencias capitalinas transparentaran sus acciones y se garantizara el derecho de acceso a la información pública. La mala normatividad y el aparato administrativo obeso con el que se dotó al Consejo fueron grandes obstáculos para la apertura en el D.F.

Fue necesaria la unión de los partidos de oposición para que se realizaran las reformas pertinentes al marco normativo, ciudadanizando por completo al órgano garante y estableciendo obligaciones claras a los entes públicos; acciones que desde luego impactarían en las administraciones delegacionales, al ser estos órganos políticos parte de la administración pública del Distrito Federal.

2.1 Transparencia simulada en el Distrito Federal.

La estructura político administrativa del Distrito Federal es un tanto *sui generis* si se considera que no tiene las facultades y atribuciones como el resto de los Estados que componen la Federación, pero funciona como tal. El asentamiento de los Poderes de la Unión en su territorio le da ese *status* distinto.

Desde que fue creado el D.F. se consideró como una entidad administrativa dependiente del Presidente de la República y ya para 1928 se nombraba a un Regente que se hacía cargo de la administración, por lo que las decisiones sobre el rumbo de la Ciudad eran tomadas prácticamente desde el Poder Ejecutivo Federal. Este tipo de organización ocasiona que las demarcaciones territoriales (delegaciones

políticas) dependieran del Ejecutivo Local y que, a la fecha, no tengan la figura de cabildo, como sucede en todos los municipios del país. Por ello, la autonomía de gestión y decisión prácticamente no existía hasta antes de 1997.

No obstante,

por su trascendencia como metrópoli, por su impacto como vitrina para el resto de los estados del país ... el Distrito Federal tenía que modernizarse; avanzar en derechos ciudadanos, a pesar de que el poder de la representación política estuviera todavía acotado en algunos aspectos y pensar en cuáles instituciones podrían ser las mejores para afrontar escenarios políticos extremos y que aseguraran el funcionamiento de las instituciones [federales] y las correlaciones políticas.⁵⁰

Así pues, como parte de los cambios en el sistema político a nivel nacional a partir de la década de los noventa, el Distrito Federal intentó también impulsar algunas modificaciones.

Aunado a que en la elección de 1997 el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en la capital también ese partido se ve desplazado. En aquel año se llevaron a cabo, por primera vez, elecciones para que la ciudadanía eligiera un Jefe de Gobierno, resultando ganador el candidato por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Cuauhtémoc Cárdenas. Además, se promulgó un Estatuto de Gobierno y se otorgaron facultades legislativas de régimen interno al Poder Legislativo Local.

Poco a poco, al igual que a nivel nacional, la oposición al PRI en la Ciudad de México fue creciendo hasta llevar a ese partido a ser la tercera fuerza en las posteriores elecciones locales (2000, 2003 y 2006) quitándole incluso la jefatura de la mayoría de los órganos políticos administrativos (delegaciones políticas).

⁵⁰ Buendía Hegewish, José, "Orígenes de la transparencia y el acceso a la información pública en el Distrito Federal", p. 41; en Guerrero Chiprés, Salvador (Coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2006, 316 pp.

En el año 2000, el PRD volvió a ganar la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal teniendo como candidato al político tabasqueño Andrés Manuel López Obrador.

Los signos de apertura gubernamental que se lograron con la alternancia en la Presidencia de la República parecía que también tendrían eco en la capital del país; después de todo, “el triunfo de Vicente Fox en la elección presidencial de 2000 no fue un hecho sorpresivo. Fue la culminación de una serie de cambios que se venían operando en el sistema electoral, en el ámbito de la oposición partidista y de las orientaciones del electorado.”⁵¹

Sin embargo, la apertura y la dinámica de cambio en el Distrito Federal tuvieron un matiz distinto al ocurrido a nivel federal. “En sus inicios, el Gobierno de la Ciudad en turno se mostró interesado en la rendición de cuentas... pero sin llegar a concebir el acceso a la información como un derecho ciudadano que debía estar plasmado en la Ley y su ejercicio garantizado por un órgano de supervisión adecuado”.⁵²

Desde el inicio, el antiguo palacio del ayuntamiento intentó marcar diferencia con respecto a las políticas adoptadas por el *gobierno del cambio*, por lo que la relación entre el Poder Ejecutivo Federal y la administración capitalina fue caracterizada por una constante confrontación entre sus titulares. “El énfasis de su apuesta política estaba en diferenciarse del Gobierno Federal con sus políticas sociales, de obras públicas, y con su estilo personal de gobernar a través de instrumentos de democracia participativa como el referéndum o la revocación de mandato.”⁵³ Adicional a estos instrumentos, el Jefe de Gobierno publicó una serie de *bandos informativos*⁵⁴ con los cuales pretendió marcar las directrices de su administración y

⁵¹ Palma Esperanza, *Las bases políticas de la alternancia en México*. México, UAM-Azcapotzalco, 2004, p. 47

⁵² Buendía Hegewish, José, op. cit., p. 41.

⁵³ Ídem., p. 40

⁵⁴ Esta figura jurídica no está contemplada dentro del marco normativo del Distrito Federal, es más bien una facultad exclusiva de los cabildos en los gobiernos municipales. Pero aún así, el titular del Poder Ejecutivo del DF optó por emitir 23 bandos con la finalidad de plasmar ahí las directrices de su gobierno. Los Bandos expedidos eran simples documentos informativos de las decisiones administrativas del titular del Órgano Ejecutivo local. Este estilo particular de gobernar originó diversos problemas jurídicos al momento de aplicar las normas particulares; por ejemplo, en el caso

agilizar las funciones de su gobierno, generando una serie de inconformidades sociales y políticas al tener poca claridad en su aplicación.

Así las cosas, mientras a nivel federal existía un amplio consenso, impulsado desde la sociedad civil organizada, para publicar un marco jurídico claro, como lo fue la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, y crear un Instituto garante de ese derecho, en el Distrito Federal el primer bosquejo de un órgano similar fue creado mediante un simple decreto, un *Bando*.

El 21 de diciembre del 2000, el Jefe de Gobierno emitió el Bando 15, mediante el cual creó la figura de *Consejo de Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal*, instalado formalmente hasta julio de 2001. Al frente de este consejo estuvo Rubén Aguilar Monteverde, ex director de Banamex. Los integrantes fueron Juan Antonio Pérez Simón, de Grupo Carso; los políticos David Ibarra y Fernando Solana; los periodistas Miguel Ángel Granados Chapa, Germán Dehesa, Javier Solórzano y Carmen Aristegui, además de María Luisa de la Serna, esposa de Clemente Serna de Editorial Expansión.

del Bando 2 (relativo a la descentralización de las construcciones de edificios habitacionales) hubo algunas contradicciones con lo que dictaba tanto la Ley de Desarrollo Urbano como su propio reglamento. De acuerdo con la doctrina del derecho, dentro del cuadro de jerarquía de leyes, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales, las Leyes Federales y las Constituciones locales, los bandos de Policía ocupan el último lugar en el escalafón de jerarquías, ya que son inferiores a los actos emanados del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, cuando actúan en ejercicio de las facultades que les corresponden. Incluso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la II Legislatura (2000-2003) realizó una consulta jurídica para determinar la obligatoriedad de los bandos emitidos por el Jefe de Gobierno resultando que: “el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tiene facultades para emitir Bandos de Policía y Buen Gobierno, y en caso de que jurídicamente se le dote a éste de tales facultades, se estaría atentando contra la naturaleza de los Bandos, ya que en primer término, éstos son emitidos por un Órgano Colegiado del ayuntamiento, como lo es el caso del Cabildo, y en segundo término, las referidas disposiciones administrativas tienen la característica de regir en un territorio delimitado (un municipio), ya que tienen por objeto regular cuestiones relativas a la convivencia vecinal. En este sentido, si se desea emitir Bandos de Policía y Buen Gobierno dentro del Distrito Federal, se debe reformar el artículo 122 Constitucional, a efecto de establecer la creación de un Órgano Colegiado en las Delegaciones, similar al Cabildo en el Ayuntamiento, y así otorgarle a éste facultad para emitir y aplicar dichas disposiciones.” El argumento completo de lo anterior puede consultarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal Número 127 del 19 de septiembre de 2002.

http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/septiembre_19_127.pdf

La función principal de este Consejo ciudadano, cuyos cargos eran honoríficos, fue la de vigilar que los programas anticorrupción⁵⁵ implementados por la administración capitalina funcionaran, además de proponer mecanismos para transparentar el gobierno de la Ciudad y vigilar la modernización del sistema de recaudación de impuestos.

Al publicar dicho Bando, López Obrador declaraba, que "este [el de la corrupción en las finanzas públicas] es un riel muy retorcido que va a costar trabajo enderezar; lo vamos a enderezar pero necesitamos una palanca que son los ciudadanos, necesitamos el respaldo de los ciudadanos; si no [lo tenemos], no tiene caso". Asimismo, aseguraba toda la disposición de su administración para proporcionar los expedientes que solicitara el Consejo: "La información va a ser de primera, sin censura. Además porque si los integrantes del Consejo notan que la información no es la adecuada estamos hablando de gente con imaginación y con talento, de por sí a nadie se puede engañar, mucho menos a gente con esta capacidad y este nivel intelectual."⁵⁶

Al menos en este punto había una coincidencia entre el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Federal.

No es casual que estos gobiernos, distanciados entre sí y hasta antagónicos en muchos fines y medios, coincidan en su combate a la corrupción y hasta en el uso de uno de los mecanismos y valores que ayudarán a extirparla, la transparencia. Sea explícito o no, el diagnóstico de cada uno de esos gobiernos, procedentes de partidos diferentes y ajenos al que gobernó al país y a la ciudad durante siete décadas, descansa en la convicción de que el régimen de partido de Estado tenía la corrupción como uno de sus elementos indispensables. La corrupción es causa y efecto del autoritarismo, es el aceite que permite moverse a piezas que de otro modo se hubieran roto,

⁵⁵ El Bando 1, emitido el 6 de diciembre del 2000 por el Jefe de Gobierno, consistía en dar a conocer a la opinión pública su decisión de renovar completamente el personal de confianza de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, de tal manera que se evitara la comisión de actos de corrupción en la administración capitalina.

⁵⁶ Nota del periódico *Reforma*, sección *Ciudad y Metropoli*, publicada el día 22 de diciembre del 2000.

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=106022-1061,Hacen+consejo+de+7+vigilantes>

roídas por la herrumbre... gobiernos antagonizados reconocen un enemigo común en la corrupción.⁵⁷

Pese al discurso del Gobierno del DF, el encargado de la oficina, Antonio Bonné, afirmaba que el principal problema al que se enfrentó dicho órgano era la poca difusión dada por el mismo GDF. De 2001 a agosto de 2003 solamente se recibieron 299 quejas de personas que fueron víctimas de actos de corrupción o malos manejos por parte de empleados de la administración capitalina, lo que no significaba que hubieran sido las únicas faltas que se cometieron. El funcionario manifestaba que:

Nuestra función básica [era] atender toda la problemática del Gobierno del Distrito Federal exclusivamente, en lo que se refiere a denuncias de actos de corrupción y problemáticas de mala atención, malos tratos, prepotencia, entre otros, de cualquier secretaría del Gobierno capitalino... las quejas que se captan son clasificadas y enviadas a la oficina de atención al contribuyente de la Secretaría de Finanzas o a la Contraloría General, concretamente a la dirección de legalidad y responsabilidades, donde piden a los quejosos ratificar su denuncia.⁵⁸

Aun con todo lo declarado por el Jefe de Gobierno y el Consejo creado para combatir la corrupción en la administración capitalina, en 2004 una serie de videos difundidos en los noticieros nacionales convulsionarían al país entero. Primero, el Secretario de Finanzas del Gobierno capitalino, Gustavo Ponce, era destituido de su cargo tras ser divulgada una grabación donde se encontraba apostando grandes cantidades de dinero en un casino de *Las Vegas*, por lo que fue acusado de enriquecimiento ilícito y corrupción al autorizar diversos contratos de obra pública a un empresario.

⁵⁷ Colaboración Editorial de Granados Chapa, Miguel Ángel, "Contra la Corrupción" publicada en el periódico *Reforma* el día 4 de febrero de 2001.

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

⁵⁸ Entrevista publicada en periódico *Reforma* el día 3 de agosto de 2003.

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=404380-1066,%22Descuidan+la+difusi%u00f3n+de+Consejo%22>

Ante esto, “los integrantes [del Consejo de Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal] decidieron disolver el consejo el 9 de marzo de 2004 al considerar que su opinión no era valiosa a la luz de los videoescándalos, pues López Obrador no debía escudarse en un complot sino reconocer abiertamente la corrupción existente.”⁵⁹

En los meses siguientes, nuevos videos (en esta ocasión del líder de la Asamblea Legislativa y ex secretario particular del Jefe de Gobierno) pondrían en evidencia que la corrupción dentro de la administración de la Ciudad estaba presente. Aquél Consejo, creado para combatir precisamente los malos manejos en la administración del Gobierno Distrito Federal y fomentar la transparencia en la función pública, ya no tenía razón de ser.

Con estos acontecimientos, quedaba en claro que el impulso de la transparencia en la gestión gubernamental no debe quedarse en declaraciones y buenas intenciones, sino que al contrario, debe traducirse en actos concretos de autoridad con mecanismos legales que le den sustento pero, sobre todo, con un compromiso real en hacer de la transparencia una actitud de gobierno e insertarla dentro de toda la estructura burocrática. La opacidad mostrada durante décadas por los regímenes priistas aún se hacía presente con un partido diferente en el Gobierno del Distrito Federal.

2.2 Retales de un gobierno opaco en el Distrito Federal.

La opacidad y desconfianza son elementos existentes en la cultura burocrática de la administración pública del país y, a pesar de la fortaleza institucional, en nuestros días aun persisten. Cambiar esa cultura de la noche a la mañana no es tarea fácil. Pero el primer paso ya estaba dado y se debía continuar por ese sendero. Por una parte, en 2002, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental mientras que, para marzo

⁵⁹ Nota publicada el 4 de marzo de 2004 en el periódico *Reforma*.
<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=484704-1066,%22Cancelan+el+consejo+anticorrupci%u00f3n%22>

de 2003, el Distrito Federal apenas publicaba un marco normativo que guió el proceso de apertura gubernamental en su territorio.

Sin embargo, el camino por garantizar el derecho de acceso a la información y transparentar el ejercicio gubernamental en la capital del país nacía minado. Por un lado, la obligación gubernamental de informar y el derecho ciudadano a ser informado surgieron en un contexto de competencia política entre el gobierno federal y el local y, por el otro, la simulación que el Jefe de Gobierno daba al tema. Era transparente en declaraciones y comunicados pero no en los actos de sus funcionarios. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se tomó la iniciativa para cambiar de rumbo.

El 7 de diciembre de 2001 el diputado José Luis Buendía Hegewish, del partido Democracia Social, presentó ante el Pleno de la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública. Dentro de la exposición de motivos, el diputado hacía referencia a que:

los gobiernos actuales requieren de nuevas reglas de relación con los individuos y de la participación con los ciudadanos, no sólo en las urnas, sino en la manifestación diaria de sus necesidades, en el cumplimiento de nuevos derechos y necesidades que no se ajustan a la tradición autoritaria de nuestras instituciones... Por ello, la participación ciudadana debe ser una parte integral de la acción de gobierno y ésta requiere del acceso a la información pública para tener sentido.⁶⁰

La propuesta perseguía tres objetivos: la publicación de información, el acceso a la información y el intercambio de información pública. En cuanto a la publicación, planteaba regular los procedimientos para que la autoridad publicara y actualizara periódicamente las normas, los procedimientos y la información relevante para los particulares. Con ello, se aseguraba que todos los ciudadanos pudieran conocer, sin mediación, las actividades, los procedimientos, la información que genera la autoridad, así como los responsables de cada área.

⁶⁰ Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, Primer Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, 7 de diciembre de 2001.

Con el segundo objetivo, se pretendía regular el proceso de solicitud de información pública y se precisaban las conductas violatorias que implican incumplimiento por parte de la autoridad.

El tercer objetivo de la iniciativa pretendía regular el flujo de información entre los órganos de autoridad. Para ello, estableció los mecanismos que regulan el flujo de información entre los órganos de la autoridad del Distrito Federal en sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial; abriendo una importante ventana de oportunidades para el equilibrio de poderes y para el mejor funcionamiento del gobierno de la Ciudad de México.

