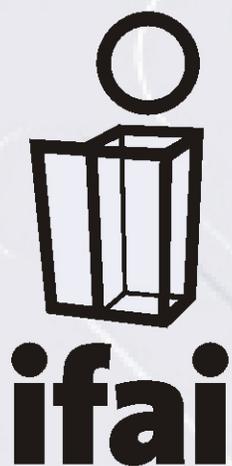


Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

**Informe de Labores
al H. Congreso de la Unión
2003-2004**



Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004



Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

María Marván Laborde, Comisionada Presidenta
Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Comisionado
Alonso Gómez Robledo Verduzco, Comisionado
Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado
José Octavio López Presa, Comisionado

Francisco Ciscomani Freaner, Secretario de Acuerdos
Ángel José Trinidad Zaldivar, Secretario Ejecutivo

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
1. CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL	7
1.1 Desarrollo del marco normativo	7
1.1.1 Participación del IFAI en el proyecto de Reglamento de la LFTAIPG y elaboración del Reglamento Interior	8
1.1.2 Lineamientos expedidos por el Pleno del IFAI	10
1.2 Estructura organizacional.....	12
1.3 Estructura del gasto e inversión.....	14
1.4 Estructura de informática y sistemas	17
2. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y LOS DATOS PERSONALES	19
2.1 Obligaciones de transparencia (artículo 7º de la LFTAIPG)	19
2.2 Mecanismos de acceso a la información	21
2.2.1 Establecimiento de las Unidades de Enlace	21
2.2.2 Sistema de Solicitudes de Información (SISI)	22
2.2.3 Mecanismos adicionales de acceso a la información implementados en el IFAI	23
2.3 Solicitudes de información.....	25
2.3.1 Acceso a la información pública gubernamental	25
2.3.2 Acceso y corrección de datos personales	26
2.3.3 Resultados de la atención de la Administración Pública Federal a las solicitudes de información	27
2.4 Resoluciones de los recursos de revisión	33
2.4.1 Resultados de los recursos de revisión interpuestos ante el Instituto	33
2.4.2 Recursos de revisión en materia de clasificación de información y datos personales	38
2.4.3 Criterios del Pleno del IFAI en la resolución de los recursos de revisión	39
2.4.4 Amparos presentados en contra de las resoluciones del Instituto	48
2.5 Coordinación, enlace y vigilancia de la Administración Pública Federal	49
2.5.1 Acciones de vigilancia en materia de seguimiento de resoluciones.....	49
2.5.2 Evaluaciones diversas del cumplimiento de la Administración Pública Federal con relación a la LFTAIPG	51
2.5.3 Capacitación de servidores públicos de la Administración Pública Federal	53



2003-2004

3. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	53
3.1 Clasificación de la información pública	53
3.1.1 Expedición de lineamientos en materia de clasificación de la información pública	53
3.1.2 Criterios de clasificación de la información pública	54
3.1.3 Registro de índices de expedientes reservados	55
3.1.4 Atención a consultas y asesorías sobre clasificación de la información	56
3.2 Archivos	56
3.3 Protección de datos personales	58
4. PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	60
4.1 Promoción y vinculación con la sociedad organizada	60
4.2 Publicaciones, materiales de difusión y eventos	63
4.3 Vinculación con estados y municipios	65
4.4 Vinculación con otros sujetos obligados	65
4.5 Vinculación internacional	68
4.6 Comunicación social	69
5. PERSPECTIVAS	70
ANEXOS	72



PRESENTACIÓN

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 8 de la Ley de Planeación y 39 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) presenta, ante el H. Congreso de la Unión, su Primer Informe de Labores correspondiente al periodo 2003-2004. Éste describe las acciones emprendidas y los resultados obtenidos por el Instituto del 1º de enero de 2003 al 15 de mayo de 2004, en el marco de las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

El IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, y optimizar el uso y manejo de los archivos en poder de éstas, fomentando así la transparencia en la gestión pública. Ante este reto, hace más de un año el Instituto y los funcionarios que lo conforman asumieron la misión de promover la democratización del ejercicio del poder y la socialización del conocimiento sobre la gestión gubernamental, coadyuvar en la organización de los archivos nacionales y contribuir a garantizar el respeto a la vida privada. Desde ese momento, el IFAI ha tenido la responsabilidad de protagonizar un proyecto conducente a garantizar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho de acceso a la información y, con ello, coadyuvar a la eficiencia, efectividad y equidad en la gestión de los asuntos públicos.

Desde su creación, el IFAI participa directamente en la consolidación del sistema democrático al promover la transparencia y el acceso a la información. Ambos crean condiciones favorables para la rendición de cuentas, elemento indispensable de una relación constructiva entre sociedad y Gobierno. El acceso a la información y la transparencia posibilitan que una multiplicidad de actores —entre los cuales destacan los organismos de la sociedad civil, la iniciativa privada, el ámbito académico e, incluso, los propios poderes del Estado— reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio y buen uso del poder gubernamental conferido por la ciudadanía. Asimismo, promueven la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, los cuales permiten que se realice un escrutinio crítico, bien informado

y periódico sobre el ejercicio gubernamental. El IFAI, al promover esta nueva cultura de transparencia y acceso a la información, que es esencialmente democrática, sitúa al ciudadano en el centro de la acción gubernamental. La protección del derecho de acceso a la información incide en que los ciudadanos ya no sean espectadores, sino protagonistas de la vida política nacional.

A un año de creación del IFAI, la ciudadanía ha comprendido que cuenta con un marco jurídico para ejercer su derecho de acceso a la información por medio de las solicitudes de información y la interposición de recursos de revisión, mecanismos que constituyen un contrapeso efectivo al poder gubernamental. En coherencia a la respuesta ciudadana, la visión del IFAI ha incidido en la consolidación de una institución sencilla, transparente, eficiente y autónoma en el ejercicio de sus atribuciones, cuya efectividad genere confianza en la sociedad tanto por la consistencia jurídica y la solvencia moral de sus decisiones, como por su vocación de servicio a los particulares.

La creación del Instituto ha permitido que los ciudadanos sean corresponsables de la promoción de la transparencia en la Administración Pública Federal. Indudablemente la decisión del H. Congreso de la Unión de presentar la iniciativa y aprobar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es el eje a partir del cual resultaría imposible informar hoy sobre los avances tan significativos en la vida democrática del país.

El presente Informe muestra los resultados de las evaluaciones realizadas por el IFAI, en su primer año de gestión, a la Administración Pública Federal en relación con la atención y respuesta a las solicitudes de acceso a la información, las acciones de promoción de la cultura de transparencia, de la coordinación permanente con los sujetos obligados, el trabajo de vinculación con los otros sujetos obligados y la resolución de recursos, entre otros temas que ocupan el diario quehacer del Instituto. Se incluye además un informe sobre el proceso de construcción institucional del Instituto y otro sobre los mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer su derecho de acceso a la información pública gubernamental. También glosa sobre el papel que el IFAI ha desempeñado en la promoción y defensa del derecho de acceso a la información, en la protección de los datos personales y en la instrumentación de mecanismos conducentes a optimizar la organización, clasificación y manejo de los archivos con información pública.