Las discusiones sobre la propuesta de Ley, dentro de la Asamblea Legislativa, se reanudaron en 2002; pero lamentablemente ya para esa fecha el ambiente político se vio empantanado con miras a la elección intermedia del siguiente año.

En particular, para el PAN representaba la apremiante necesidad de *quitarle el freno al cambio*, mediante la conquista de la mayoría en la Cámara de Diputados. Y para López Obrador significaba una prueba a su planteamiento de crear un gobierno diferente al foxista y convertirse en su principal adversario político; tenía razones para pensar que había tomado el rumbo correcto: desde el Palacio de Gobierno del D. F. establecía la agenda de temas nacionales y su popularidad, según las encuestas, aumentaba.⁶¹

Aún en esas condiciones, se instalaron mesas de diálogo en las que se incluyeron a integrantes del *Grupo Oaxaca* (quienes habían participado en la elaboración de la Ley Federal) y representantes de las instituciones públicas del Gobierno de la Ciudad, incluidos los órganos autónomos, los 16 jefes delegacionales, la Junta de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre otros. En ellas, se trató de consensuar la mejor propuesta; incluso, la Contraloría aportó el *Proyecto de Estructura de la Ley de Procedimientos Administrativos de Transparencia y Publicidad de los Actos de la Administración Pública del Distrito Federal*. Pero este clima de acuerdos duro poco y

⁶¹ Buendía Hegewish, José, op. cit., p. 43

el consenso [logrado hasta entonces] se diluyó porque el tema no pudo sustraerse a la sobrepolitización por las elecciones intermedias. Para la oposición en la Asamblea, y especialmente para Acción Nacional, el tema era parte de la agenda de la administración foxista a nivel federal y también una oportunidad de disponer de un nuevo recurso que exhibiera la opacidad mostrada por el gobierno local en informaciones acerca de los segundos pisos o los padrones de programas sociales.⁶²

En lugar de que el acceso a la información y transparencia fueran valoradas como una herramienta para beneficio de los capitalinos, fueron considerados como un arma contra el gobierno de la Ciudad. Desde luego, esta perspectiva ocasionó la ruptura de los acuerdos alcanzados entre el Ejecutivo y Legislativo locales respecto a la publicación de la Ley de Transparencia.

Un año después de presentada la iniciativa, en diciembre 2002, fue aprobada por el Pleno de la Asamblea y enviada para su publicación al Jefe de Gobierno. Sin embargo, el titular del Ejecutivo no estuvo de acuerdo con la creación de un Consejo que fungiera como órgano encargado de vigilar del derecho de acceso a la información ya que de acuerdo con él había que buscar “la manera de vigilar, participar en todo lo que tiene que ver con el ejercicio de gobierno, pero que no signifique crear más burocracia.”⁶³

El 18 de marzo de 2003, ya con las observaciones realizadas por el Jefe de Gobierno, finalmente pudo aprobarse la Ley. La votación fue por mayoría simple, con 43 votos a favor, 15 en contra y dos abstenciones⁶⁴ y solamente el apoyo de dos diputadas del PRD. De este modo, el día 8 de mayo de 2003 se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, entrando en vigor 30 días después.

A pesar de que el marco normativo ya era una realidad, el Jefe de Gobierno insistió en que no fuera creado un órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la

⁶² *Ibíd.*, p. 45

⁶³ Nota publicada el 20 de diciembre de 2002
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=48225&tabla=ciudad

⁶⁴ La votación y discusión puede consultarse en el Diario de Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura, Segundo Período Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio, 18 de marzo de 2003.

Ley e interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación quejándose del proceso en la elección de los ciudadanos que integrarían el Consejo de Información Pública.

En ese marco, Andrés Manuel López Obrador aclaró que su oposición al Consejo de Transparencia proviene de que *le duele el codo*, para pagar aparatos burocráticos onerosos. Precisó que no se puede permitir que se sigan creando organismos con cargo al presupuesto, toda vez que ya existen muchas instituciones para transparentar y controlar a los funcionarios, sin que hasta el momento [marzo de 2003] haya uno solo en la cárcel.⁶⁵

Ante esta situación, una vez concluidas las elecciones intermedias de julio de 2003, los nuevos diputados de la III Legislatura de la Asamblea Legislativa decidieron presentar una serie de reformas a la Ley para clarificar el proceso en la elección de los integrantes del Consejo de Información, pero al mismo tiempo cortaron los dientes al órgano garante y solamente le otorgaron facultades de asesoría, consulta y vigilancia, más no de sanción como estaba previsto en la idea original. De esta manera, para diciembre de 2003, se publicaron reformas al marco normativo de referencia con lo que la controversia constitucional interpuesta por el Jefe de Gobierno quedaba sin efecto y por lo tanto el Consejo podía instalarse.

No obstante, la creación de un ente autónomo que vigilaría el cumplimiento de la Ley tenía otro frente de batalla: el presupuesto con el que operaría. En 2003 se le otorgó un presupuesto de 25 millones de pesos (que no ejerció al no quedar instalado) y para 2004 los recursos que el Jefe de Gobierno presupuestó fueron de 12 millones de pesos, es decir, 50% menos que el año anterior.

Finalmente, en marzo de 2004 “sin una sede para el inicio de sus actividades, con un presidente cuestionado por sus nexos con el gobierno capitalino y sin el consenso de los partidos políticos y con la ausencia de diputados locales, el pleno

⁶⁵ Nota publicada el 16 de julio de 2003 en *El Universal*
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=51710&tabla=ciudad
Justamente un año después darían inicio una serie de videoescándalos donde funcionarios de la administración capitalina estaban involucrados.

de la Asamblea Legislativa instaló legalmente el Consejo⁶⁶ de Información Pública del Distrito Federal.”⁶⁷

Durante décadas, la ciudadanía padeció la opacidad con la que actuaban sus autoridades. En más de 70 años la sociedad no conoció la manera en que los burócratas se gastaban los recursos públicos. En 2004, a cuatro años de que el PRI dejara la Presidencia de la República y a siete años de que la capital fuera gobernada por un partido de oposición al antiguo régimen, los habitantes del Distrito Federal aun no podían saber en qué, cómo, cuándo y por qué los funcionarios públicos de *La Ciudad de la Esperanza* gastaban el presupuesto que les era asignado.

2.3 Fortalecimiento al marco institucional de transparencia y acceso a la información en el Distrito Federal.

Las condiciones para que la transparencia y el acceso a la información logran implantarse como una política de gobierno en la Ciudad de México fueron muy complicadas. De entrada no existía voluntad para ello por parte de la administración central.

Durante los dos años que duró el Consejo de Información Pública

se pudo sesionar seis veces para revisar diversos asuntos desde normativos hasta para atender quejas de gente porque se habían sentido afectados a su derecho de acceso a la información. En eso fue el Consejo muy ineficaz porque tardaba hasta 90 o 100 días en resolver un caso, ya

⁶⁶ Los integrantes del Consejo eran los siguientes: por parte del Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas Rodríguez (Secretario de Gobierno), Bertha Elena Luján (Contralora General) y Octavio Romero Oropeza (Oficial Mayor); por la Asamblea Legislativa, Alejandra Barrales y Miguel Ángel Solares (PRD), Carlos Alberto Flores y Obdulio Ávila Mayo (PAN); los integrantes de la sociedad civil eran María Elena Pérez Jaen, Odette Rivas y Gustavo Velázquez de la Fuente; por el Tribunal Superior de Justicia, Magistrado Víctor Rolando Díaz Ortiz (segunda sala civil), Magistrado Víctor Rolando Díaz Ortiz (segunda sala civil), Magistrada Irma Inés Galván Monroy (segunda sala penal), Consejero Manuel Díaz Infante; por parte del Instituto Electoral, Javier Santiago Castillo; del Tribunal Electoral, Magistrado Juan Martínez Veloz; del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF, Magistrada Victoria Eugenia Quiroz del Carrillo; por la Comisión de Derechos Humanos, Emilio Álvarez Icaza; y por la Junta de Conciliación y Arbitraje, Aurea Susana Codina Barrios.

⁶⁷ Nota publicada el 3 de marzo de 2004 en *El Universal*
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=57611&tabla=ciudad

cuando se resolvía el mismo solicitante ya no vivía donde manifestó vivir, la gente ya no estaba trabajando donde debió estar trabajando y por supuesto la utilidad que podía representar la información pues en más de 100 días había perdido valor.⁶⁸

El derecho de acceso a la información pública en poder de las autoridades capitalinas nació con muchas trabas. Sumado al poco presupuesto, un órgano poco eficaz y nulo apoyo del Jefe de Gobierno, los requisitos para ejercer el acceso obstaculizaban aún más el ejercicio de este derecho. Una de las limitantes, tal vez la más significativa, consistía en obligar al ciudadano a presentar, además de la petición, una identificación oficial para constatar la autenticidad de la persona que solicitaba la información. Este requisito⁶⁹ inhibía que ciudadanos preocupados por un asunto en particular pidieran información a las autoridades, ya que al presentar copia de su identificación representaba el riesgo de ser sujetos de represalias si la información solicitada era considerada como un arma contra el gobierno capitalino. De esta manera, el factor político que se le daba a la información imponía un nuevo obstáculo para la transparencia y el acceso a la información.

Aunado a ello, el 18 de diciembre de 2003 se publicó el *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la instalación y funcionamiento de las oficinas de Información Pública al interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, donde se obligaba a los entes públicos a destinar los recursos humanos y materiales necesarios para poner en funcionamiento las oficinas de información públicas (que eran las unidades administrativas receptoras de las peticiones ciudadanas de información encargadas de dar trámite a las mismas) pero bajo el entendido que ello no implicaría incremento alguno en su presupuesto.

Durante los siguientes años las condiciones comenzarían a cambiar. En cierta medida se debió a los escándalos de corrupción suscitados. El Jefe de Gobierno

⁶⁸ Entrevista realizada al Comisionado Ciudadano del Instituto de Información Pública del Distrito Federal Jorge Bustillos Roqueñi el día 8 de octubre de 2010. Dicho comisionado fungió como Secretario Técnico del Consejo de Información Pública de 2004 a 2006.

⁶⁹ Fracción II del artículo 40 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el jueves 8 de mayo de 2003.

había perdido credibilidad ante la opinión pública derivado de la corrupción demostrada en su administración por lo que tendría que implementar acciones para tratar de recomponer su imagen. De la misma forma, los diputados locales tenían que dar entrada a cambios que crearan condiciones propicias para generar una apertura en la Ciudad de México.

Con el marco normativo establecido en el Distrito Federal se contaba, al menos, con un piso sobre el cual cimentar toda una estructura capaz de impulsar la transparencia en la gestión pública y garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos. Entre abril y mayo de 2005, se organizó un foro en la Asamblea Legislativa para encausar una reforma integral a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local y así otorgarle mayor autonomía al órgano vigilante.

Durante este foro, “Sergio López Allón, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), consideró que en el Distrito Federal la Ley de Transparencia ha fallado estrepitosamente debido a que no hay voluntad política para que este ordenamiento funcione y porque se tiene un diseño técnico que no facilita su operación.”⁷⁰

Este espacio de discusión desarrollado con motivo de las modificaciones propuestas a la Ley de Transparencia no estuvo exento de un clima de constantes desacuerdos entre la oposición y los partidarios del gobierno local, llegando incluso hasta peleas verbales.⁷¹ En estas condiciones, el 23 de junio de 2005 fue aprobado el dictamen con el cual se crearía el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se eliminarían algunos requisitos para acceder a la información en poder de los entes obligando a utilizar de medios electrónicos (tanto para solicitar como otorgar respuesta a las peticiones) y darle obligatoriedad a las resoluciones que emita el órgano colegiado.

⁷⁰ http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=67342&tabla=ciudad

⁷¹ http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=67395&tabla=ciudad

Esta reforma puede considerarse una reforma de fondo que modifican aspectos sustantivos tales como: el concepto de información confidencial, con ello se restringe la discrecionalidad con las que los entes clasificaban la información y ahora sólo es confidencial aquella que contiene los datos de carácter personal; se incorpora la figura jurídica de “prueba de daño”, con lo que obliga al ente a exponer las razones del por qué considera que una información debe ser reservada; se amplía el listado de información pública prevista en el Artículo 13 de la Ley y, por tanto, se reducen los supuestos de información reservada y se agiliza el trámite de solicitud de información y se precisa que éste se hará sólo a través de la Oficina de Información Pública del ente.⁷²

Ahora, el siguiente paso era la designación de los nuevos integrantes del Instituto de Acceso a la Información Pública. Nuevamente, como su antecesor el Consejo de Información Pública, no fue fácil la elección de los comisionados. En la Asamblea Legislativa el proceso para conformar al nuevo organismo se politizó y los diputados de los distintos partidos se enfrascaron en una serie de descalificaciones, aunado al amparo que solicitó una de las integrantes del anterior Consejo de Información para no ser removida de su cargo.

El Instituto debió quedar conformado desde el 17 de diciembre de 2005, pero ante la falta de acuerdos entre los diputados fue necesaria una reforma a la Ley de Transparencia que dio un plazo de más de un mes para la conformación del órgano. Pese a ello, el 31 de enero del 2006, fecha en la que vencía el nuevo plazo, tampoco lograron ponerse de acuerdo los legisladores y tuvieron que realizar una segunda reforma a la ley para darse más tiempo en la designación de los consejeros con la cual, el 31 de marzo de 2006, fueron designados Salvador Guerrero Chiprés, Areli Cano Guadiana, Jorge Bustillos Roñequi, Agustín Millán Gómez y Óscar Guerra Ford, este último ocupando el cargo de comisionado presidente.

⁷² Cano Guadiana, Areli, “El derecho de acceso a la información en el Distrito Federal, Orígenes, alcances y perspectivas”, pp. 149-150; en: Guerrero Chiprés, Salvador (Coord), *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2006, 316 pp

La dinámica de reformas a la Ley continuó su marcha al ser presentadas diversas iniciativas, entre el 21 de marzo y el 25 de abril de 2006, que concluyeron en nuevas modificaciones al marco normativo de transparencia y acceso a la información del Distrito Federal, que fueron publicadas el 29 de mayo de 2006. A partir de esa reforma los órganos autónomos y de gobierno dejan de tener participación en el Pleno del Instituto, con lo que fortalece la independencia y autonomía del órgano garante de la Ley en la toma de decisiones.⁷³

Además, otra de las aportaciones importantes que se realiza con las reformas de 2006 fue la obligación a los entes públicos a implementar sistemas electrónicos que faciliten el acceso a la información. Para octubre de 2006 fue desarrollado el sistema de solicitudes de información INFOMEX (elaborado en colaboración con el IFAI), de tal manera que cualquier persona en cualquier parte del país, o del mundo inclusive, podía requerir a los 69 entes públicos, en aquel entonces, la información que deseaba.

En este contexto, fue como la Delegación Miguel Hidalgo tuvo que adaptar, incluso su estructura orgánica a las nuevas obligaciones de la Ley. A pasos forzados, desde que se propuso la Ley de Transparencia del Distrito Federal, fue como este tema se comenzó a introducir en la burocracia capitalina, las resistencias presentadas por el GDF finalmente cedieron a las presiones de la oposición.

Así, las condiciones (al menos normativas y orgánicas) para desarrollar políticas encaminadas a transparentar las acciones de gobierno en toda la administración pública del Distrito Federal y garantizar un efectivo derecho de acceso a la información ya estaban dadas en la capital del país; por lo que el siguiente paso consistía en insertar al interior de las burocracias de los entes públicos el compromiso de los funcionarios con este tema. Aquí, la labor tanto del Instituto de Acceso a la Información como el papel que desempeñen las oficinas de información de cada uno de las dependencias de gobierno cobra la mayor importancia: ahora el objetivo era incentivar un cambio organizacional en las delegaciones y secretarías que modifique el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los

⁷³ Ídem.

individuos en la organización. “Para obtener organizaciones públicas realmente transparentes, es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional.”⁷⁴

Con la promulgación de la Ley local, la Delegación Miguel Hidalgo mostró un interés en cumplir con tal disposición; pero no fue sino hasta octubre de 2006 cuando se aplicaron programas que realmente modificaran la rutina de trabajo y fomentaran la transparencia y el acceso a la información como valores institucionales en la actuación de los servidores públicos.

⁷⁴ Vergara Rodolfo, *La Transparencia como problema*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Cuadernillos de Transparencia N° 5. IFAI. 2006, p. 26.

La transparencia [no] debe ser entendida como un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, sino como un valor organizacional que permite una transformación cualitativa en la forma en que se gestiona el poder administrativo.⁷⁵

CAPÍTULO III

POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO (2006-2009)

Derivado de la publicación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Federal los gobiernos estatales también le entraron de lleno al tema promulgando leyes y creando órganos que vigilaran su cumplimiento. Pero aun hacía falta que los gobiernos municipales, o delegaciones en este caso, cerraran la pinza para que, en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes, pudiera darse un pleno sistema de transparencia y acceso a la información.

En el caso de la Delegación Miguel Hidalgo, objeto del presente trabajo, meses después de publicada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Distrito Federal en 2004, se creó una oficina para dar atención a las peticiones ciudadanas de acceso a la información y colocar en el sitio web de la dependencia diversos datos que obligaba la propia Ley. Sin embargo, las acciones implementadas se quedaron en lo mínimo indispensable. Aunado a ello, la misma Ley no facilitaba las cosas ni para el ciudadano ni para los funcionarios encargados de aplicarla. Por un lado, se debía cumplir con la publicación de diversa información en los portales de internet pero, por otro, no existían los formatos adecuados ni los parámetros mínimos para que lo publicado fuera de calidad.

⁷⁵ John Ackerman, "Introducción: Más allá del acceso a la información", op. cit., p. 28.

No fue sino hasta 2008 que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizó reformas para fortalecer la apertura gubernamental en la Ciudad de México por lo que la vigilancia también se incrementó.

Quien fuera titular de la demarcación para el periodo comprendido entre octubre de 2006 y abril de 2009, Gabriela Cuevas Barron, llegaba al cargo tras ocupar un escaño en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, desde el cual se caracterizó por ser siempre una piedra en el zapato para el Gobierno del Distrito Federal.

Con una visión de gobierno plasmada en el Plan Delegacional de Desarrollo fue que esa administración, a través de la Dirección Ejecutiva de Transparencia y Regulación, puso en marcha tres programas fundamentales, mismos que serán explicados en el presente capítulo: **a) Atención oportuna de las solicitudes de información, b) Sistema Institucional de Transparencia y Rendición de Cuentas y la construcción de un c) Portal de adquisiciones.**

Mediante estos programas se logró un avance importante para insertar una cultura de transparencia al interior de la administración pública delegacional. No obstante, tres años (lo que dura el periodo de gestión de un jefe delegacional) son insuficientes para arraigarla por completo, ya que cada gobierno puede tener prioridades distintas.

A pesar de los cambios de jefe delegacional y la mayoría de los mandos medios y superiores, la transparencia y acceso a la información deben ser adoptados, por toda la estructura burocrática desde el titular hasta el personal operativo, como herramientas que le permitan eficientar su trabajo diario, pero también como valores que guíen la función de servicio público. Debe quedar claro que

la política de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización. El primero reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de los ciudadanos ante la ley; pero la segunda exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, los recursos, las

regulaciones, los objetivos, las rutinas y las condiciones organizacionales que les son propias.⁷⁶

3.1 Inicio de la apertura gubernamental en la Delegación Miguel Hidalgo

Antes de describir los programas implementados, es necesario explicar las características que tienen las delegaciones en el Distrito Federal. Por la situación jurídica y política en la que se establece el D.F., al ser sede de los Poderes de la Unión, lo más semejante a la administración pública municipal son los órganos políticos administrativos, genéricamente llamados delegaciones.

Esta peculiaridad de la Ciudad de México hace que la figura delegacional no tenga toda la autonomía de facultades como un municipio pero, al menos, lo asemeja en cuanto a los servicios públicos que presta (como los de poda, recolección de basura, concesión de permisos y licencias para establecimientos mercantiles y relativas a la construcción, regulación de mercados y comercio en vía pública, por tan sólo mencionar algunos). Aun así, presentan diferencias abismales. Mientras los municipios tienen un Ayuntamiento con personalidad jurídica propia, hacienda pública definida y autónoma del ejecutivo estatal, las delegaciones se encuentran dependientes jurídica y administrativamente del Gobierno central por lo que carecen de personalidad jurídica propia, no cuentan con hacienda pública y están imposibilitados para suscribir acuerdos o convenios con la Federación, los Estados y los Municipios.

Otra de las principales diferencias es la usencia de un órgano colegiado que decida sobre las políticas que deban aplicarse en la demarcación territorial, como lo es el Cabildo en los municipios. Pese a estas diferencias los jefes delegaciones, al igual que los presidentes municipales, son los gobiernos que tienen mayor cercanía con los ciudadanos y, por lo tanto, son los primeros en recibir los reclamos y peticiones de la sociedad. Son el contacto inicial del ciudadano con el gobierno y de ahí deriva la importancia de las políticas o acciones que realicen.

⁷⁶ Merino Mauricio, "La Transparencia como política pública", *op. cit.* p. 241.

Con esta perspectiva política-administrativa, en el año 2000, producto de las diversas reformas realizadas en 1996 y 1997 al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los Jefes Delegacionales son electos por primera vez mediante voto ciudadano. Para el caso de la Delegación Miguel Hidalgo el Partido Acción Nacional ha ganado las elecciones para ocupar la Jefatura Delegacional, desde esa fecha. Sus titulares han sido a Arne Aus den Ruthen Haag en el periodo 2000-2003, Fernando Aboitiz Saro de 2003-2006, Gabriela Cuevas Barron de 2006-2009 y Demetrio Sodi 2009-2012.

Ahora bien, con la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información local en 2004, durante la gestión de Fernando Aboitiz, se creó una oficina específica (cuadro 1) dedicada a cumplir con la Ley referida. En el Manual Administrativo de la Delegación, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del día 14 de junio de 2004⁷⁷, se estableció que el objetivo de la Subdirección de Transparencia era “mantener disponible y actualizada, la información pública, correspondiente a la Delegación Miguel Hidalgo, con la finalidad de dar atención inmediata y transparente sobre dicha información, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la ley.”⁷⁸

Con la creación de esta oficina se inició el proceso de inserción de la transparencia y acceso a la información dentro de la estructura delegacional sin ser suficiente para desarrollarlos por completo. Acorde a los datos publicados por el entonces Consejo de Información Pública,⁷⁹ en 2004, las delegaciones políticas fueron los entes gubernamentales que concentraron el mayor número de solicitudes de información con un total de 1,638. De esas solicitudes, la Delegación Miguel Hidalgo recibió 29⁸⁰ representando apenas el 3% de las peticiones en todo el D.F.

⁷⁷ http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/Junio04_14_54Bis.pdf

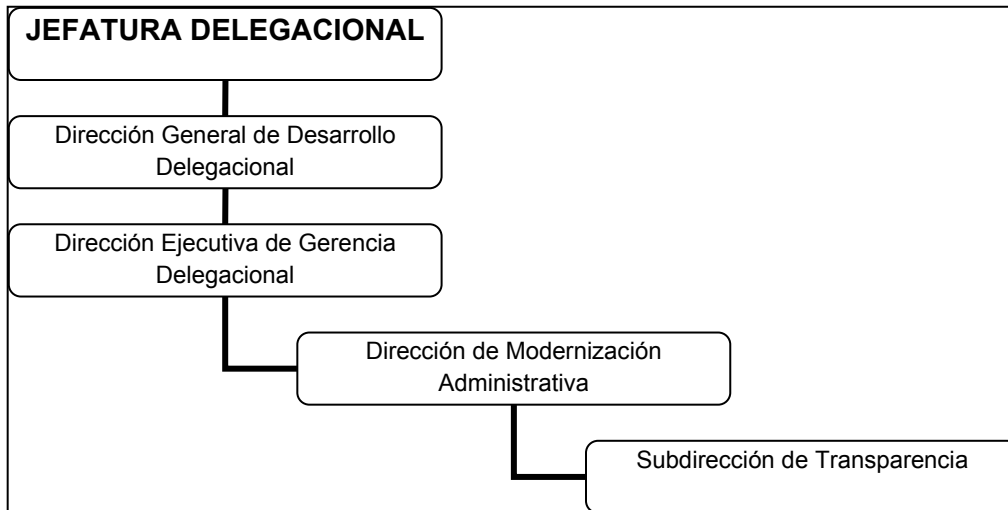
⁷⁸ Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de junio de 2004, N° 54, p. 118.

⁷⁹ Informe sobre la Evolución del Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información en el Distrito Federal 2004. Consejo de Información Pública. Secretaría Técnica, Julio 2005, p. 29

⁸⁰ Con base en la consulta realizada a los archivos de la Delegación Miguel Hidalgo las peticiones giraron sobre los temas de verificaciones administrativas a obras y establecimientos mercantiles, quejas vecinales, y principalmente sobre los mercados públicos, en especial del Mercado Tacubaya.

Pese a recibir pocas peticiones el tiempo promedio que tardo en dar respuesta fue de 48 días hábiles, que junto con la Asamblea Legislativa (60 días hábiles) fueron los entes públicos más tardíos en proporcionar información a los ciudadanos.

Cuadro 1 Delegación Miguel Hidalgo. Estructura del área de transparencia en 2004



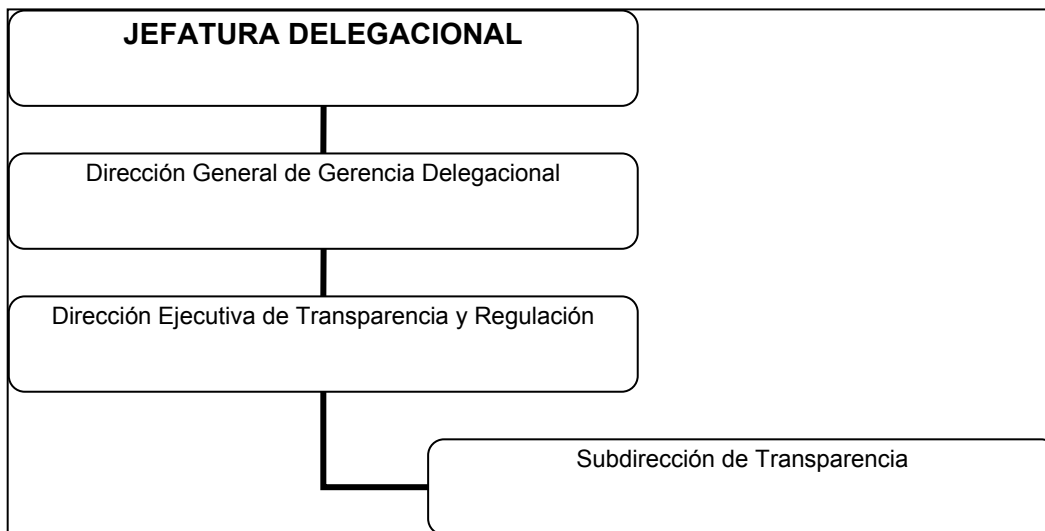
Fuente: Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo. 2004.

Para abril de 2005, el Jefe Delegacional modificó la estructura orgánica, añadiendo una Dirección Ejecutiva de Transparencia y Regulación, dependiente de la Dirección General de Gerencia Delegacional. (Cuadro 2). El argumento para crear esta nueva área fue que

como resultado de los programas que establece el gobierno federal, como es el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la delegación busca estar a la vanguardia y en apego a lo establecido, por lo anterior, y para fortalecer el cumplimiento de las demandas que genera la sociedad, en cuanto a la eficiencia y calidad en la atención, refuerza su estructura organizacional, creando la Dirección General de Gerencia Delegacional, enfocándola directamente a la investigación e

implementación de procesos que coadyuven a la mejora de los servicios, así como la oportuna detección de factores críticos susceptibles de corrupción.⁸¹

Cuadro 2 Delegación Miguel Hidalgo. Estructura del área de transparencia en 2005.



Fuente: Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo. 2005.

Con estas modificaciones al organigrama de la Delegación se daba espacio a la transparencia y acceso a la información en un nivel directivo, lo que implica mayor capacidad en la toma de decisiones y mejor nivel de coordinación con el resto de las unidades administrativas.

Para ese año, la Delegación Miguel Hidalgo recibió un total de 163 solicitudes de información, mejorando con respecto al año anterior su promedio de respuesta al responder las peticiones ciudadanas en tan sólo cinco días hábiles.

Hasta entonces, la transparencia y acceso a la información seguían siendo relativamente una novedad para los funcionarios públicos. No existían indicadores de gestión que midieran el desempeño de los funcionarios públicos al responder solicitudes de información y en general el cumplimiento del marco normativo. En los portales de internet se publicaba con poca calidad y regularidad las obligaciones

⁸¹ Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de abril de 2005, N° 38-Bis, p. 10.
http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/abril05_01_38bis.pdf

establecidas en la Ley; además, no pasaba nada si los entes públicos no respondían las solicitudes de información. Se cumplía con lo mínimo indispensable.

3.2 Acciones de apertura gubernamental en la administración 2006-2009 de la Delegación Miguel Hidalgo.

Tras haber ganado las elecciones en julio de 2006, y tras una polémica labor durante su periodo como legisladora local (2003-2006), Gabriela Cuevas Barrón⁸² llegó al cargo de Jefa Delegacional de Miguel Hidalgo para un periodo de tres años.

Dentro del Plan de Gobierno para la administración 2006-2009 se estableció como misión delegacional: “prestar servicios y bienes públicos con calidad y profesionalismo, utilizando políticas innovadoras, solidarias y ambientalmente responsables, promoviendo la legalidad y favoreciendo la participación ciudadana y la rendición de cuentas.”⁸³ Para ello, los programas a ejecutar se organizaron en cuatro temas prioritarios: igualdad, legalidad y transparencia, cercanía y atención oportuna, e innovación y cuidado del medio ambiente.

Respecto al área dedicada al tema de transparencia, nuevamente se modificó la estructura orgánica de la delegación. En esta ocasión, la Dirección Ejecutiva de Transparencia y Regulación, formada desde la anterior administración, dependió directamente de la Jefatura Delegacional (cuadro 3). Con este cambio, que a simple vista no parece importante, los asuntos de esa unidad administrativa eran tratados en las reuniones semanales encabezadas por la Delegada y a las que asistían los Directores Generales.⁸⁴ De esta forma, las necesidades y requerimientos de la

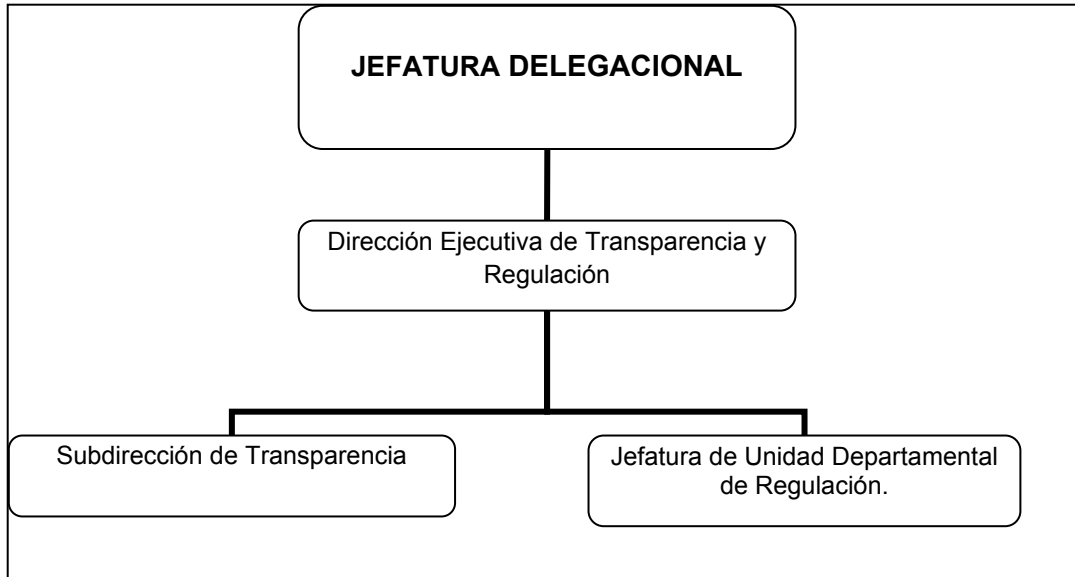
⁸² <http://www.eluniversal.com.mx/notas/359722.html>

⁸³ Programa Delegacional de Desarrollo 2006-2009, consultado en los archivos de la Jefatura Delegacional.