La lectura del Primer Informe de Labores correspondiente al periodo 2003-2004 permitirá constatar que el IFAI ha sido una inversión redituable para la sociedad mexicana. El IFAI, al imponer estándares de transparencia y al denunciar las dificultades presentadas en la aplicación de la Ley contribuye gradual e irreversiblemente a que la gestión de la Administración Pública Federal atienda a criterios de eficiencia, efectividad y equidad, que favorecen la confianza ciudadana hacia las instituciones al tiempo que provee las condiciones para mejorar la relación entre sociedad y Gobierno.

Sin duda, con la creación del IFAI, México ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobernantes y gobernados y ha avanzado hacia una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad. El derecho de acceso a la información le ha permitido a México avanzar en la consolidación de un gobierno más democrático en el que los servidores y representantes públicos rinden cuentas a los ciudadanos.

1. CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

1.1 Desarrollo del marco normativo

Las democracias modernas no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino que además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos. Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el ámbito federal, y de leyes y reglamentos en la materia en distintas entidades federativas y municipios, México ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre Gobierno y gobernados y, desde luego, una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad.

La LFTAIPG es el resultado de varios factores, entre los que destacan los siguientes:

- a) Las demandas por contar con una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental por parte de varias organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.
- b) Las tres iniciativas que fueron presentadas en la H. Cámara de Diputados: la del Diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, la del Ejecutivo Federal, y la de una organización formada por varios legisladores de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia, denominada "Grupo Oaxaca".
- c) Las de varios organismos internacionales, especialmente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ya que México era uno de los pocos países miembros de esa organización sin una ley de acceso a la información pública.
- d) La nueva dinámica de competencia multipartidista en México, la cual exige a los partidos políticos y a sus candidatos contar con información fidedigna sobre la gestión de los gobiernos federal y local.
- e) Las demandas de grupos de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros para contar con información más completa sobre diversos aspectos regulatorios del gobierno y sobre el estado que guardan las finanzas públicas. Con la LFTAIPG se prevé la reducción de elevados costos de transacción y, presumiblemente, el acceso ciudadano a la información del Gobierno tendrá un impacto favorable en la productividad económica.

La LFTAIPG es una poderosa herramienta para la transparencia y, en este sentido, se ha constituido en un referente internacional. Más allá de establecer el carácter público de la mayor parte de la información que posee y genera el gobierno federal, la Ley dispone un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal debe observar para su cumplimiento. Por otro lado, gracias a la presencia y actuación del IFAI esta Ley ha llenado en buena medida el vacío institucional que no se había podido resolver desde la reforma del artículo sexto constitucional en 1977.

El objetivo primordial de la LFTAIPG es facilitar que los individuos puedan conocer la información que está en manos del Gobierno. Al mismo tiempo, busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos y hacer del conocimiento de la sociedad cuestiones fundamentales sobre las concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios. La Ley garantiza el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de los datos personales que obran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, UNAM) y los tribunales administrativos, bajo tres principios fundamentales:

1. La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país, como la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional; en cuyo caso la reserva debe justificarse legalmente y será de carácter temporal, no mayor a 12 años.
2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos. De este modo se garantiza el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, así como a los titulares de datos personales el acceso a ellos cuando así lo soliciten.

1.1.1 Participación del IFAI en el proyecto de Reglamento de la LFTAIPG y elaboración del Reglamento Interior

Con el propósito de dar cumplimiento a lo previsto por el artículo sexto transitorio de la LFTAIPG, que establece que el Reglamento de la Ley estaría publicado el 11 de junio de 2003, el Ejecutivo Federal organizó un grupo de trabajo encargado de redactar el proyecto de Reglamento, conformado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Función Pública (entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el IFAI.

En el proyecto participaron expertos que buscaron favorecer la facilidad del acceso a la información, al permitir a los particulares realizar solicitudes, tanto de información como de acceso a datos personales, desde cualquier computadora con Internet. Esta estrategia, que inició con la elaboración del Reglamento, permitió que México se posicionara como líder mundial en el uso de tecnología de acceso a la información gubernamental. Asimismo, también se tomaron en cuenta los comentarios recibidos a través de una consulta pública llevada a cabo entre el 26 de marzo y el 17 de mayo de 2003, así como aquellos formulados por las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El IFAI tuvo la responsabilidad de adecuar el proyecto, así como de analizar e incorporar al mismo los comentarios recibidos. Dicho proyecto se presentó a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para su consideración y para la firma del Presidente de la República; se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

El Reglamento detalla la aplicación de los principios fundamentales de la LFTAIPG, entre los que destacan el carácter público de toda la información gubernamental, su clasificación temporal sólo por excepción, la no necesidad de demostrar interés jurídico para acceder a la misma, y la protección de datos personales.

Adicionalmente, el Reglamento de la LFTAIPG realiza las siguientes aportaciones que facilitan al máximo la transparencia y el acceso a la información:

- Se precisa, para la Administración Pública Federal, la forma en que se cumplirán las obligaciones de transparencia y la publicación de información gubernamental en Internet.
- Se regula en detalle los procedimientos de acceso a la información gubernamental, a los datos personales y su corrección, así como lo relativo al recurso de revisión ante el IFAI, abriéndose la posibilidad de hacerlo en medios electrónicos.
- Se introducen capítulos específicos sobre clasificación y archivos.
- Se promueve el acceso a través de versiones públicas de documentos y expedientes que contiene información reservada o confidencial.
- Se establecen parámetros para efectos de determinar plazos de reserva en el caso de información clasificada.

En particular, los artículos 9, 50, 55, 62, 66, 68, 72, 83, 85, 86 del Reglamento permitieron la creación de un sistema basado en Internet (Sistema de Solicitudes de Información, SISI) que facilita a los solicitantes realizar solicitudes, interponer recursos, recibir información y ser notificados por medios electrónicos. Asimismo, el Reglamento estableció la coordinación continua del IFAI, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública para establecer y mejorar de manera continua el sistema con el fin de facilitar el envío de información, reducir los costos de la misma y facilitar su pago, evitando con ello el traslado físico de los solicitantes a las dependencias y entidades.

Así, el Reglamento ayudó a extender los alcances de la Ley, logrando que la mayoría de las solicitudes de información y acceso a datos personales se presenten de manera electrónica (más del 90% de las solicitudes), y que la información sea entregada por el mismo medio y sin costo alguno (más del 95% de la información). Es importante destacar cómo las solicitudes de información se convirtieron, junto con el pago por las licitaciones públicas, en los únicos trámites del Gobierno en donde es posible que el ciudadano no se tenga que presentar en una oficina pública, ni para realizarlo ni para comprobar que cubrió los costos del mismo.