⁸⁴ Para el ejercicio de las funciones y atribuciones, establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento respectivo, los Jefes Delegacionales se auxilian de las Direcciones Generales que consideren pertinentes, estableciendo como mínimas las de: Jurídico y de Gobierno, Administración, Obras y Desarrollo Urbano, Servicios Urbanos y Desarrollo Social. Además de las mencionadas, la Delegación Miguel Hidalgo durante la administración 2006-2009 contaba con la Dirección General de Desarrollo Delegacional, Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social, Coordinación de Seguridad Pública, Coordinación de Asesores, Coordinación de Comunicación Social y la Dirección Ejecutiva de Transparencia y Regulación como integrantes del gabinete delegacional.

Dirección Ejecutiva eran llevados al espacio de toma de decisiones por lo que se puso mayor énfasis en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Cuadro 3 Delegación Miguel Hidalgo. Estructura del área de transparencia 2006.



Fuente: Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo. 2007

Las atribuciones de la Dirección Ejecutiva y la Subdirección de Transparencia, de acuerdo al Manual Administrativo,⁸⁵ eran las siguientes:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE TRANSPARENCIA Y REGULACIÓN	SUBDIRECCIÓN DE TRANSPARENCIA
Objetivo: Planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar los proyectos y programas delegacionales, encaminado al mejoramiento de la atención ciudadana, asimismo establecer los programas necesarios para prevenir el delito a través de la detección de la etapas críticas en los procesos que son susceptibles a la corrupción.	Objetivo: Mantener disponible y actualizada, la información pública, correspondiente a la Delegación Miguel Hidalgo, con la finalidad de dar atención inmediata y transparente sobre dicha información, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la ley.
Funciones: <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y dar seguimiento a los programas de mejoramiento de la atención al público, que se implemente al interior del 	Funciones: <ul style="list-style-type: none"> • Vigilar la disponibilidad de información pública de la Delegación Miguel Hidalgo de acuerdo a la Ley de Transparencia y

⁸⁵ Manual Administrativo de la Delegación Miguel Hidalgo, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 6 de noviembre de 2007, N° 206, pp. 103-104.

http://www.consejeria.df.gob.mx/uploads/gacetitas/Noviembre07_06_206.pdf

<p>Órgano Político-Administrativo;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formular y ejecutar los programas para la detección de procesos susceptible de generar corrupción, así como la mejora en atención al público, tomando en cuenta la opinión y lineamientos que al efecto dicte la Oficialía Mayor • Coordinar y dar seguimiento a los programas que lleve a cabo el Órgano Político-Administrativo o en los cuales participe, en materia de transparencia y regulación de la información. • Participar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de programas correspondientes en el ámbito de la competencia. • Promover una cultura administrativa que coadyuve al desarrollo institucional a través de los documentos administrativos. • Llevar a cabo el seguimiento a las medidas de control y protección de los procesos y archivos de información. • Vigilar la disponibilidad e integración de información para su acceso a la consulta pública de acuerdo con la Ley de Transparencia. 	<p>Acceso a la Información Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con las Unidades Administrativas de la Delegación, la integración de información para su acceso a la consulta pública. • Vigilar la actualización y/ o modificación de la información ubicada para acceso público. • Supervisar la atención oportuna de las demandas presentadas para la obtención de información ubicada para acceso público. • Planear, diseñar y desarrollar sistemas que faciliten la conexión con la digitalización de documentos.
---	--

Con funciones específicas y mayor capacidad para tomar decisiones, la Dirección Ejecutiva se planteó dos objetivos: garantizar un efectivo derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia al interior de la administración pública delegacional.

Para tal fin, fue indispensable que desde los primeros días de la gestión se dejara en claro, a los Directores Generales, que este tema era prioritario para la administración delegacional y que tanto las solicitudes de información como la actualización de la información pública de oficio⁸⁶ debía realizarse con total apego al marco normativo.

⁸⁶ El artículo 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece la información pública de oficio que los entes públicos están obligados a publicar dentro de su portal de internet. En ella se establece que deberán publicar datos sobre su funcionamiento y estructura orgánica, directorio de servidores públicos, salarios y prestaciones de los mismos, presupuesto asignado y ejecución del gasto, licencias, permisos y autorizaciones concedidas, contratos realizados así como su método de adjudicación, por tan sólo mencionar algunas. Para

En ese orden de ideas, las acciones que se implementaron para dar cumplimiento a la Ley y los objetivos planteados fueron las siguientes: **a) Atención oportuna a las solicitudes de información, b) Sistema Institucional de Transparencia y Rendición de Cuentas Delegacional y c) Portal de adquisiciones.**

a) Atención oportuna a las solicitudes de información pública.

A la entrada de la nueva administración en 2006 el promedio de días en que se atendían las solicitudes de información era de 7 días hábiles; tiempo que podría considerarse bueno en función de que el tiempo establecido por la Ley es de 10 días⁸⁷ y tan sólo se recibían 21 solicitudes por mes. Utilizando estos parámetros legales, la Dirección Ejecutiva de Transparencia estableció indicadores de gestión y realizó cursos de capacitación para dar una oportuna atención a todas las solicitudes de información que ingresaran ya que a partir de 2007 las peticiones ciudadanas se vieron incrementadas exponencialmente.

Este incremento se debió a que en un inicio, con la Ley publicada en 2004, el único medio para ejercer el derecho de acceso era acudir a la oficina de información del ente público con un formato establecido y copia de una identificación; sin embargo, con las reformas realizadas en 2006, a partir del 1 de noviembre de ese año, el recién creado Instituto de Acceso a la Información Pública del DF (InfoDF) implementó un sistema electrónico que facilitara el ejercicio de este derecho. Este sistema denominado INFOMEX⁸⁸ permitió que cualquier persona en cualquier parte

conocer el detalle de las obligaciones puede consultarse el cuadro comparativo anexo al presente trabajo.

⁸⁷ De acuerdo a lo establecido en la Ley de Transparencia local la respuesta a las solicitudes de información debe hacerse en un plazo no mayor a 10 días hábiles. Es preciso señalar que el mismo marco normativo establece que por complejidad o volumen de la información solicitada el ente público puede ampliar ese plazo por otros 10 días más, teniendo como plazo máximo de respuesta hasta 20 días hábiles.

⁸⁸ En mayo de 2006 el entonces Jefe de Gobierno del DF, Alejandro Encinas, el Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública, Oscar Guerra Ford, y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental firmaron un convenio de colaboración por el cual se diseñaría un sistema electrónico para que cualquier persona en cualquier parte del país pudiera ingresar una solicitud de información a los entes públicos del DF. El sistema que se denominó INFOMEX entró en

del mundo ingresara sus peticiones al gobierno sin necesidad de presentarse en las oficinas de los funcionarios.

Gracias a este medio electrónico, los ciudadanos sintieron mayor confianza y las solicitudes de información que ingresaron a la Delegación Miguel Hidalgo se incrementaron año con año. (Gráfica 1)

Como parte de la estrategia para mejorar el proceso de atención a las solicitudes de información y garantizar cabal cumplimiento de este derecho, se fortaleció el Sistema de Gestión de la Calidad ISO 9001:2002 implantado en la Dirección Ejecutiva.⁸⁹

El primer paso para dar cumplimiento a la política de calidad del Sistema ISO fue desarrollar indicadores de gestión que permitieran mejorar los tiempos de respuesta a las solicitudes de información de toda la Delegación en su conjunto. Adicionalmente, se comenzó a medir el desempeño de todas las unidades administrativas. La finalidad de esta evaluación interna fue encontrar deficiencias en el proceso de atención a las solicitudes y comprometer a los funcionarios en mejorar su trabajo. No obstante el incremento anual de las solicitudes de información, el promedio de respuesta que como ente público se tuvo fue disminuyendo año con año (gráfica 2). En gran medida, ese resultado se derivó del buen trabajo interno y la adecuada coordinación entre la Dirección Ejecutiva y el resto de las áreas de la Delegación.

Un gran impulso para que las Direcciones Generales atendieran de manera oportuna las solicitudes de información fue la evaluación continua que se realizaba. Inicialmente se estableció como indicador, para cada área, el tiempo que cada una

vigor a partir del 1 de noviembre de 2006 y de acuerdo al propio Instituto capitalino es un sistema informático que se adecuó a la Ley de Transparencia para facilitar el acceso a la información pública, su finalidad fundamental es la de homologar y propiciar la experiencia de ejercer el derecho de acceso a la información. Es una plataforma de gestión general de solicitudes de información que quedan registradas, se canalizan a las distintas áreas que detentan la información y ellas contestan de manera electrónica a la Oficina. Además de solicitar información, el usuario puede usar el sistema para conocer lo que otras personas han preguntado y lo que el gobierno les respondió.

⁸⁹ Dentro de este Sistema, se estableció como política de calidad ofrecer un servicio eficiente y con transparencia, mejorando continuamente los procesos de la Delegación, buscando siempre satisfacer las necesidades del ciudadano. Manual de Gestión de la Calidad ISO 9001:2002. Archivos de la Dirección General de Desarrollo Delegacional, Delegación Miguel Hidalgo.

de ellas tardaba en responder los requerimientos de la Dirección Ejecutiva. Los resultados de dicha medición eran presentados semestralmente en las reuniones del *gabinete delegacional* por lo que se evidenciaba, frente a la titular de la Delegación y el resto de sus compañeros, el desempeño mostrado en materia de acceso a la información; generando incluso una sana competencia entre los titulares de las Direcciones.

El primer indicador establecido en 2007 fue la comparación entre el promedio de respuesta y la cantidad de solicitudes de información recibidas;⁹⁰ pero, con el transcurso de la evaluación, saltó a la luz que no todas las Direcciones recibían la misma cantidad de solicitudes, por lo que medirlas bajo ese parámetro no resultó igualitario. Por citar un ejemplo, en 2007 la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano (una de las direcciones generales que más solicitudes recibió) atendió **176 solicitudes** de información con un promedio de respuesta de **8.61 días**; mientras, la Dirección General de Servicios Urbanos recibió tan sólo **22 solicitudes** y respondió en **8.86 días**, presentando promedio mayor que Obras.

Ante esta notable diferencia, en 2008 se optó por medir el porcentaje de solicitudes respondidas en menos de 7 días, entre 7 y 15, y más de 15 días hábiles. Siguiendo con el ejemplo anterior: para 2008, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano recibió **294 solicitudes** de las cuales, el **55%** respondió en **menos de 7 días**, el **31% entre 7 y 15** y el **14% en más de 15 días**; mientras, la Dirección General de Servicios Urbanos recibió en todo el año **32 solicitudes** y contestó el **42% en menos de 7 días**, el **55% entre 7 y 15** y el **3% en más de 15 días**.

Aunque estos porcentajes indicaban el grado de atención que se le ponía al trámite de las solicitudes, aún no reflejaba claramente la eficiencia con la que las unidades administrativas daban cumplimiento a la Ley.

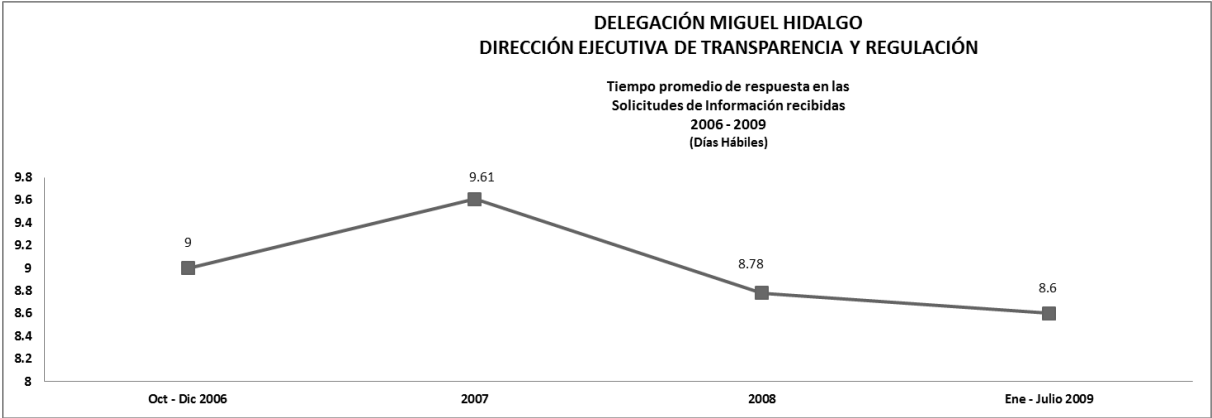
Ya en 2009, se logró consolidar un solo indicador que relacionara el tiempo de respuesta y el número total de solicitudes recibidas para así asignar una calificación

⁹⁰ Cabe aclarar que una vez que la unidad administrativa daba respuesta a la solicitud de información, la Dirección Ejecutiva elaboraba la respuesta final que sería entregada al solicitante.

final a cada una de las Direcciones Generales y, por lo tanto, evaluar qué área de la Delegación Miguel Hidalgo garantizaba de mejor manera el derecho de acceso a la información pública. Con esta medición, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano obtuvo una calificación de **8.51**, mientras que la Dirección General de Servicio Urbanos **8.2**, aun cuando el número de solicitudes recibidas por Obras seguía siendo mucho mayor que el resto.



Gráfica 1. Evolución del número de solicitudes de información. Delegación Miguel Hidalgo.



Gráfica 2. Promedio de días hábiles en dar respuesta a las solicitudes de información. Delegación Miguel Hidalgo.

Adicional a los indicadores de gestión instrumentados, la capacitación en materia de transparencia y acceso a la información también fue necesaria para que los

funcionarios públicos entendieran la importancia de estos elementos en la vida institucional de la Delegación.

Por ello, con la finalidad de promover una cultura de transparencia y acceso a la información al interior de la administración se realizaron dos tipos de cursos. En uno de ellos, sobre ética pública, se capacitó a cerca de 90 trabajadores con la finalidad de sensibilizarlos en la importancia de brindar al ciudadano plena rendición de cuentas y por tanto lograr eficiencia y eficacia en el servicio público.

Además, se realizó un curso con una asistencia de 96 trabajadores sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal impartido por la Universidad Autónoma de México donde se instruyó a los servidores públicos de la Delegación Miguel Hidalgo respecto a la relevancia que ha cobrado la transparencia y el acceso a la información pública; y los ajustes que deben tener sus actuaciones, conforme a los principios de máxima publicidad, simplicidad y rapidez, gratuidad del procedimiento, costos razonables de la reproducción, libertad de información, buena fe del solicitante, precisión, legalidad, imparcialidad, orientación y asesoría a los particulares.

La coordinación entre la Dirección Ejecutiva, específicamente la Subdirección de Transparencia, y las unidades administrativas fue fundamental para conseguir un promedio de respuesta satisfactorio para los ciudadanos y dar cumplimiento a lo establecido por la Ley de Transparencia. Al mismo tiempo, sensibilizar a los servidores públicos de todos los niveles en esta materia también jugó un papel primordial para generar un cambio en la manera en que los burócratas de la Delegación Miguel Hidalgo trabajaban.

b) Sistema Institucional de Transparencia y Rendición de Cuentas.

Sin duda, la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública va más allá de la obligación de los entes públicos a emitir información relativa a su funcionamiento o a los gastos que realiza en la administración de sus recursos. Una cultura de transparencia implica la constante mejora en los procesos que llevan a cabo los entes gubernamentales para transparentar sus acciones. Hasta antes de

2006 se cumplía con lo mínimo que marcaba la ley y no existía una sistematización de la información que manejaba.

Con esta idea, se presentó la necesidad de implantar un Sistema Institucional de Transparencia y Rendición de Cuentas, inexistente hasta entonces, capaz de crear mecanismos formales que permitieran un eficaz acceso a la información y una pronta y plena rendición de cuentas en ejercicio del gobierno delegacional. Asimismo, se impulsó una mejora en el funcionamiento administrativo buscando la eficiencia y eficacia de las acciones en el servicio público. Este sistema⁹¹ era compuesto por: i) Enlaces de Transparencia, ii) Sitio Web y iii) Comité de Transparencia.⁹² Para el estudio del presente caso solamente serán explicados los incisos i) y ii).

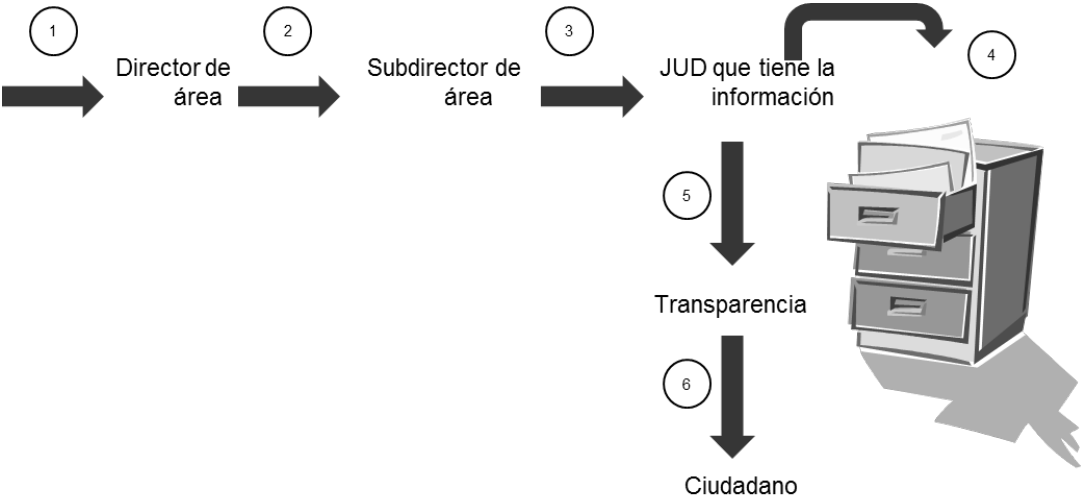
i) Enlaces de Transparencia. Para lograr buenos resultados en los indicadores de gestión mencionados, se puso en marcha un mecanismo que facilitara las respuestas a las peticiones ciudadanas. Este mecanismo fue denominado *Enlaces de Transparencia*. En mayo de 2007, mediante la decisión de la Jefa Delegacional, se designó a los funcionarios públicos que se harían cargo de cumplir con tal encomienda.

El propósito fundamental de crear esa figura, desde luego no fue el de generar más burocracia al proceso de atención a las solicitudes de información, sino efficientar y agilizar las respuestas a fin de reducir los tiempos, aumentar la calidad de las mismas y coadyuvar con las áreas administrativas para que todos los requerimientos de la Dirección Ejecutiva pudieran cumplirse oportunamente.

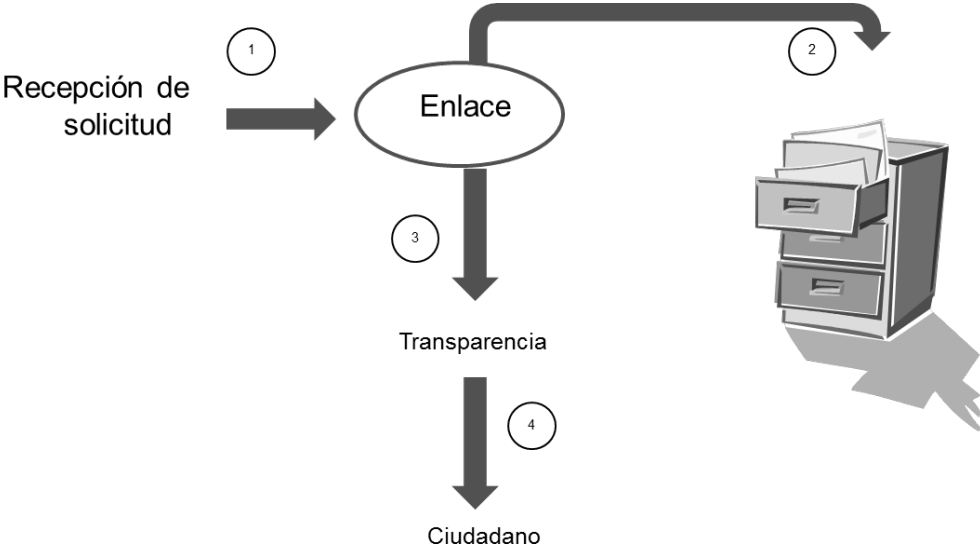
⁹¹ En la Sesión del Comité de Transparencia celebrada el 22 de julio de 2008 se aprobó por unanimidad el Acuerdo 001/CTDMH/22-07/2008 por el cual se expiden los lineamientos que crean el Sistema Institucional de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Delegación Miguel Hidalgo. Dichos lineamientos y el Acuerdo mencionado pueden consultarse en los archivos de la Dirección Ejecutiva de Transparencia y Regulación de la Delegación.

⁹² La obligación y funciones del Comité de Transparencia están contenidas en el artículo 61 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. No será abordado en el presente trabajo en virtud de que su creación no fue planteado como objetivo de la administración delegacional.

Una vez que era recibida y turnada al área correspondiente la solicitud de información por la Dirección Ejecutiva, el proceso de atención a la misma antes de la creación de los enlaces de transparencia era el siguiente:



Con la creación de los enlaces la intención fue que los pasos disminuyeran a tan sólo cuatro:



Los Enlaces (en su mayoría subdirectores de área) apoyaban a la Dirección Ejecutiva con las funciones de contestar en tiempo y forma todas y cada una de las solicitudes de información, dar seguimiento al trámite de las solicitudes dentro de su área respectiva, cumplir con requerimientos de transparencia en la actualización del sitio web, coadyuvar con el área de transparencia para catalogar la información y hacer versiones públicas de los documentos que contengan datos personales, así como recibir la capacitación necesaria en materia de transparencia y acceso a la Información y socializarla con el resto de su área.

Sin duda este mecanismo contribuyó a que el promedio de días en que se atendían las solicitudes de información por parte de todo el ente público mejorara año con año, tal como puede verse en la gráfica 2, pero también a la especialización de servidores públicos en materia de acceso a la información.

ii) **Sitio Web.** En resumidas cuentas, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece dos obligaciones concretas para los Entes Públicos: hacer valer el derecho de acceso a la información que obre en sus archivos y transparentar el ejercicio de su presupuesto.

Tal y como refiere Jonathan Fox⁹³ la finalidad de la transparencia es colocar en la vitrina pública diversa información que sea de utilidad a la sociedad para llevar a cabo una adecuada vigilancia de sus autoridades.

La idea es que una vigilancia eficaz requiere análisis independiente de toda la cadena de decisiones públicas, desde arriba para abajo. Si no, cuando aparecen las críticas del desempeño del sector público, por ejemplo, las autoridades municipales podrían argumentar que el problema está en el gobierno del estado, que a su vez diría que no, que el problema está en el estado, o quizás todos le echen la culpa al Banco Mundial. De ahí que la integración vertical permite a los observadores (y participantes) determinar con precisión dónde reside la responsabilidad para la asignación de recursos y el desempeño de las instituciones.⁹⁴

⁹³ Fox Jonathan, "Transparencia y Rendición de Cuentas"; en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008.

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 181-182

Bajo esta idea, ¿Cómo se explica la diferencia entre las formas de transparencia que cumplen con su capacidad potencial para impulsar la rendición de cuentas, y las que no? Para dar respuesta a esta interrogante Fox divide a la transparencia en opaca y clara dependiendo la calidad con que las dependencias gubernamentales publican la información. “La premisa que subyace a esta distinción conceptual es que si las políticas de divulgación van a cumplir con su cometido de transformar el desempeño de las instituciones, entonces deben ser muy explícitas en tanto a quién hace qué o quién obtiene qué.”⁹⁵

Con esta referencia, la transparencia en el Distrito Federal se divide en dos momentos distintos que también van acorde a la distinción realizada por el autor citado. El primero es referente al contenido del artículo 12 y 13 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en 2004, y el segundo es a partir de la promulgación de una segunda versión de la Ley en 2008.⁹⁶

En un inicio, la información que debía publicarse eran solamente 24 fracciones del artículo 13° misma que presentaba muy pocos elementos de detalle. La mayor parte de la información publicada no era de una calidad suficiente que permitiera a las personas conocer a fondo la manera en que trabajaba la Delegación; por lo que podía catalogarse que existía una transparencia opaca en el Distrito Federal.

Ante esta situación, el Instituto de Acceso a la Información Pública Local emitió el *Protocolo de Usabilidad y Calidad en la Información de Transparencia Publicada en los Portales de Internet de los Entes Públicos del Distrito Federal*. En aquel documento, se establecían los criterios básicos y mínimos que debían contener las páginas de internet para dar cumplimiento al artículo 13 de la Ley. Contenía desde sugerencias sobre el diseño del sitio web hasta el formato específico en que se debía publicar la información. La finalidad era homologar la información que se publicaba en internet.

⁹⁵ *Ibid.*, p.192

⁹⁶ Al respecto puede consultarse el cuadro comparativo de las obligaciones de transparencia anexo al presente trabajo.

Por ello, en colaboración con la Dirección de Gobierno Digital de la Delegación se diseñó un portal específico que diera cumplimiento a la información pública de oficio. La estructura de dicho portal se elaboró de tal forma que todas las personas que no tenían acercamiento al contenido de la ley y no estaban familiarizados con las cuestiones administrativas y presupuestales del gobierno pudieran consultar la información de forma accesible y entendible sin contradecir los lineamientos establecidos por el Instituto de Acceso a la Información Pública del DF.

Con el establecimiento del *Protocolo de Usabilidad y Calidad*, el InfoDF dio un paso importante para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y así encontrar áreas de oportunidad que permitieran mejorar la información que se publicaba. Por poner un ejemplo: no es lo mismo publicar que la Delegación erogó 10 millones de pesos a especificar qué compró y a quién lo hizo.

Esta situación desde luego generó, en el caso de la Delegación Miguel Hidalgo, un compromiso mayor con presentar información oportuna y de calidad ya que al ser evaluados era exhibido el desempeño de la delegación en su conjunto y, desde la misma forma, se encontró una guía para fortalecer la publicación de información relativa al uso y destino de los recursos públicos.⁹⁷

⁹⁷ Para llevar a cabo un adecuado cumplimiento, la Dirección Ejecutiva de Transparencia a través de los enlaces de Transparencia solicitaba la información correspondiente a cada Dirección General agrupándolas de la siguiente forma: Dirección General Jurídica y de Gobierno: concesiones, permisos y autorizaciones; padrones de giros mercantiles, comerciantes en vía pública, locatarios de mercados; listado de recaudadores de vía pública, verificadores autorizados; asuntos que ya hayan causado ejecutoria, sanciones a obras y giros mercantiles que ya hayan causado ejecutoria; Dirección General de Administración: remuneraciones de todos los funcionarios públicos de estructura y honorarios; presupuestos, erogaciones realizadas, ingresos obtenidos; listado actualizado de adquisiciones, listado de licitaciones que se lleven a cabo, padrón de proveedores, listado de contratos adjudicados; resultados de las convocatorias a concurso o licitación de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios; informes de avances programático presupuestales; resultados de auditorías practicadas; ingresos por concepto de autogenerados así como el destino de dichos recursos; registro de donadores de bienes, así como el material donado y el destino de este; Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano: fichas técnicas de las manifestaciones, contratos, licencias y permisos de obra que se otorguen; contratos suscritos en materia de obras públicas; así como los resultados de los concursos de licitación de obra pública; acuerdos y resoluciones del Comité de Obras; padrón de empresas contratistas de obra pública; Dirección General de Desarrollo Social: padrón de beneficiarios de los programas sociales o de asistencia.; presupuesto erogado para programas sociales o de asistencia; donaciones recibidas y el destino de las mismas; Coordinación de Participación Ciudadana y Gestión Social: padrón de beneficiarios de los programas sociales o de asistencia; presupuesto erogado para programas

Además de dar cumplimiento a las obligaciones de Ley la Dirección Ejecutiva de la Delegación decidió publicar información que era recurrente en las solicitudes ciudadanas. Tal fue el caso de los ingresos por recursos autogenerados, específicamente producto de los baños públicos en los mercados, el gasto de la delegación publicado por partida presupuestal,⁹⁸ un listado de proveedores de bienes y servicios y demás información relevante por cada Dirección General.

Para el año 2008, después de ser aprobada la reforma al artículo sexto constitucional, se publicó la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la capital del país. En ella, las obligaciones de transparencia se dividieron con respecto al ramo de la administración pública (delegaciones, administración central, órganos autónomos y judiciales) de tal manera que además de la información común del artículo 14°, cada ente en particular tenía que publicar más datos específicos derivados de sus atribuciones.

De esta manera, con la finalidad de llegar a una transparencia clara se desagregó la información que debía ser publicada en los portales web. Las obligaciones aumentaron a 28 fracciones en artículo 14° y 8 fracciones del artículo 18°. Ante esto, el InfoDF no podía quedarse rezagado y elaboró los *Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los Entes Públicos en sus portales de internet*. Con esta nueva metodología se puso mayor énfasis en las evaluaciones que el órgano garante de la transparencia realizaba.⁹⁹

Este tipo de evaluaciones marcaron un precedente para establecer acciones de mejora continua al interior de los entes públicos ya que finalmente la transparencia

sociales o de asistencia; relación de peticiones atendidas y resueltas; donaciones recibidas y el destino de las mismas.

⁹⁸ De acuerdo al Clasificador por Objeto de Gasto del Gobierno del Distrito Federal (que es el documento por el que se determina el registro del gasto público), la partida presupuestal es el nivel de agregación más específico que identifica y clasifica los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como los bienes, servicios y obras públicas de un mismo género, que son necesarios para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.

⁹⁹ Dichas mediciones pueden consultarse en los archivos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal o en el siguiente link:

http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=514

clara por sí sola no garantiza una rendición de cuentas en la práctica, la cual, para que efectivamente ocurra requiere de la intervención de otra serie de actores públicos; pero el piso sobre el cual se comenzaba a construir se iba cimentando cada vez más fuerte.

c) Portal de Adquisiciones.

La principal preocupación de la ciudadanía es conocer de que manera y en qué se aplican los recursos públicos, pero además las empresas que eligen prestar sus servicios o vender bienes a cualquier ente público necesitan la certidumbre de que las compras que se realizan se hacen con total transparencia.

Actualmente son pocas las herramientas electrónicas que den a conocer las compras que realizan los entes públicos a través de una licitación cuando el producto o servicio tenga un costo por arriba de un millón 630 mil pesos o por invitación restringida a 3 proveedores, de ahí que la implementación de un sistema electrónico buscó mantener informada a la ciudadanía y proveedores, así como transparentar los procesos de compra.

A través de este Portal de Adquisiciones, todas las personas físicas o morales que deseaban vender bienes o prestar servicios a la delegación podrían registrarse en el mismo, generando un padrón de proveedores. Los registrados podían conocer las necesidades de la Delegación e interactuar con las mismas autoridades. Esto permitió informar a toda la ciudadanía sobre el trabajo realizado, permitiendo de esta forma ser pioneros en el uso de la tecnología para agilizar la labor que se desempeñaba en el área de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Con esta herramienta se buscó minimizar el tiempo que se invierte en el proceso que se lleva a cabo en las Adjudicaciones Directas, aprovechando al máximo las herramientas tecnológicas con las que contaba la Delegación. De la misma forma con el aprovechamiento de estos mismos recursos, se pretendió evitar la corrupción en este procedimiento, ya que al acceder a este portal y realizar ofertas, se está adquiriendo un compromiso formal que registrará el sistema creando así un historial de las participaciones,

Este sistema se comenzó a utilizar a partir del mes de mayo del 2007. Hasta diciembre de 2008 se contaba con un padrón de 425 proveedores y se habían tenido 597 publicaciones de requisiciones de compra y solicitudes de servicios, contando con una participación activa de los proveedores que se han identificado con el uso de este sistema.