Por otro lado, también se elaboró el Reglamento Interior del Instituto, el cual establece su estructura y regula su funcionamiento y operación; reconoce que el IFAI es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio

propios, y determina que el máximo órgano de dirección del Instituto es el Pleno, el cual está integrado por cinco Comisionados, cuyas decisiones deberán ser tomadas con un mínimo de tres votos en el mismo sentido. Dicho ordenamiento establece que la estructura con que cuenta el IFAI para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen está integrada por los siguientes órganos: Pleno; Comisionados; Comisionado Presidente; Secretaría de Acuerdos; Secretaría Ejecutiva y, Direcciones Generales.

1.1.2 Lineamientos expedidos por el Pleno del IFAI

a) Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación

Como parte de sus funciones reguladoras, el Pleno del IFAI emitió diversos lineamientos en el Diario Oficial de la Federación (DOF):

- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información, en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección (publicados en el DOF el 12 de junio de 2003).
- Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (publicados en el DOF el 18 de agosto de 2003).
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto el listado de sus sistemas de datos personales (publicados en el DOF el 20 de agosto de 2003).
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos (publicados en el DOF el 25 de agosto de 2003).
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados (publicados en el DOF el 9 de diciembre de 2003).
- Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (publicado en el DOF el 20 de febrero de 2004).
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares (publicados en el DOF el 6 de abril de 2004).

La expedición de todos estos lineamientos ha facilitado la aplicación de la Ley y las labores del Instituto en materia de acceso a la información pública y los datos personales. Con ellos ha sido posible regular, entre otros aspectos, el manejo de las solicitudes de información que deberán hacer las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Se establece, por ejemplo, que las dependencias y entidades deberán registrar la recepción, procesar y dar trámite a todas las solicitudes de información a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), independientemente del medio de recepción de las mismas.

Los lineamientos también han facilitado de manera significativa el acceso y corrección de datos personales, al reglamentar el uso del SISI para tales efectos, con lo cual se evita acudir físicamente ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Cabe destacar que antes del IFAI y sus lineamientos en la materia, no existía un órgano que regulara el acceso y corrección de los datos personales en posesión del gobierno federal.

También es importante comentar que con el Reglamento de la Ley y la expedición de los lineamientos se ha logrado homogeneizar el sistema de pagos dentro de la Administración Pública Federal para los costos de reproducción y envío de la información pública. Este hecho va a la vanguardia en el proceso de simplificación administrativa, ya que se establece una tarifa única para cada modalidad de reproducción y entrega de la información, sin importar si corresponde a derechos, productos o aprovechamientos. Esto fue resultado de esfuerzos conjuntos de la Tesorería de la Federación, la Subsecretaría de Ingresos, la Secretaría de la Función Pública y el IFAI, con el fin de favorecer y facilitar el acceso a la información pública a la sociedad. Asimismo debe comentarse que los lineamientos permitieron, por vez primera, establecer un calendario único de días inhábiles en temas de acceso a la información para la Administración Pública Federal, permitiendo con ello generar certeza sobre los tiempos de respuesta.

b) Formatos

El 10 de junio de 2003 el Pleno del IFAI aprobó los formatos de solicitudes de "Acceso a la información gubernamental", "Acceso o corrección a datos personales" y "Recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública". Los formatos mencionados se publicaron el día 12 del mismo mes en el Diario Oficial de la Federación. El formato de "Solicitud de intervención del Instituto para verificar la falta de respuesta por parte de una dependencia o entidad a una solicitud de acceso a la información" se publicó en ese mismo medio el día 15 de agosto de 2003.

Por otra parte, los formatos "Aviso sobre la prestación deficiente del servicio por parte de una Unidad de Enlace, o de la falta de actualización del sitio de Internet de una dependencia o entidad" y "Recurso de reconsideración ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública" fueron aprobados y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2003.

1.2 Estructura organizacional

Por su naturaleza, las funciones del IFAI pueden clasificarse en cuatro tipos:

1. Las funciones *resolutivas* y *reguladoras* son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a la información pública gubernamental, la interpretación de la Ley y la expedición de lineamientos.
2. La función de *vigilancia* y *de coordinación* es esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal.
3. La función de *promoción* es fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
4. Las funciones *operativas* y *administrativas* son necesarias para la buena operación del Instituto y asegurar el cumplimiento de sus demás funciones.

El siguiente cuadro ilustra la distribución de dichas funciones acorde con la anterior clasificación.

Cuadro 1.1. Funciones del IFAI				
Funciones resolutivas	Funciones reguladoras	Funciones de vigilancia y coordinación	Funciones de promoción	Funciones operativas y administrativas
<ul style="list-style-type: none"> • Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información • Interpretar la LFTAIPG • Resolver afirmativas fictas • Resolver sobre negativas de acceso y corrección a datos personales • Resolver sobre recursos de reconsideración 	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial y criterios de archivos • Lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales • Elaborar la guía de procedimientos de acceso a la información y formatos de acceso • Elaborar los criterios para catalogación y conservación de documentos y archivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las obligaciones de transparencia • Presentar denuncias por incumplimiento ante el órgano de control interno • Vigilar la correcta atención a las solicitudes de información • Vigilar el cumplimiento de las resoluciones del Pleno 	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir el derecho de acceso a la información • Capacitar servidores públicos de la A. P. F. • Proporcionar apoyo técnico para la elaboración y ejecución de programas de información • Orientar a los particulares acerca del acceso a la información • Elaborar estudios e investigaciones para ampliar el conocimiento en materia de transparencia • Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados • Colaboración internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos, y de seguridad • Ejecución del control interno

Las funciones arriba mencionadas son coordinadas por el Pleno del Instituto, y son operadas por la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría de Acuerdos, la Contraloría Interna y nueve Direcciones Generales. Conviene aclarar que hasta el mes de abril de 2004 el Instituto contaba con diez Direcciones Generales, pero a partir del mes de mayo de 2004 y por razones de eficiencia presupuestal, las funciones de la Dirección General de Protección de Datos Personales se integraron a otras áreas de la institución, con lo cual desapareció ésta última.

El Pleno está presidido por un Comisionado Presidente, quien tendrá la representación legal del Instituto. El Comisionado Presidente es elegido por el propio Pleno por mayoría calificada de cuatro votos. Este Comisionado Presidente es electo por un periodo de dos años, y se puede reelegir una sola vez. De los cinco Comisionados que actualmente se desempeñan en este cargo, tres ocuparán el cargo durante cuatro años y dos lo harán siete años. En adelante siempre serán siete años sin posibilidad de reelección. Los acuerdos y las resoluciones del Pleno son de carácter público y están al alcance de los ciudadanos en el sitio de Internet del IFAI.