El portal de adquisiciones permitió disminuir el tiempo que se invertía en conseguir tres cotizaciones para soportar y justificar la contratación, lo que permitió establecer tiempos de respuesta no mayores a 10 días hábiles. Al reducir trámites administrativos innecesarios y tiempos de atención a las peticiones de las áreas usuarias internas por medio de la automatización y la estandarización de los procesos de adjudicación directa, se fortaleció la certeza jurídica para los proveedores y prestadores de servicios interesados en realizar negociaciones y contratos con la delegación.

Como instrumento para inhibir la corrupción, se tenían los registros de control electrónicos (fecha y hora de ingreso de ofertas y publicación de resultados) que eran monitoreados diariamente para asegurar que no haya actos de corrupción o falla a favor o en perjuicio de ningún ciudadano.

Prueba de la eficacia, este portal fue reconocido en diciembre de 2008 por el Instituto de Acceso a la Información Pública del DF al entregarle el premio como Mejor Práctica Innovadora en Materia de Transparencia.

Con los programas descritos y desarrollados en la Delegación Miguel Hidalgo se inició una cultura de transparencia y acceso a la información al interior de la administración pública delegacional incentivando un cambio en la forma de trabajar de los funcionarios. Prueba de ello, fue que las unidades administrativas sistematizaron los procesos que llevaban a cabo realizando una mejor gestión de los documentos, que les permitiera cumplir con lo solicitado en su área y además con los requerimientos de la Dirección Ejecutiva.

Solamente a través de los actos concretos de autoridad respaldados con un firme compromiso con el cumplimiento de la ley y sumados a una actitud de servicio hacia los ciudadanos es como pueden construirse los cimientos sobre los cuales

descansarán la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información dentro de la administración pública mexicana.

A diferencia del gobierno federal o el mismo ejecutivo local donde se tienen seis años para diseñar y aplicar sus programas, los gobiernos delegacionales tan sólo duran tres años y no implica que la siguiente administración tenga las mismas prioridades que su antecesora.

En el gobierno federal y estatal se tiene la oportunidad de que las políticas implementadas maduren y se pueda medir los resultados al final de su periodo. Sin embargo en las delegaciones no puede suceder lo mismo. Incluso el cambio de casi todo el personal de mandos medios y superiores cada tres años puede representar un freno a lo realizado durante la anterior administración y empezar de cero. Por ello es importante que la transparencia y el acceso a la información formen parte de la rutina de todos los servidores públicos, incluidos el personal de base ya que

aun cuando representan costos administrativos inmediatos y pueden entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención y sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsabilidad y que son de beneficio público. En este sentido, la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Vergara Rodolfo, *La Transparencia como problema*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Cuadernillos de Transparencia N° 5. IFAI. 2006, p.24

*La transparencia se convierte en una ventana, desde la cual pueden asomarse los ciudadanos a las entrañas de una construcción de la que, generalmente, apenas si se reconoce la fachada. La política debe dejar de ser esa fachada, para ser una casa, un espacio de deliberación y participación para el ciudadano, dejando a un lado los temores de los viejos dueños absolutos de la política, los partidos, quienes hicieron de la secrecía en la toma de decisiones de los asuntos públicos un mérito.*¹⁰¹

CONCLUSIÓN

OBSTÁCULOS EN LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

La manera de hacer política en México ha sido marcada por una desconfianza generalizada de los ciudadanos hacia sus autoridades. Sobran encuestas que comprueban este punto. De hecho los mismos políticos lo saben, sin embargo cada día se empeñan en reafirmarlo. Tal pareciera que aún persiste una gran distancia entre los tomadores de decisiones y los que reciben el impacto de las mismas. En cada campaña electoral, en cada discurso en tribunas, en todas las declaraciones a medios de comunicación el tema de la transparencia ha estado presente, pero en las acciones diarias, en las políticas públicas que se implementan y en la actitud frente a la sociedad es donde más ausente ha estado. ¿Cómo puede creerse en las autoridades si no se conoce que hacen? ¿Cómo puede depositarse la confianza en

¹⁰¹ Garzón Lozano Luis Eduardo, "La ventana y el espejo, La vida en democracia a la luz de la transparencia en México", p.151; en: Marvan Laborde María, Corona Copado Roberto. *Democracia y Transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México*, México, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, Serie: Democracia y Transparencia, 2005, 208 pp.

ellos si su trabajo ha estado oculto a los ojos de todos, si actúan en lo *oscurito* como suele decirse?

Al tiempo que se impulsó una Ley Federal que garantizara el derecho a saber, se daba el despilfarro de recursos en la compra de unas toallas dentro de la oficina de la Presidencia de la República. Cuando en la Capital del país se presumía una honestidad valiente, tremendos videoescándalos demostraron lo endeble de los funcionarios para combatir la corrupción.

No obstante hay algo rescatable en todo esto: las acusaciones ya no estaban basadas en sospechas de la *oposición injuriosa* sino que existía la prueba documental que acreditaba el inadecuado uso de los recursos públicos. Fueran oficios, grabaciones o videos, todo acto de la administración pública ya está sujeto a la vigilancia de millones de ojos ciudadanos.

La existencia de mecanismos que permitan esta vigilancia no es una condición *sine qua non* para que esto suceda. Es necesario que cada vez más la ciudadanía muestre interés por conocer que pasa dentro de su gobierno y que éste documente de mejor manera la toma de decisiones para que así, a través de la transparencia y el acceso a la información, pueda construirse un sistema de rendición de cuentas donde la sociedad y gobierno vayan de la mano en el fortalecimiento de un Estado Democrático de Derecho.

Para que esto suceda hay que partir de un principio básico: la actitud que se toma cuando se es servidor público y la forma de trabajar. En una cultura burocrática basada en el secreto y desarrollada por muchos años bajo un régimen cerrado, el cambio en la manera de trabajar de los servidores públicos, desde nivel federal hasta municipal, no es una tarea fácil.

Como tal, una acción que se repite diariamente durante largo tiempo termina convirtiéndose en costumbre plasmándose tanto en las rutinas y procedimientos de las organizaciones públicas, como en el conjunto de valores que influyen cotidianamente en el comportamiento de los mismos funcionarios.

Precisamente, con un cambio en la cultura organizacional, impulsado desde el titular de la organización, es como puede insertarse la transparencia y el acceso a la

información como valores institucionales que formen parte de la vida de la organización. Pero este tipo de iniciativa se enfrenta a tres obstáculos principales dentro de la administración pública mexicana.

El primero de ellos es la visión **patrimonialista de la información**. Es decir, si yo funcionario genero y custodio (por las responsabilidades asignadas) los archivos, son míos y nadie más tiene que conocerlos. Bajo esta lógica (derivada del secretismo y de no permitir una vigilancia sobre las decisiones públicas por miedo a ser descubierto en actos de corrupción) es como la transparencia y el acceso a la información, una vez establecidos legalmente, son vistos como elementos ajenos y obstáculos para el ejercicio de la función pública; por lo que desde dentro de las dependencias gubernamentales luchan contra esos intrusos.

Un segundo obstáculo es el **factor político** que enfrenta el servicio público. En vez de considerar a la transparencia y acceso a la información como herramientas que mejoren los procesos dentro de la organización y muestren áreas de oportunidad, estos elementos son vistos como una herramienta de ataque utilizada por los adversarios políticos del gobierno en turno. En un inicio, y tal vez aún persista esta idea, la mayor parte de los funcionarios se vuelven paranoicos con delirio de persecución ante las solicitudes de información que son ingresadas por los ciudadanos; por lo que la tarea de los funcionarios responsables de las oficinas de transparencia implica construir la apertura gubernamental como un “valor en el sector público, y no sólo como una arena donde se libra la batalla entre buenos y malos.”¹⁰²

Por último, podría identificarse un tercer obstáculo, muy relacionado con el primero. Este consiste en ver el **acceso a la información**, no como un derecho ciudadano y obligación gubernamental sino, **como una carga más de trabajo** para los servidores públicos, lo que se refleja en los promedios de respuesta a las peticiones ciudadanas y la desidia con la que se procesan dichas peticiones.

¹⁰² Arellano Gault David, “Transparencia y Organizaciones Gubernamentales”, p. 265; en: Ackerman John M. Coord. *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008, 401 pp.

Estos problemas corresponden a todas las administraciones públicas del país. Ningún nivel de gobierno queda exento a estas actitudes burocráticas. Por lo tanto, desde cada ámbito gubernamental, se deben generar mecanismos que contribuyan a que la transparencia y acceso a la información sean tomados en serio como herramientas de participación ciudadana y fortalecimiento de un estado democrático, como mecanismos de mejora y como sistemas de alarma que puedan indicar, inhibir y prevenir actos de corrupción.

La burocracia debe entender que esta política pública no es una cuestión pasajera o de moda sexenal y para ello es imprescindible que las señales que envían los altos funcionarios vayan en ese sentido, voluntad política le llaman algunos, congruencia democrática le llamo yo.¹⁰³

De esta manera, las acciones que a efecto lleven los gobiernos municipales, y para el caso del Distrito Federal delegacionales, son de vital importancia para comenzar, desde la estructura burocrática más mínima, el cambio de cultura organizacional en la administración pública mexicana.

Aquí depende mucho de los funcionarios responsables de aplicar la política de transparencia y acceso a la información en la administración pública. Prácticamente la habilidad y el compromiso de los funcionarios públicos están a prueba en un cargo como el mencionado. No es fácil lidiar con este tipo de problemas político-administrativos, pero un factor primordial para tener éxito es tender puentes de comunicación ágiles y abiertos con el resto de la estructura burocrática dejando en claro las atribuciones y responsabilidades de cada uno. Simplemente se trata de cumplir con la Ley y adquirir el compromiso con los ciudadanos, quienes finalmente son los dueños reales de la información que poseen los entes públicos.

Las unidades de transparencia deben hacerle sentir al resto del personal de las áreas administrativas que el garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos no es un problema ni una carga mayor de trabajo, sino que son parte de la solución y además es su responsabilidad como funcionario público garantizar ese

¹⁰³ Trinidad Zaldivar, Ángel, op. cit., p. 23

derecho; de esa manera dependerá que poco a poco se logre una disminución de la actitud proclive al secreto y que, por lo tanto, una política de transparencia y acceso a la información sea exitosa.

Adicionalmente, el contar con un Instituto autónomo que vigile el cumplimiento de la Ley es importante para librar los obstáculos mencionados y generar incentivos tanto negativos como positivos para los entes públicos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información y la transparencia en la gestión gubernamental.

Al respecto, en la capital del país el fortalecimiento del Instituto de Acceso a la Información Pública ha sido fundamental. Aunque empezó con ciertas trabas para cumplir su función, al día de hoy sus resoluciones y evaluaciones que realizan han cobrado fuerza dentro de la administración capitalina.

El estímulo para que los entes públicos cumplan con la ley es el hecho de que se cuente con un órgano garante no sesgado, y un buen comportamiento ante los ojos de la opinión pública es bien visto. Todos se sienten incentivados porque hay objetividad en el calificador. Por ejemplo, cuando comenzamos a calificar las mejores prácticas, todas las delegaciones observaron que igual calificábamos bien a las del PAN o PRD, se vieron estimuladas. Al reconocerles públicamente en diferentes campos de la competencia por mejores prácticas dijeron bien por el instituto que si nos reconoce lo que nos corresponde porque si estamos haciendo la chamba, entonces eso también estimula. Les mete mas reto, más presión por ganar. Estos ejercicios son motivacionales.¹⁰⁴

Se han desarrollado distintas métricas que permite evaluar el desempeño de los entes públicos en esta materia. Incluso en la actualidad el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, lanza una convocatoria para determinar las mejores e innovadoras prácticas en materia de transparencia y así reconocer el esfuerzo por parte de los funcionarios comprometidos con este tema.

¹⁰⁴ Entrevista realizada al Comisionado Ciudadano del Instituto de Información Pública del Distrito Federal Jorge Bustillos Roqueñi el día 8 de octubre de 2010. Dicho comisionado fungió como Secretario Técnico del Consejo de Información Pública de 2004 a 2006.

... para la burocracia, la única manera para que acepte racionalmente el cambio es que calcule que los costos de ser opaca comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparente (...) lograr la transparencia es una batalla, una guerra por transformar los incentivos para hacer costosa la opacidad y con ello, hacer de la transparencia una preferencia obligada (a través de un enorme y costoso esfuerzo por vigilar y castigar sistemáticamente las desviaciones, racionales en estricto sentido, de los actores burocráticos).¹⁰⁵

Existen aun muchas situaciones por superar para que logre insertarse de manera perdurable, dentro de la estructura burocrática de nuestro país, la transparencia y acceso a la información. La necesidad de que esto ocurra es manifiesta. La sociedad mexicana no confía ni cree en sus autoridades. El riesgo de regresar a prácticas del pasado aun está latente. Dependerá de la sociedad que esto no suceda.

La transparencia debe ser una política de estado que debe institucionalizarse, es decir, dejar fuera filias y fobias político-partidistas para construir un entramado que nos permita asegurar que la organización para la transparencia y el acceso a la información funcionará independientemente de quien gobierne, o de si es una ley federal o una general. Esto, la institucionalización implica cuando menos una decisión, pero más seguramente un ciclo completo de decisiones de los funcionarios para rutinizar la práctica implementada e incorporarla a los procedimientos habituales de la organización, federal o estatal, dependiendo el caso.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Arellano Gault David, "Transparencia y Organizaciones Gubernamentales", *op. cit.*, p. 270.

¹⁰⁶ Trinidad Zaldivar, Ángel, *op. cit.*, .117

BIBLIOGRAFIA

1. Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, 2008, 401 pp.
2. Ackerman, John M, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2006, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas Núm. 9, 57 pp.
3. Aziz Nassif, Alberto, *La Transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Serie: Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México 1, 2007, 62 pp.
4. Carbonell, Miguel y Bustillos, Roqueñi, Jorge, *Hacia una democracia de contenidos: La reforma Constitucional en materia de transparencia*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, 174 pp.
5. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, 215 pp.
6. Concha Cantú Hugo A., López-Ayllón Sergio, Tacher Epelstein Lucy (coord.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, 346 pp.
7. Crespo, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm. 1, 63 pp.
8. Emmerich, Gustavo Ernesto, "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana", *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, Universidad

Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, año/vol. 2, número 004, Segundo semestre, 67 – 90 pp.

9. Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley de Federal de Acceso a la Información Pública”, en *Derecho Comparado de la Información*, Número 2, Sección de Artículos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 85
10. Ferreiro, Alejandro Y., *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción*. Santiago de Chile, octubre de 1999. Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción celebrada en Durban, Sudafrica, del 10 al 15 de octubre de 1999.
11. Fuenmayor Espina, Alejandro, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Costa Rica., UNESCO, 2004.
12. Guerrero Chiprés, Salvador (coord.), *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. horizontes en el escrutinio de la gestión pública*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2006, 316 pp.
13. Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Porrúa, 2006, 365 pp.
14. López Ayllón, Sergio, Merino Huerta, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*, México, Secretaria de la Función Pública, Cuadernos sobre rendición de cuentas 1, 2009, 49 pp.
15. López Ayllón, Sergio, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución Mexicana*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, Serie: Cuadernos de Transparencia N° 17, 2009, 66 pp.
16. Marvan Laborde, María y Corona Copado, Roberto. *Democracia y Transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México*. México, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, Serie: Democracia y Transparencia, 2005, 208 pp.

17. Merino, Mauricio (coord), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2005, 96 pp.
18. Monsivais, C. Alejandro. (compilador), *Políticas de Transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Centro Mexicano para la Filantropía, 2005
19. O'donnell Guillermo, *Accountability Horizontal*. Argentina, Publicado en: Argora núm. 8/ Verano de 1988, págs. 5 – 34
20. O'Donnell, Guillermo, *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Francia, Universidad de Notre Dame.
21. O'Donnell, Guillermo. *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
22. Palma Esperanza, *Las bases políticas de la alternancia en México*. México, UAM-Azcapotzalco. 2004. 303 pp.
23. Reyes, Heróles Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, Serie: Cuadernos de Transparencia N°1, 2006, 60 pp
24. Sánchez Susarrey, Jaime, *La transición incierta*, México, Ed. Vuelta. 1991. 230 pp.
25. Sandoval, Irma Erendida, *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades.*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Serie: Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, 2007, 51 pp.
26. Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, Serie: Cuadernos de Transparencia N°3, 2008, 39 pp.

27. Trinidad Zaldivar, Ángel, *La Transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Porrúa. 2006. 155 pp.
28. Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral, 2002. 61 pp.
29. Vergara Rodolfo, *La Transparencia como problema*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Cuadernillos de Transparencia N° 5. IFAI. 2006, 44 pp.
30. Villanueva, Ernesto y Luna Pla Issa (coordinadores), *El derecho de acceso a la información, Visiones desde México y la experiencia comparada*, México, Universidad Iberoamericana, Konrad Adenauer, 2001, 106 pp.
31. Zepeda Rodríguez, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental Cuadernillos de Transparencia N° 4, México, 2004, 56 pp.

Fuentes electrónicas:

1. <http://www.consejeria.df.gob.mx>
2. www.diputados.gob.mx
3. www.eluniversal.com.mx
4. www.infodf.org.mx
5. www.ifai.gob.mx
6. <http://www.juridicas.unam.mx>
7. www.reforma.com.mx
8. www.senado.gob.mx
9. <http://sil.gobernacion.gob.mx>
10. <http://www.un.org>

Marco Legal:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental
3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

ANEXO 1

CRONOLOGÍA DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO, EL DISTRITO FEDERAL Y LA DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO.

AÑO	MES	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO
1977		<ul style="list-style-type: none"> Reforma política planteada por Jesús Reyes Heróles Modificación al artículo 6° de la Constitución Política para agregar lo siguiente: <i>La información deberá ser garantizada por el Estado.</i> 		
1980		<ul style="list-style-type: none"> La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece las primeras interpretaciones sobre el artículo 6° constitucional considerando que el precepto <i>la información deberá ser garantizada por el Estado</i> se refiere solamente a medios de comunicación y partidos políticos 		
1997		<ul style="list-style-type: none"> El Presidente Ernesto Zedillo solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una nueva interpretación del artículo 6° de la Constitución. En esta ocasión los ministros establecieron que el acceso a la información es una garantía social y no solamente de los partidos políticos y los medios de comunicación. El Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría en la Cámara de Diputados. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuauhtémoc Cárdenas es electo Jefe de Gobierno 	
2000	Julio Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> Vicente Fox es electo Presidente de México 	<ul style="list-style-type: none"> Andrés Manuel López Obrador es electo Jefe de Gobierno Se emite el Bando 15 por el que el Jefe de Gobierno crea el Consejo de Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> Arne Aus den Ruthen Haag es electo Jefe Delegacional
2001	Mayo Julio Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> Se realizó el Seminario de Derecho a la Información y Apertura Democrática Se forma el Grupo Oaxaca Se presenta ante el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley Federal de 	<ul style="list-style-type: none"> Se instala el Consejo de Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal. Se presenta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública suscrita por el Diputado. 	

		Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental		
2002	Abril Junio Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> • La Cámara de Diputados y el Senado de la República aprueban el dictamen de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. • Se publica la Ley. • Se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) 	<ul style="list-style-type: none"> • La Asamblea Legislativa aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y es enviada el Jefe de Gobierno para su publicación. Sin embargo el Ejecutivo Local veta la Ley y la regresa a la Asamblea Legislativa. 	
2003	Marzo Mayo Julio Octubre Noviembre Diciembre		<ul style="list-style-type: none"> • La Asamblea Legislativa aprueba las modificaciones a la Ley • Se publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal • El Jefe de Gobierno interpone una Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra la Ley de Transparencia • La Asamblea Legislativa hace reformas a la Ley de Transparencia para que el Consejo de Información Pública pueda ser instalado. • Se publica el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la instalación y funcionamiento de las oficinas de información pública al interior de la Administración Pública del Distrito Federal, donde se obliga a los entes públicos a destinar los recursos humanos y materiales necesarios para poner en funcionamiento las oficinas de información pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es electo el jefe delegacional Fernando Aboitiz • Entra en funciones el Jefe Delegacional.
2004	Marzo		<ul style="list-style-type: none"> • Se dan a conocer unos videos donde se hace pública la corrupción dentro del Gobierno del Distrito Federal 	

	Junio		<ul style="list-style-type: none"> • Los integrantes del Consejo de Transparencia de las Finanzas Públicas determinan disolver dicho órgano. • La Suprema Corte sobresee la Controversia Constitucional y se instala el Consejo de Información Pública del Distrito Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea la Subdirección de Transparencia.
2005	Abril Junio Junio Noviembre	<ul style="list-style-type: none"> • Segunda Semana Nacional de Transparencia organizada por el IFAI. El objetivo fue intercambiar puntos de vista con respecto a la aplicación de la Ley recién aprobada. • Primer Congreso de Transparencia Local organizado por el IFAI. En el marco de este evento se firma la <i>Declaración de Guadalajara</i>, en la que los gobernadores de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua acuerdan una reforma constitucional para establecer los principios legales en materia de transparencia y acceso a la información en México. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se organiza un foro en la Asamblea Legislativa del D.F. para encausar una reforma integral a la Ley de Transparencia local y así otorgarle mayor autonomía al órgano vigilante de la Ley. • La Asamblea Legislativa aprueba el dictamen por el que se crea el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se eliminan requisitos para acceder a la información y se establecen más obligaciones para los Entes Públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica la estructura orgánica y se crea la Dirección Ejecutiva de Transparencia y Regulación manteniendo la Subdirección de Transparencia.
2006	Marzo Mayo		<ul style="list-style-type: none"> • Se designan los Comisionados integrantes del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. • Se publican reformas a la Ley de Transparencia para otorgar mayor autonomía al Instituto de Acceso 	

	<p>Julio</p> <p>Octubre</p> <p>Noviembre</p> <p>Diciembre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local organizado por el IFAI. Se firma la <i>Iniciativa Chihuahua</i>, en la cual los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Distrito Federal y Veracruz acuerdan presentar una reforma al artículo 6° de la Constitución. • Se presenta la Iniciativa de Reforma Constitucional en la Cámara de Diputados 	<ul style="list-style-type: none"> • Entra en vigor el Sistema Electrónico de Solicitudes de Información INFOMEX 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabriela Cuevas Barron es electa Jefa Delegacional • Entra en funciones la Jefa Delegacional • Se modifica la estructura orgánica para que la Dirección Ejecutiva de Transparencia dependa directamente de la Jefatura Delegacional.
2007	<p>Enero</p> <p>Marzo</p> <p>Abril</p> <p>Mayo</p> <p>Julio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Cámara de Diputados aprueba la Reforma al artículo 6° Constitucional • La Cámara de Senadores aprueba la Reforma al artículo 6° Constitucional • 22 Congresos estatales avalan la Reforma Constitucional. • Se publica la Reforma Constitucional estableciendo las obligaciones y principios que deberán contener las leyes estatales en materia de transparencia y acceso a la información. 		<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen indicadores de gestión para mejorar la atención de las solicitudes de información pública. • Se publica el Sitio Web de Transparencia. • Se crean los Enlaces de Transparencia • Entra en operación el Portal de Adquisiciones.

ANEXO 2.

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PARA LAS DELEGACIONES.

	Iniciativa	Ley (mayo 2003)	Reforma de octubre 2005	Reforma de mayo 2006	Ley de marzo 2008 (vigente)
Texto de artículo	Artículo 25. Independientemente de la obligación de proporcionar la información que le sea solicitada de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, la autoridad deberá publicar al inicio de cada año, y mantener actualizada, la siguiente información:	Artículo 12. Todo Ente Público del Distrito Federal deberá publicar al inicio de cada año un listado de la información que detentan, por rubros generales, especificando las fechas, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados. Artículo 13. Al inicio de cada año, los Entes Públicos del Distrito Federal deberán publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus funciones, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:	Artículo 12. Todo Ente Público del Distrito Federal deberá publicar al inicio de cada año un listado de la información que detentan, por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial en términos de esta Ley.	No presentó reforma	Artículo 13. Todo Ente Público del Distrito Federal deberá publicar al inicio de cada año un listado de la información que detentan, por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial en términos de esta Ley. Artículo 14. Al inicio de cada año, los Entes Públicos deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:
Fracción I	Una descripción detallada de su actividad y de su estructura;	Las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de observancia general en el Distrito Federal;	La Gaceta Oficial, leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de observancia general en el Distrito Federal;	No presentó reforma	El marco normativo aplicable al Ente Público, en la que deberá incluirse la Gaceta Oficial, leyes, reglamentos, reglas de procedimiento, manuales administrativos, políticas emitidas aplicables al ámbito de su competencia;
Fracción II	Directorio de funcionarios, especificando sus atribuciones, salarios anuales y accesorios al salario;	La que se relacione con sus actividades y su estructura orgánica;	No presentó reforma	No presentó reforma	Su estructura orgánica en un formato que permita vincular por cada eslabón de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden de conformidad con las disposiciones aplicables;
Fracción III	Una descripción detallada de su presupuesto, de las	Las facultades de cada unidad administrativa;	Las facultades de cada unidad administrativa y la normatividad	No presentó reforma	La relativa a sus funciones más relevantes que deberá incluir los

	erogaciones realizadas, de sus estados financiero y de la nómina;		que las rige, así como el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento y hasta el del titular del Ente Público, o sus equivalentes;		indicadores de gestión;
Fracción IV	Una descripción detallada de los bienes de los que es poseedora y propietaria.	Una descripción de los cargos y emolumentos que perciben servidores públicos de estructura, mandos medios y superiores;	No presentó reforma	No presentó reforma	El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente hasta el titular del Ente Público, con nombre, fotografía, domicilio oficial, número telefónico oficial y en su caso dirección electrónica oficial;
Fracción V	Descripciones generales de los métodos por medio de los cuales se determinan sus funciones y programas, incluyendo la naturaleza de los mecanismos formales e informales para lograrlas;	Una descripción analítica de sus programas y presupuesto, que comprenderá sus estados financieros y erogaciones realizadas, en el ejercicio inmediato anterior, en materia de adquisiciones, obras públicas y servicios;	No presentó reforma	No presentó reforma	El perfil de los puestos de los servidores públicos y el currículum de quienes ocupan esos puestos;
Fracción VI	Información sobre los servicios que provee;	Una relación de sus bienes;	No presentó reforma	No presentó reforma	Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos por sueldos o por honorarios, incluyendo todas las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación, en un formato que permita vincular a cada servidor público con su remuneración;
Fracción VII	Una descripción de los mecanismos que permiten a los ciudadanos participar e incidir en la formulación de programas y políticas;	La información relacionada con los servicios que ofrece y la forma de acceder a ellos;	Información relacionada con los trámites, servicios y programas de apoyo que ofrecen, así como los requisitos, formatos y la forma de acceder a ellos;	No presentó reforma	Una lista con el importe por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación, donde se vinculen estos gastos mensuales al servidor público que los ejecutó con motivo de su encargo o comisión;
Fracción VIII	Las reglas de procedimiento, manuales administrativos y políticas emitidas por la Oficina de Información Pública adscrita;	Las reglas de procedimiento, manuales administrativos y políticas emitidas, aplicables en el ámbito de su competencia;	No presentó reforma	No presentó reforma	La relación de sus bienes y el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a trescientos cincuenta veces el salario mínimo vigente del Distrito Federal;
Fracción IX	Un listado de registros que posee por categoría, describiendo su contenido;	El presupuesto asignado y su distribución por programas;	No presentó reforma	No presentó reforma	Publicada en blanco

Fracción X	Una guía que explique los sistemas de generación de archivos;	Las concesiones, permisos y autorizaciones que haya otorgado en el ejercicio inmediato anterior concluido, especificando al beneficiario;	No presentó reforma	No presentó reforma	Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. Esta información incluirá: a) Los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos; b) Los montos destinados a gastos relativos a Comunicación Social; c) El presupuesto de egresos y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales; d) Las bases de cálculo de los ingresos; e) Los informes de cuenta pública; f) Aplicación de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos ; y g) Estados financieros y balances generales, cuando así proceda;
Fracción XI	Un listado de información publicada o disponible por otros medios;	La información relacionada con los actos y contratos en materia de obras públicas, adquisiciones o arrendamiento de bienes o servicios celebrados en el ejercicio inmediato anterior;	No presentó reforma	No presentó reforma	La calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, sesiones plenarias, comisiones y sesiones de trabajo a que se convoquen. Se deberán difundir las correspondientes minutas o actas de dichas reuniones y sesiones en los términos del artículo 37 de esta Ley;
Fracción XII	Una descripción de los métodos para solicitar información;	La ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; y	No presentó reforma	No presentó reforma	Nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, de los servidores públicos encargados del Comité de Transparencia y de la Oficina de Información Pública;
Fracción XIII	El Programa General de	La Información sobre las	La información sobre las	No presentó reforma	Los instrumentos archivísticos y

	Desarrollo;	iniciativas de ley que se presenten ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	iniciativas y dictámenes de ley que se presenten ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;		documentales, de conformidad con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;
Fracción XIV	Una descripción de sus proyectos, de sus avances y de sus resultados, así como de los responsables de los mismos; y	No presentó reforma	Las resoluciones o sentencias definitivas que se dicten en procesos jurisdiccionales o procedimientos seguidos en forma de juicio;	No presentó reforma	La relativa a sus actividades específicas más relevantes. En su difusión se deberá incluir un índice que detalle los contenidos de la información sobre la gestión de las actividades que caracterizan sus principales objetivos institucionales;
Fracción XV	Una relación de publicaciones y de documentos técnicos que haya generado y que deberá estar disponible en internet.	No presentó reforma	Las condiciones generales de trabajo que regulen las relaciones laborales del personal sindicalizado y de confianza que se encuentre adscrito a los entes públicos;	No presentó reforma	Con respecto a las auditorías y revisiones, un informe que contenga lo siguiente: a) Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas, hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los Entes Públicos. b) El número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo, así como el órgano que lo realizó; c) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión y las sanciones o medidas correctivas impuestas; y d) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por el Ente Público.
Fracción XVI	Inexistente	Inexistente	Los programas operativos anuales y/o de trabajo de cada uno de los entes públicos;	No presentó reforma	Los dictámenes de cuenta pública así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes;
Fracción XVII	Inexistente	Inexistente	Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;	No presentó reforma	Respecto de los convenios y contratos celebrados por el ente público, un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre o razón social del proveedor, objeto, el monto del valor total de la contratación, el plazo de

					ejecución, los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, estudios de impacto urbano e impacto urbano-ambiental;
Fracción XVIII	Inexistente	Inexistente	Cuenta Pública;	No presentó reforma	Respecto de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, se deberá publicar su objeto, el nombre o razón social del titular, vigencia, el tipo, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;
Fracción XIX	Inexistente	Inexistente	Estadísticas e índices delictivos generales;	No presentó reforma	Los informes que debe rendir el Ente Público, la unidad responsable de los mismos, el fundamento legal que obliga a su generación, así como su calendario de publicación;
Fracción XX	Inexistente	Inexistente	Los resultados de todo tipo de auditorias concluidas, hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los entes públicos;	No presentó reforma	Los servicios y programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;
Fracción XXI	Inexistente	Inexistente	Los informes presentados por los partidos políticos ante la autoridad estatal electoral, una vez terminado el procedimiento de fiscalización respectivo;	No presentó reforma	Sobre los programas de apoyo o subsidio deberá difundirse el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso, así como los padrones de las personas beneficiarias;
Fracción XXII	Inexistente	Inexistente	Controversias entre poderes públicos u órganos de gobierno; y	No presentó reforma	Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas a quienes, por cualquier motivo, se les entregue o permita usar recursos públicos. Asimismo, cuando la normatividad interna lo establezca, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;
Fracción XXIII	Inexistente	Inexistente	El nombre, domicilio oficial y en su caso dirección electrónica, de los servidores públicos	No presentó reforma	La relacionada con los programas y centros destinados a la práctica de actividad física, el

			encargados de la oficina de información.		ejercicio y el deporte, incluyendo sus direcciones, horarios y modalidades;
Fracción XXIV	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Los entes obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.	Los programas operativos anuales y/o de trabajo de cada uno de los Entes Públicos;
Fracción XXV	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;
Fracción XXVI	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Cuenta Pública, y
Fracción XXVII	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluido el expediente respectivo. En el caso que contengan información reservada o confidencial, sobre ellos se difundirá una versión pública que deberá contener: a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida: 1. La convocatoria o invitación emitida; 2. Los participantes o invitados; 3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican; 4. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución; 5. La fecha del contrato, su monto y plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra licitada; y 6. En su caso, los convenios modificatorios que recaigan a la contratación, precisando en qué consisten y su fecha de firma.