Entre las principales funciones del Pleno del IFAI están las siguientes:

- a) Ejercer las atribuciones que al Instituto le otorgan la Ley, el Decreto de creación, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que le resulten aplicables;
- b) Designar al Comité de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública;
- c) Aprobar la versión pública de las resoluciones que tome el Pleno; la suscripción de convenios, contratos, bases de colaboración y demás actos consensuales a celebrarse con terceros, y los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los Poderes Legislativo y Judicial, los sujetos obligados, los estados, el Distrito Federal, los municipios u otras personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, y
- d) Aprobar el sistema de desarrollo profesional, ingreso y separación del personal del Instituto de conformidad con el Estatuto de Servicio Profesional de Carrera, entre otras.

En cuanto a las Secretarías en las que se apoya el Pleno para cumplir con sus responsabilidades, la Secretaría Ejecutiva tiene funciones de supervisión y vigilancia, de promoción, de vinculación, de operación y administración; mientras que la Secretaría de Acuerdos tiene una naturaleza predominantemente sustantiva, recayendo en ella funciones jurídicas, de clasificación de la información, de protección de datos personales, de investigación, y en general de apoyo técnico para la resolución de recursos y la regulación.

Adicionalmente, el Pleno tiene adscrita una Secretaría Técnica y cada Comisionado cuenta con personal técnico y de apoyo que se encarga de asesorarlo en los asuntos de su competencia. Este equipo se compone de cinco personas por cada uno de los Comisionados, prevaleciendo siempre entre ellos un principio de equidad absoluta. La estructura del Instituto contempla también a personal de enlace para apoyo de funciones operativas de cada una de las unidades administrativas.

Debe destacarse la política de selección del personal del IFAI, la cual ha estado determinada por el establecimiento de mecanismos que garanticen capacidad profesional, integridad moral y compromiso con el proyecto de acceso a la información y la transparencia. El objetivo principal del proceso de selección debía ser integrar profesionales altamente calificados, sustentado en una forma de selección por méritos, garantías de permanencia con base en la evaluación de resultados y una carrera de ascensos fundada en la competencia por puestos superiores.

Con base en este esquema, el IFAI ha llevado a cabo evaluaciones y contrataciones de personal de manera permanente desde enero de 2003, en una primera etapa mediante el procedimiento de duplas. A partir de 2004, en cumplimiento a los acuerdos del Pleno, se estableció un nuevo procedimiento para la selección de personal de nuevo ingreso, el cual consiste en las siguientes etapas:

- Aplicación de examen para medir habilidades, aptitudes y conocimientos generales, por parte de un evaluador externo.
- Examen de conocimientos específicos sobre el IFAI y el puesto que se concursa, elaborado y autorizado por el Pleno y aplicado por el evaluador externo.
- Entrevista realizada por el jefe inmediato del área a la que está adscrita la vacante.

Hasta el 15 de mayo de 2004, se habían contratado a 178 funcionarios públicos, es decir, 80.2 por ciento de las plazas aprobadas para el ejercicio fiscal 2004.

En el año 2005, la gestión del personal estará basada en un estatuto de servicio profesional moderno y apegado a la Ley que, mediante la evaluación y capacitación constante, fomente y aproveche la experiencia de sus cuadros, además de impulsar la formación de servidores públicos competentes que garanticen el desarrollo institucional del más alto nivel. Para ello el Pleno del Instituto aprobó la creación de la Comisión del Servicio Profesional, la cual inició los trabajos del proyecto de Estatuto del Servicio Profesional, mediante la presentación de propuestas sobre los mecanismos de ingreso, formación y desarrollo, evaluación del desempeño, incentivos y sanciones.

Finalmente, se cuenta ya con el Manual de Organización del Instituto, el cual contiene los objetivos y funciones fundamentales de cada una de las áreas hasta el nivel de Jefe de Departamento.

1.3 Estructura del gasto e inversión

En materia de recursos financieros y presupuestales el artículo cuarto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, dispuso que las erogaciones de ese presupuesto incluyeran la cantidad de \$215'819,141.00 para el IFAI, indicando que los recursos serían traspasados en su totalidad, una vez que el Instituto entrara en operación. Todo el presupuesto ejercido correspondió a ingresos por Subsidios y Transferencias del Gobierno Federal, orientándose fundamentalmente en las siguientes prioridades:

- a) Instrumentar las acciones relacionadas con el establecimiento del IFAI, para dar cumplimiento a la LFTAIPG y dotar al Instituto de los recursos humanos, así como de la infraestructura inmobiliaria y el equipo para operar sus programas y proyectos.

b) Conforme a la naturaleza del gasto, del presupuesto total ejercido, el 59.8 por ciento correspondió a gasto corriente y el 40.2 por ciento restante a gasto de capital.

c) En gasto corriente se ejercieron \$129'060,425.00.

Por capítulo de gasto se informa el siguiente comportamiento para el año 2003:

Cuadro 1.2. Gasto programable devengado por clasificación económica del IFAI, 2003								
(Pesos)								
CONCEPTO	PRESUPUESTO			VARIACIÓN PORCENTUAL		ESTRUCTURA PORCENTUAL		
	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	EJER/ORIG	EJER/MODIF	ORIGINAL	MODIFICADA	EJERCIDA
TOTAL		215'819,142	215'780,578		-0.02		100.0	100.0
Recursos Propios								
Subsidios y Transferencias		215'819,142	215'780,578		-0.02		100.0	100.0
Gasto Corriente		129'060,425	129'060,425		0.00		59.8	59.8
Servicios Personales		90'550,385	90'550,385		0.00		42.0	42.0
Materiales y Suministros		829,965	829,965		0.00		0.4	0.4
Servicios Generales		37'490,075	37'490,075		0.00		17.4	17.4
Subsidios y Transferencias		190,000	190,000		0.00		0.1	0.1
Pensiones y Otras Erogaciones								
Gasto de Capital		86'758,716	86'720,153		-0.04		40.2	40.2
Subsidios y Transferencias								
Bienes Muebles e Inmuebles		86'758,716	86'720,153		-0.04		40.2	40.2
Obras Públicas								
Otros Gastos de Capital								

Cuadro 1.3. Presupuesto 2003							
CAPITULO	DENOMINACIÓN	ORIGINAL	MODIFICADO	VARIACIÓN	Por ciento	Por ciento	Por ciento
					ORIGINAL	MODIFICADO	VARIACIÓN
1000	Servicios personales	142'352,926.00	90'550,384.24	-51'802,541.76	65.96	41.96	-24.00
2000	Materiales y suministros	7'410,000.00	829,965.00	-6'580,035.00	3.43	0.38	-3.05
3000	Servicios generales	45'059,512.00	37'490,075.72	-7'569,436.28	20.88	17.37	-3.51
4000	Transferencias	0.00	190,000.00	190,000.00	0.00	0.09	0.09
5000	Bienes muebles e inmuebles	20'996,704.00	86'758,717.04	65'762,013.04	9.73	40.20	30.47
TOTAL GENERAL		215'819,142.00	215'819,142.00	0.00	100.00	100.00	0.00

Por su parte, la integración presupuestal del 2004 se realizó a partir de septiembre del 2003, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicó a este Instituto que el techo presupuestal proyectado para el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal del año 2004 ascendía a \$215'819,142.00, importe menor al presupuesto autorizado en el ejercicio 2003. Posteriormente, el 10 de octubre la Secretaría de Hacienda comunicó que el techo presupuestal expresado en precios de 2004 autorizaba la cantidad de \$217'600,000.00.

No obstante lo anterior, derivado de las instrucciones del Órgano de Gobierno del IFAI, e instrumentadas en el seno de la Comisión de Presupuesto, se ratificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que el Instituto determinaba proyectar como presupuesto para el 2004 la cantidad de \$215'376,733.00; es decir, con una reducción de \$42,409.00 respecto al planteamiento inicial, y de \$2'223,267.00 con relación a las cifras indexadas. El monto aprobado se integró de la siguiente forma:

Cuadro 1.4. Presupuesto por capítulo de gasto para el ejercicio fiscal 2004		
(Pesos)		
CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO AUTORIZADO ANUAL
1000	Servicios Personales	149'897,733.00
2000	Materiales y Suministros	3'262,000.00
3000	Servicios Generales	45'719,000.00
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	9'998,000.00
6000	Obras Públicas	6'500,000.00
TOTAL		215'376,733.00

Al 30 de abril del año en curso el presupuesto ejercido y con sus modificaciones o ajustes se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.5. Presupuesto por capítulo de gasto para el ejercicio fiscal 2004				
(Pesos)				
CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO ORIGINAL	PRESUPUESTO MODIFICADO	PRESUPUESTO EJERCIDO AL 30/04/2004
1000	Servicios personales	149'897,733.00	148'619,897.28	43'741,255.57
2000	Materiales y suministros	3'862,000.00	3'194,000.00	159,017.72
3000	Servicios generales	46'849,000.00	44'326,758.00	5'401,550.97
5000	Bienes muebles e inmuebles	13'768,000.00	9'998,000.00	996,405.43
6000	Obras públicas	1'000,000.00	6'500,000.00	392,184.21
TOTAL		215'376,733.00	212'638,655.28	50'690,413.90

En cuanto a la adquisición y suministro de recursos materiales y servicios generales, se realizaron acciones en dos grandes rubros: el primero de ellos está orientado hacia la contratación y suministro de recursos; el segundo se refiere a la adquisición del inmueble para cambiar la sede del

Instituto, con la intención de contar con espacios suficientes para ofrecer un servicio de mayor calidad a la sociedad. Habiéndose revisado y analizado la oferta inmobiliaria del gobierno federal, que en la mayoría de los casos rebasó la suficiencia presupuestaria del Instituto, se inició una búsqueda exhaustiva en el mercado abierto con el fin de localizar el inmueble adecuado de acuerdo con los recursos disponibles.

Aunado a lo anterior, y con el propósito de transparentar el proceso de selección de la oferta, el Órgano de Gobierno del Instituto acordó contratar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., para realizar un análisis técnico, jurídico y financiero en el que se incorporaría la ponderación y avalúos de los inmuebles seleccionados. Los resultados finales mostraron la existencia de dos inmuebles, mismos que presentaron su mejor oferta de precio.

El Órgano de Gobierno del Instituto aprobó por unanimidad la adquisición del inmueble ubicado en Avenida México No. 151, Delegación Coyoacán, México, D. F. Este proceso de adquisición se escrituró ante Notario Público en diciembre de 2003 y la entrega del edificio se celebró el 1º de febrero de 2004. Actualmente, el inmueble se encuentra en proceso de remodelación y adecuación. En este mismo espacio podrán ofrecerse cursos de capacitación y talleres o reuniones de trabajo con las Unidades de Enlace de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De conformidad con la Ley se ha dado preferencia a las adquisiciones por medio de Licitación Pública, a efecto de asegurar una mayor participación de proveedores y garantizar las mejores condiciones para el Instituto. Con respecto a las adquisiciones que por su monto de actuación no se requiere una Licitación Pública, el Pleno, mediante acuerdo interno, convino que en los casos de invitaciones a cuando menos tres proveedores, se aumentase a cinco proveedores. En el caso de las adquisiciones directas, también se estableció como criterio invitar a cuando menos cinco proveedores.

Asimismo, se han elaborado los manuales correspondientes a los lineamientos internos para la asignación de viáticos y pasajes, alimentos, combustibles y teléfonos celulares, incluyendo el diseño del Sistema de Control Presupuestal y, con base en ello, el control de gastos de los Comisionados, Secretarios y Directores Generales. En materia de comprobación y pago a proveedores, se emitió la "Guía para la atención de pagos", a efecto de que todas las unidades que conforman el IFAI se apeguen a las disposiciones establecidas en materia del ejercicio, control y evaluación del gasto, señalados en los diversos ordenamientos aplicables a la materia.

1.4 Estructura de informática y sistemas

El IFAI, con base en las atribuciones conferidas en los artículos 24 y 25 de su Reglamento Interior, ha emprendido un conjunto de proyectos inherentes a tecnologías de información, con el propósito de impulsar el desempeño de las funciones sustantivas y así, el logro de los objetivos y las obligaciones establecidas en la Ley. Estos proyectos se enmarcan en las etapas de inicio y consolidación por las que ha transitado el Instituto.

En la etapa de inicio del Instituto, se definieron los grandes lineamientos relacionados con sistemas e informática, principalmente orientados a utilizar las tecnologías de información como herramientas

base para el desarrollo y la eficiencia institucional. En consecuencia, el IFAI desarrolló la Estrategia General de Tecnologías de Información a fin de establecer la plataforma conceptual para estructurar la operación informática y definir el rumbo en la materia. Los aspectos principales de esta estrategia consistieron en:

- Asegurar el correcto funcionamiento de la operación básica del Instituto por medio del uso eficiente de recursos informáticos, integrando para ello los recursos humanos especializados, el equipo de cómputo, las redes de computadoras y los enlaces digitales de comunicación.
- Desarrollar los proyectos tecnológicos que permitieran al Instituto cumplir con sus obligaciones legales, tales como la recepción y desahogo de recursos de revisión, la instalación del Centro de Atención a la Sociedad y la disponibilidad del portal de Internet. Y en el mediano plazo, el desarrollo y puesta en marcha de los sistemas de evaluación de las obligaciones de transparencia, del listado de datos personales y el relacionado con el índice de expedientes reservados.