					<p>b) De las adjudicaciones directas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los motivos y fundamentos legales aplicados; 2. En su caso, las cotizaciones consideradas; 3. El nombre de la persona adjudicada; 4. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución; 5. La fecha del contrato, su monto y plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra; 6. En su caso, los convenios modificatorios que recaigan a la contratación. <p>Esta difusión deberá incluir el padrón de proveedores y contratistas así como los informes de avance sobre las obras o servicios contratados.</p>
Último Párrafo	Inexistente	La información a que se refiere este artículo estará disponible de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.	La información a que se refiere este artículo estará disponible de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.	<p>La información a que se refiere este artículo estará disponible de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.</p> <p>Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas locales al Instituto Electoral del Distrito Federal, así como las auditorías y verificaciones que ordene el órgano correspondiente del órgano electoral, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.</p>	<p>Los Entes Públicos deberán señalar en sus páginas de Internet los rubros del presente artículo que no le son aplicables.</p> <p>Las Oficinas de Información Pública de los Entes Públicos deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones, las cuáles se expedirán previo pago establecido en el Código Financiero. Del mismo modo, deberán apoyar a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.</p> <p>Cualquier persona podrá denunciar ante el Instituto, violaciones a las disposiciones contenidas en este artículo. En</p>

					<p>este caso, se procederá a revisar la denuncia para que, de considerarla procedente, en un plazo no mayor a quince días hábiles, emita una resolución en la que ordene al Ente Público a tomar las medidas que resulten necesarias para garantizar la publicidad de la información.</p> <p>La información a que se refiere este artículo estará disponible de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.</p>
	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	<p>Artículo 18. Además de lo señalado en el artículo 14, los órganos político-administrativos, al inicio de cada año, deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:</p> <p>I. Las cantidades recibidas por concepto de recursos autogenerados así como el uso o aplicación que se les da;</p> <p>II. Los indicadores oficiales de los servicios públicos que presten;</p> <p>III. El calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar;</p> <p>IV. Las actas de sesiones de los comités y subcomités establecidos por la normatividad vigente;</p>

					<p>V. La información que muestre el estado que guardan los bienes asignados, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles, los inventarios relacionados con altas y bajas en el patrimonio del Distrito Federal asignado a los Órganos Político-Administrativos, cuyo monto sea mayor a 350 salarios mínimos vigentes;</p> <p>VI. Sobre el ejercicio del presupuesto deberá publicarse el calendario trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y locales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado;</p> <p>VII. En el caso de la información sobre programas de subsidio, se deberá considerar toda aquella información sobre los programas sociales; y</p> <p>VIII. Los Programas de Desarrollo Delegacionales, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero, para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión se deberá difundir, además, el método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento.</p>
--	--	--	--	--	--

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

	Iniciativa	Ley (mayo 2003)	Reforma de octubre 2005	Reforma de mayo 2006	Ley de marzo 2008 (vigente)
Definición	Acceso.- contacto viable y real con la información en cualquier forma que permita su conocimiento suficiente y la conservación de una copia, en su caso.	Derecho de Acceso a la Información Pública: La prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los Entes Públicos, en los términos de la presente Ley;	No presentó reforma	No presentó reforma	Derecho de Acceso a la Información Pública: La prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los Entes Públicos, en los términos de la presente Ley; Máxima Publicidad: Consiste en que los Entes Públicos expongan la información que poseen al escrutinio público y, en caso de duda razonable respecto a la forma de interpretar y aplicar la norma, se optará por la publicidad de la información;
Sujetos obligados	Autoridad.- cualquier instancia del poder público que forme parte del Gobierno del Distrito Federal;	Ente Público: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades	Ente Público: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades	No se presentó reforma.	Ente Público: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades

		de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público;	de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público;		de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público;
Requisitos	<p>Artículo 39. La solicitud de información pública se hará a través del Formato Único de Solicitud de Información Pública. La Oficina de Información Pública entregará al solicitante un Acuse de Recibo de Solicitud de Información Pública. Si la Oficina de Información Pública no contase con copias del Formato Único de Solicitud de Información Pública, estará obligada a recabar, por escrito, los mismos datos requeridos por el Formato Único de Solicitud de Información Pública para dar cauce normal a la solicitud.</p>	<p>Artículo 40. La solicitud de acceso a la información pública se hará por escrito, a menos que la índole del asunto permita que sea verbal, en cuyo caso el Ente Público registrará en un formato la finalidad de la solicitud y procederá a entregar una copia del mismo al interesado.</p> <p>La solicitud de acceso a la información que se presente por escrito deberá contener cuando menos los siguientes datos:</p> <p>I. Nombre del Ente Público a quien se dirija;</p> <p>II. Nombre completo del solicitante, anexando copia de identificación oficial;</p> <p>III. Descripción clara y precisa de los datos e información que solicita; y</p>	<p>Artículo 40. La solicitud de acceso a la información pública se hará por escrito material o por correo electrónico, a menos que la índole del asunto permita que sea verbal, en cuyo caso será responsabilidad del Ente Público registrar en un formato la finalidad de la solicitud y procederá a entregar una copia del mismo al interesado.</p> <p>La solicitud de acceso a la información que se presente por escrito o el formato al que se refiere el párrafo anterior deberá contener cuando menos los siguientes datos:</p> <p>I. No se presentó reforma</p> <p>II. Nombre completo del solicitante;</p> <p>III. No se presentó reforma</p>	No se presentó reforma	<p>Artículo 45. Toda persona por sí o por medio de representante legal, tiene derecho a presentar una solicitud de acceso a la información, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna.</p> <p>Todos los procedimientos relativos al acceso a la información deberán regirse por los siguientes principios:</p> <p>I. Máxima publicidad;</p> <p>II. Simplicidad y rapidez;</p> <p>III. Gratuidad del procedimiento;</p> <p>IV. Costo razonable de la reproducción;</p> <p>V. Libertad de información;</p> <p>VI. Buena fe del solicitante; y</p> <p>VII. Orientación y asesoría a los particulares.</p> <p>Artículo 46. Las personas ejercerán su derecho de acceso a la información, por medio de la Oficina de Información Pública del</p>

		<p>IV. El lugar o medio señalado para recibir la información o notificaciones.</p>	<p>IV. El domicilio o medio señalado para recibir la información o notificaciones. Los medios por los cuales el solicitante podrá recibir dicha información o notificaciones serán: correo electrónico, correo certificado, telégrafo, fax o en la propia oficina de información pública que corresponda.</p>		<p>Ente Público que la posea.</p> <p>Artículo 47. La solicitud de acceso a la información pública se hará por escrito material o por correo electrónico, a menos que la índole del asunto permita que sea verbal, incluso por vía telefónica, en cuyo caso será responsabilidad del Ente Público registrar la solicitud y procederá a entregar una copia de la misma al interesado.</p> <p>El Instituto en los términos de los lineamientos que emita para tales efectos, implementará un sistema para recibir vía telefónica y capturar, a través del sistema electrónico establecido para tales efectos, las solicitudes de acceso a la información que las personas formulen a los Entes Públicos del Distrito Federal. La gestión del Instituto concluirá con el envío de la solicitud de acceso a la información al Ente Público competente para atender la solicitud.</p> <p>El Instituto contará con la infraestructura y los medios tecnológicos necesarios para garantizar el efectivo acceso a la información de las personas con discapacidad.</p> <p>La solicitud de acceso a la información que se presente deberá contener cuando menos los</p>
--	--	--	---	--	---

		<p>Si la solicitud no es precisa o no contiene todos los datos requeridos, el Ente Público deberá prevenir por escrito al solicitante, en un plazo no mayor de cinco días hábiles después de recibida aquélla, a fin de que la aclare o complete, con el apercibimiento de que se tendrá por no presentada la solicitud si no se atiende la prevención dentro de los cinco días hábiles posteriores.</p>	<p>Si al ser presentada la solicitud no es precisa o no contiene todos los datos requeridos, en ese momento el Ente Público deberá ayudar al solicitante a subsanar las deficiencias.</p>	<p>siguientes datos:</p> <p>I. Datos de identificación del Ente Público a quien se dirija;</p> <p>II. El perfil del solicitante, sin identificarlo y únicamente con fines estadísticos. Esta información será proporcionada por el solicitante de manera opcional y en ningún caso podrá ser un requisito para la procedencia de la solicitud;</p> <p>III. Descripción clara y precisa de los datos e información que solicita;</p> <p>IV. El domicilio o medio señalado para recibir la información o notificaciones; y</p> <p>V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser mediante consulta directa, copias simples, certificadas o cualquier otro tipo de medio electrónico.</p> <p>Si al ser presentada la solicitud no es precisa o no contiene todos los datos requeridos, en ese momento el Ente Público deberá ayudar al solicitante a subsanar las deficiencias.</p>
--	--	--	---	---

		<p>Esta prevención deberá notificársele al solicitante en el domicilio señalado para tal efecto.</p> <p>La oficina de información pública correspondiente está obligada a apoyar al solicitante en el llenado de la solicitud cuando lo requiera.</p> <p>Si la solicitud es presentada ante un Ente Público que no es competente para entregar la información o que no la tenga por no ser de su</p>	<p>De ser solicitud escrita se prevendrá al solicitante, en un plazo no mayor de cinco días hábiles después de recibida aquélla, a fin de que la aclare o complete, con el apercibimiento de que se tendrá por no presentada la solicitud si no se atiende la prevención dentro de los cinco días hábiles posteriores.</p> <p>Esta prevención deberá notificársele al solicitante en el domicilio o por cualquiera de los medios señalados para tal efecto.</p> <p>En el caso de que el solicitante no señale domicilio o algún medio de los autorizados por esta ley para oír y recibir notificaciones, la prevención se notificará por lista que se fije en los Estrados de la Oficina de Información Pública del Ente Público que corresponda.</p> <p>La oficina de información pública correspondiente está obligada a apoyar al solicitante en el llenado de la solicitud cuando lo requiera.</p> <p>Si la solicitud es presentada ante un Ente Público que no es competente para entregar la información o que no la tenga por no ser de su</p>		<p>De ser solicitud escrita el Ente Público prevendrá al solicitante por escrito, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, para que en un término igual y en la misma forma, la complemente o la aclare. En caso de no cumplir con dicha prevención se tendrá por no presentada la solicitud.</p> <p>En el caso de que el solicitante no señale domicilio o algún medio de los autorizados por esta ley para oír y recibir notificaciones, la prevención se notificará por lista que se fije en los estrados de la Oficina de Información Pública del Ente Público que corresponda.</p> <p>La oficina de información pública correspondiente está obligada a apoyar al solicitante en el llenado de la solicitud cuando lo requiera.</p> <p>Si la solicitud es presentada ante un Ente Público que no es competente para entregar la información o que no la tenga por no ser de su</p>
--	--	--	---	--	---

		<p>ámbito, la oficina receptora deberá comunicarlo y orientar debidamente al solicitante.</p>	<p>ámbito, la oficina receptora deberá comunicarlo y orientar debidamente al solicitante</p>		<p>ámbito, la oficina receptora deberá comunicarlo y orientar debidamente al solicitante, y en un plazo no mayor de cinco días hábiles, deberá remitir la solicitud a la Oficina de Información Pública que corresponda.</p>
<p>Plazos</p>	<p>Artículo 40. La respuesta de la autoridad deberá constar por escrito, a través de la Notificación de Respuesta a la Solicitud de Información Pública, y será expuesta en estrados, ubicados en la Oficina de Información Pública correspondiente, durante 30 días hábiles. Para que el solicitante pueda recibir la información por medio del Acuse de Recibo de la Información Pública. El plazo de respuesta será de diez a quince días hábiles y la autoridad podrá extender el plazo hasta por cinco días hábiles más siempre que justifique dicha extensión.</p>	<p>Artículo 44. Toda solicitud de información realizada en los términos de la presente Ley, aceptada por el Ente Público, será satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles a partir de la recepción de la solicitud.</p>	<p>Artículo 44. Toda solicitud de información realizada en los términos de la presente Ley, aceptada por el Ente Público, será satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles a partir de la recepción de la solicitud o de desahogada la prevención que en su caso se haya hecho al solicitante, este plazo podrá ampliarse hasta por diez días hábiles más en función del volumen o la complejidad de la información solicitada, salvo la información prevista en el artículo 34 del presente ordenamiento.</p>	<p>No se presentó reforma.</p>	<p>Artículo 51. Toda solicitud de información realizada en los términos de la presente Ley, aceptada por el Ente Público, será satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles siguientes al que se tenga por recibida o de desahogada la prevención que en su caso se haya hecho al solicitante, este plazo podrá ampliarse hasta por diez días hábiles más en función del volumen o la complejidad de la información solicitada.</p> <p>El Ente Público deberá comunicar al solicitante antes del vencimiento del plazo, las razones por las cuales hará uso de la prórroga. No podrán invocarse como causales de ampliación del plazo motivos que supongan negligencia o descuido del Ente Público en el desahogo de la solicitud. Cuando la solicitud de información tenga por objeto información considerada como información pública de oficio, ésta deberá ser entregada en un plazo no mayor a cinco días.</p>

		<p>El Ente Público que responda favorablemente la solicitud de información, deberá notificar al interesado el pago de los derechos.</p> <p>Una vez que el solicitante compruebe haber efectuado el pago correspondiente, el Ente Público deberá entregar la información dentro de un plazo que no deberá exceder de diez días hábiles.</p> <p>Artículo 46. Cuando por negligencia no se dé</p>	<p>El Ente Público que responda favorablemente la solicitud de información, deberá notificar al interesado sobre el pago de derechos o la ampliación del plazo.</p> <p>Una vez que el solicitante compruebe haber efectuado el pago correspondiente, el Ente Público deberá entregar la información dentro de un plazo que no deberá exceder de tres días hábiles.</p> <p>Después de treinta días hábiles de haberse emitido la respuesta operará la caducidad del trámite y la notificación del acuerdo correspondiente se efectuará por listas fijadas en los estrados de la Oficina de información Pública del Ente Público que corresponda.</p> <p>Artículo 46. Cuando por negligencia no se dé</p>		<p>El Ente Público que responda favorablemente la solicitud de información, deberá notificar al interesado sobre el pago de derechos o la ampliación del plazo.</p> <p>Una vez que el solicitante compruebe haber efectuado el pago correspondiente, el Ente Público deberá entregar la información dentro de un plazo que no deberá exceder de tres días hábiles.</p> <p>Después de treinta días hábiles de haberse emitido la respuesta operará la caducidad del trámite y la notificación del acuerdo correspondiente se efectuará por listas fijadas en los estrados de la Oficina de Información Pública del Ente Público que corresponda.</p> <p>Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, los Entes Públicos deberán poner a disposición del público esta información, en la medida que se solicite, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.</p> <p>Artículo 53. Cuando no se dé respuesta en tiempo y</p>
--	--	---	--	--	---

		respuesta en tiempo y forma a la solicitud de información, en caso de que la posea el Ente Público, éste queda obligado a otorgarla al interesado en un período no mayor a diez días hábiles, posteriores al vencimiento del plazo para la respuesta, sin cargo alguno, siempre y cuando la información de referencia no sea información de acceso restringido.	respuesta en tiempo y forma a la solicitud de información, en caso de que la posea el Ente Público, éste queda obligado a otorgarla al interesado en un período no mayor a diez días hábiles, posteriores al vencimiento del plazo para la respuesta, sin cargo alguno para el solicitante, siempre y cuando la información de referencia no sea información de acceso restringido.		forma a la solicitud de información, en caso de que la posea el Ente Público, éste queda obligado a otorgarla al interesado en un período no mayor a diez días hábiles, posteriores al vencimiento del plazo para la respuesta, sin cargo alguno para el solicitante, siempre y cuando la información de referencia no sea información de acceso restringido, sin perjuicio de las sanciones a que se hagan acreedores los servidores públicos causantes de la omisión.
--	--	---	---	--	---