Una vez resuelto el objetivo de dotar al Instituto de la infraestructura informática básica que le garantizara la operación, en la etapa de consolidación fue necesario identificar los proyectos que, bajo el marco de la Ley, debieron llevarse a cabo para cumplir con las obligaciones de transparencia, consistentes en:

- Portal de Internet.
- Listado de sistemas de datos personales.
- Modificaciones al Sistema de Solicitudes de Información (SISI).
- Sistema para auxiliar la gestión de las solicitudes de información.

A continuación se describen brevemente las actividades realizadas en cada uno de estos proyectos.

a) Portal de Internet

De acuerdo con las disposiciones establecidas en el artículo 7º, fracción XVII de la Ley, desde el día de inicio de las operaciones del Instituto se puso en operación el portal de Internet www.ifai.org.mx, en el que se han publicado las obligaciones de transparencia, con el propósito de ofrecer a la sociedad la información y los servicios necesarios para el conocimiento y ejercicio de sus derechos en materia de acceso a la información pública y datos personales, así como para permitir la interposición de recursos de revisión de solicitudes de información por medios electrónicos. A la fecha del presente Informe se han registrado más de 230 mil visitas a nuestra página de Internet, y en el corto plazo el IFAI estará liberando la segunda versión de esta página.

b) Listado de sistemas de datos personales

Por otro lado, el artículo 23 de la Ley señala que los sujetos obligados deberán mantener actualizado un listado de los sistemas de datos personales con que cuentan. Para ello, el Instituto

desarrolló un Sistema que, haciendo uso de la red en Internet, les permite a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cumplir con tal obligación además de brindar a la sociedad el acceso a dicha información.

Como producto de este Sistema, hoy se encuentra disponible a través de la página de Internet del IFAI un sumario del total de los Sistemas de la Administración Pública Federal que albergan datos personales, lo cual constituye una garantía inicial de la protección de esta información confidencial.

c) Modificaciones al SISI

El Sistema de Solicitudes de Información (SISI) se encuentra actualmente funcionando al servicio de la sociedad y de la Administración Pública Federal bajo la operación de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, el IFAI requiere que dicho sistema sea adaptable y flexible, de forma tal que pueda ser utilizado por estados y/o municipios para poner en operación las disposiciones de sus ordenamientos en la materia. Por ello se han llevado a cabo, junto con la Secretaría de la Función Pública, distintas modificaciones que den cumplimiento a dicho requerimiento.

d) Sistema para auxiliar la gestión de las solicitudes de información

En coordinación con la Secretaría de Turismo y con la colaboración de un gran número de representantes de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, se ha desarrollado el Sistema SISITUR, con el objeto de coadyuvar al control de la atención a las solicitudes de información pública. Este Sistema se ha entregado como apoyo sin costo a más de 20 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El proceso de atención es sencillo y el origen es la propia solicitud. Alrededor de ésta se va actualizando la situación en la que se encuentra hasta llegar a su conclusión; este proceso permite tener un mejor control de la atención a las peticiones.

2. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y LOS DATOS PERSONALES

2.1. Obligaciones de transparencia (artículo 7º de la LFTAIPG)

El acceso a la información pública que se provee mediante el cumplimiento de las obligaciones de transparencia es un derecho que tienen los particulares. El artículo 7 de la Ley obliga a las dependencias y entidades a proporcionar información clara y oportuna sobre aspectos centrales del funcionamiento del gobierno federal, como los relativos al gasto público, directorio de funcionarios, sueldos, subsidios, contrataciones, marco normativo y demás información que los sujetos obligados deben publicar en sus sitios de Internet. Mediante el cumplimiento de dichas obligaciones, la sociedad puede acceder libremente a información pública. De tal manera que,

sin necesidad de presentar una solicitud de información expresa, se puede conocer información del gobierno federal con sólo ingresar a la página de cada dependencia o entidad.

Con el fin de continuar los esfuerzos para transparentar la gestión pública, el IFAI evaluó los sitios de Internet de 220 dependencias y entidades para determinar, en cada una de ellas, el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la Ley. Para tal efecto se establecieron en un documento los "Criterios de Evaluación" y se dieron a conocer a todas las dependencias y entidades. Se realizó una evaluación preliminar de las obligaciones de transparencia de octubre a diciembre de 2003. Los resultados obtenidos a partir de dicha evaluación y las recomendaciones correspondientes se notificaron a las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades. El proceso de evaluación definitiva tuvo lugar del 23 de febrero al 20 de abril de 2004.

Los resultados de la evaluación reflejan el cumplimiento integral de las obligaciones de transparencia. No obstante, la evaluación sólo verificó el contenido de los sitios de Internet según los criterios establecidos en la metodología de evaluación, sin considerar el formato en que se presentó la información, lo cual es un aspecto importante cuando se aborda el tema de la transparencia. Es importante señalar que los bajos niveles de cumplimiento no implican necesariamente que las dependencias y entidades hubieran omitido buena parte de la información. Los resultados deficientes se deben, en algunos casos, a que las dependencias o entidades omitieron publicar ciertos elementos especificados en los Criterios de Evaluación que son relevantes en la ejecución de los recursos públicos.

Por lo anterior, puede darse el caso de que algunas dependencias y entidades hubieran publicado buena parte de la información requerida para cada una de las fracciones del artículo 7º y, aún así, obtener resultados poco satisfactorios debido a que omitieron aspectos relevantes. En el Anexo se presentan diversos cuadros comparativos con los resultados de las evaluaciones emprendidas, en los cuales es posible observar un avance significativo en materia del cumplimiento del artículo 7º de la LFTAIPG por toda la Administración Pública Federal.

A partir de dicha evaluación y con base en sus atribuciones legales, el IFAI recomendó:

1. Redoblar esfuerzos para que la información publicada facilite su uso y comprensión y asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.
2. Actualizar la información dentro de los plazos que establece la Ley y el Reglamento.
3. Explicar con claridad en sus portales las fracciones que no aplican para evitar interpretaciones erróneas o confusión.
4. Mantener un estrecho contacto entre los Órganos Internos de Control de las entidades y dependencias con el IFAI, para acelerar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y verificar la veracidad de la información en Internet.

Tareas pendientes en materia de divulgación de las obligaciones de transparencia

El IFAI ha establecido un programa permanente de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia que permite conocer los avances logrados por la Administración Pública Federal, así como subsanar las deficiencias que pudieran presentarse. Con este propósito, el Instituto emitirá lineamientos para homologar formatos que faciliten el acceso, uso y comprensión de la información de los portales en Internet de las dependencias y entidades.

Es importante mencionar que el IFAI se compromete a un trabajo más estrecho y cercano con las entidades y dependencias que así lo requieran para mejorar la publicación de la información contenida en sus portales de Internet. Asimismo, debe destacarse la disposición de los titulares de las Unidades de Enlace durante la aplicación y desarrollo de este proceso de evaluación, para lo cual se ha venido desarrollando un trabajo coordinado desde el mes de noviembre del 2003.

El modelo de evaluación desarrollado por el IFAI así como los resultados del estudio, pueden ser consultados en la página de Internet de este Instituto.

2.2 Mecanismos de acceso a la información

2.2.1 Establecimiento de las Unidades de Enlace

Uno de los objetivos primordiales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es atender, orientar y asesorar a los particulares en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental. La promoción del ejercicio de ese derecho en la sociedad mexicana, el establecimiento de vínculos de colaboración con las instituciones académicas y los organismos de la propia sociedad para el conocimiento y difusión del mismo, y la responsabilidad de desarrollar las relaciones institucionales —de cooperación y promoción a favor de la cultura de la transparencia— con los otros sujetos obligados por la Ley, son todas ellas tareas orientadas a la creación de una cultura de acceso a la información.

La LFTAIPG establece tales mandatos a través de los artículos 33 y 37, a los que se da cumplimiento conforme a lo establecido en el artículo 24 del Reglamento Interior del IFAI.

La creación de Unidades de Enlace en la Administración Pública Federal incluye el desarrollo de diversas actividades encaminadas a atender a la sociedad en sus solicitudes de acceso a la información pública gubernamental.

Por mandato de Ley, las Unidades de Enlace son el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, toda vez que son las responsables de la captación de solicitudes y hacer las notificaciones a que se refiere la propia Ley. Adicionalmente, deben llevar a cabo todas las gestiones necesarias dentro de la dependencia o entidad a la que pertenezcan, a fin de agilizar el acceso a la información. El IFAI ha trabajado en estrecha colaboración con la APF para asegurar que cada dependencia y entidad cuente con su respectiva Unidad de Enlace y en ella los solicitantes reciban atención pronta y expedita a sus solicitudes. Las Unidades de Enlace comenzaron a funcionar a partir del 12 de junio del 2003. Aun cuando la mayoría de las solicitudes

se reciben a través del SISI, la utilidad de las Unidades de Enlace queda probada por la asesoría personalizada que se puede ofrecer al solicitante, a fin de que precise su demanda y sea más fácil localizar los documentos que solicita.

2.2.2 Sistema de Solicitudes de Información (SISI)

Debido a que la información gubernamental se encuentra físicamente en las dependencias y entidades del gobierno federal, no resulta apropiado obligar a los solicitantes a que acudan directamente a las instituciones de gobierno para pedir la información deseada, particularmente para aquellas personas que se encuentran a cientos de kilómetros de las ciudades donde se ubican las distintas oficinas de gobierno. Por ello, y con el objetivo de facilitar el acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (SFP), se dio a la tarea de diseñar y desarrollar el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) para que toda persona pueda realizar sus solicitudes de información a través de Internet, sin necesidad de acudir personalmente a las oficinas de las instituciones gubernamentales.

El SISI es un sistema electrónico que permite a cualquier persona hacer su solicitud de información a la institución correspondiente con sólo registrarse como usuario. Para que fuera posible, además del diseño e implantación del sistema, el IFAI emitió tres lineamientos de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, documentos mediante los cuales se establecen con claridad y precisión todos los procedimientos que actualmente atiende el SISI para recibir cualquiera de los tres tipos de solicitudes de información: a) solicitud de acceso a información pública gubernamental; b) solicitud de acceso a datos personales, y c) solicitud de corrección de datos personales. En todos los casos, el SISI genera un acuse de recibo para que una vez formulada la solicitud, el solicitante pueda conocer el curso y estado de ésta a través de un folio único.

Ventajas adicionales en el uso del SISI

El SISI fue resultado de la estrategia que promovió el IFAI para facilitar y favorecer el acceso a la información. En su diseño participaron, además del IFAI y la SFP, un grupo de expertos de varias dependencias y entidades de la APF. El SISI ha permitido potenciar de manera muy significativa el derecho de acceso a la información y ha logrado ahorros importantes para la sociedad y el Gobierno, al reducir de manera significativa los costos de transacción. En efecto, el SISI posibilita que la sociedad cuente, por así decirlo, con una “puerta única” a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, permitiendo que el solicitante tenga que recordar solamente una dirección de Internet para poder presentar, de manera anónima, las solicitudes de información que desee, a la totalidad de dependencias y entidades que decida.

El SISI cuenta con varias ventajas adicionales: a) permite a los solicitantes dar seguimiento a sus solicitudes, recibir información en medios electrónicos y, presentar recursos de revisión ante el IFAI; b) permite a las dependencias y entidades administrar las solicitudes recibidas, mantener comunicación con el solicitante y entregar la información dentro del mismo Sistema, y c) permite al IFAI recibir los recursos de revisión, conocer en tiempo real el número y contenido de las solicitudes realizadas, así como llevar a cabo sus tareas de vigilancia y tener un registro estadístico de todas las fases del procedimiento.

No dudamos en afirmar que el SISI es el factor fundamental que explica la gran cantidad de solicitudes registradas y atendidas en el primer año de trabajo. Para ponerlo en perspectiva, vale la pena señalar que en Canadá y Australia, durante su primer año de funcionamiento, se recibieron muchas menos solicitudes de las esperadas. A pesar de que sus expectativas rebasaban las cincuenta mil solicitudes, solamente atendieron mil y mil trescientas solicitudes, aproximadamente.

México es el único país que cuenta con un sistema como el SISI. Con él, México se ha posicionado como líder mundial en herramientas tecnológicas para acceso a información pública y solicitudes de acceso a datos personales. Al día de hoy el IFAI ha recibido solicitudes de asesoría para el desarrollo de sistemas similares por parte de los gobiernos de: Reino Unido, Alemania, República Checa, Perú, Canadá y; de algunos estados de la República como Sinaloa, Querétaro, Michoacán, Colima, Guanajuato y Nuevo León, entre otros. Lo anterior muestra que aun cuando México llegó relativamente tarde al grupo de países que cuentan con Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, a un año de distancia ha logrado posicionarse como uno de los países a seguir e imitar en este tema, y sin duda, en la vanguardia en el uso de la tecnología para estos fines.

2.2.3 Mecanismos adicionales de acceso a la información implementados en el IFAI

El IFAI cuenta también con su Unidad de Enlace y desarrolla, además, actividades diversas en cumplimiento de los preceptos legales invocados. El acuerdo ACT/27/05/2003.12, emitido por el Pleno en su sesión del 27 de mayo de 2003, designó al Secretario Ejecutivo como Titular de la Unidad de Enlace del IFAI. Del 12 de junio de 2003 al 14 de mayo de 2004, la Unidad de Enlace recibió 485 solicitudes de información efectivas¹, de las cuales se atendieron 468, es decir el 96.49 por ciento, encontrándose en trámite únicamente el 3.50 por ciento restante, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Solicitudes recibidas	Solicitudes atendidas	Solicitudes en proceso	Solicitudes electrónicas	Solicitudes manuales
485	468	17	475	10
100%	96.49%	3.50%	97.93%	2.06%

En promedio se han recibido 40 solicitudes de acceso a la información por mes desde que el IFAI inició actividades. El cuadro siguiente presenta el número de solicitudes recibidas cada mes y distingue aquéllas que se presentaron por medio del SISI de las que se entregaron en escrito libre.

¹ Se entiende por solicitud de información efectiva aquella que no ha sido duplicada por el SISI ni ha sido efectuada para comprobar el funcionamiento del mismo.

Cuadro 2.2. Número de solicitudes de información recibidas por el IFAI, por mes			
Mes	Total	Electrónicas	Manuales
Junio	62	61	1
Julio	56	49	7
Agosto	35	34	1
Septiembre	29	29	0
Octubre	43	43	0
Noviembre	52	52	0
Diciembre	22	22	0
Enero	30	30	0
Febrero	47	46	1
Marzo	64	64	0
Abril	25	25	0
Al 14 de Mayo	20	20	0
Total	485	475	10

El 51.06 por ciento de las solicitudes fue atendido mediante la entrega de la información por medio electrónico; en el 18.80 por ciento de ellas se informó que la solicitud no era competencia de la Unidad de Enlace; en el 12.39 por ciento se hizo saber que la información solicitada se encontraba disponible en el portal de Internet del Instituto, como parte de las obligaciones de transparencia del mismo; en el 6.83 por ciento de las ocasiones no se dio trámite a la solicitud por no ser competencia del Instituto; en el 4.91 por ciento de los casos la solicitud no correspondió al marco de la LFTAIPG, y en el 5.98 por ciento restante se emitieron respuestas diversas. Es importante mencionar que en el período analizado, el tiempo promedio de respuesta a las solicitudes recibidas ha sido de 8.51 días y la Dirección General de Administración fue la unidad administrativa del Instituto con más solicitudes de información.

El IFAI cuenta también con su Unidad de Enlace y desarrolla actividades diversas a fin de crear los mecanismos y acciones a través de los cuales se proporcione una atención eficaz a la sociedad, destacándose:

a) El Centro de Atención a la Sociedad (CAS)

A partir del 12 de junio de 2003, el Instituto puso en funcionamiento su Centro de Atención a la Sociedad (CAS), un espacio físico en el que los particulares pueden acudir para efectuar solicitudes de información, darles seguimiento, recibir asesoría sobre el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) y, en general, ser orientados en todo lo relacionado con la LFTAIPG, con la actividad del IFAI y la Administración Pública Federal. Asimismo, se ha puesto a disposición del público nacional e internacional dos direcciones de correo electrónico a través de las cuales los usuarios son informados y asesorados sobre la materia: atencion@ifai.org.mx y pagina@ifai.org.mx



A continuación se da cuenta del número de usuarios atendidos y del tipo de atención brindada en el Centro de Atención a la Sociedad.

Cuadro 2.3. Usuarios atendidos en el CAS		
Rubro	Actividad realizada	Usuarios atendidos
Orientación sobre el IFAI	Información persona a persona sobre la actividad del IFAI y entrega de trípticos informativos	1,564
Correos electrónicos	Información general sobre el IFAI, asesoría sobre el SISI y trámite de solicitudes de información	1,659
Solicitudes de información y recursos de revisión	Orientación persona a persona para efectuar solicitudes de información y/o recursos de revisión	623
Llamadas telefónicas	Orientación general sobre el IFAI y el SISI	6,194
Total de usuarios atendidos:		10,040

b) Servicio TELIFAI: 01-800-TELIFAI (01-800-835-4324)

Con la finalidad de brindar asesoría a los particulares de todo el territorio nacional, se ha puesto en marcha un servicio de asesoría telefónica gratuita (01-800-TELIFAI) que permanece en servicio de 9:00 a 19:00 hrs. todos los días hábiles.

Por medio de este servicio los solicitantes de información pueden ser asesorados de manera personalizada e inmediata y guiados a través del proceso, para que puedan ellos mismos ingresar solicitudes de información, darles seguimiento, recibir la respuesta de las dependencias y, en su caso, interponer los recursos de revisión correspondientes. El TELIFAI asesora a los particulares en todo lo relativo a las funciones del IFAI y a las obligaciones de transparencia para las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Este servicio ha brindado orientación a 6,795 particulares y en mayo de este año se concluyó la etapa de preparación para la ejecución de nuevos servicios tales como seguimiento de solicitudes de información a petición de los particulares; seguimiento del cumplimiento de las resoluciones de los recursos de revisión; denuncia del incumplimiento de la resolución de un recurso de revisión por parte de una dependencia o entidad, entre otros.

2.3 Solicitudes de información

2.3.1 Acceso a la información pública gubernamental

El SISI permite que, una vez realizada una solicitud de acceso a documentos, las instituciones del gobierno federal tengan hasta un máximo de 50 días hábiles para resolver la entrega de información. A partir de que la institución recibe la solicitud tiene diez días hábiles para requerir precisiones si lo considera necesario; tiene hasta 20 días hábiles para resolver y notificar sobre la disponibilidad de información (prorrogables hasta por un periodo igual, siempre que existan razones que lo motiven y éstas le sean notificadas al solicitante) y, en caso de que la información fuera pública, diez días hábiles adicionales para proporcionarla. Cabe señalar que la entrega de

información a través del propio SISI (cuando está disponible en medios electrónicos y el particular hubiese elegido dicha forma de entrega) no representa ningún costo para el solicitante. Si la forma de entrega y reproducción elegida por el solicitante generara algún costo, la institución de gobierno cuenta con un plazo de diez días hábiles para proceder a la entrega de la información a partir de que el solicitante cubra los costos correspondientes, lo cual se realiza a través del propio sistema con la impresión de una ficha de pago que contiene todos los datos necesarios para que el solicitante pueda acudir directamente a una sucursal bancaria y realizar el pago. Es importante subrayar que a través del SISI se realizan varios de los procedimientos necesarios en la administración de los recursos recibidos por concepto de cuotas de acceso a la información gubernamental, minimizando con ello los costos administrativos. Así, el SISI permite que los solicitantes no tengan que acudir en ningún momento a una oficina pública, lo cual les evita las molestias que se generan en el llenado, pago y entrega de diversos formatos fiscales para cubrir otros aprovechamientos, productos o servicios.

2.3.2 Acceso y corrección de datos personales

Con la finalidad de que los particulares puedan acceder a datos personales en poder de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y de acuerdo con lo establecido en los artículos 24 y 27 de la LFTAIPG, el IFAI emitió los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos”. Dichos lineamientos, publicados el 25 de agosto de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*, tienen el propósito de garantizar el derecho fundamental de toda persona a conocer y disponer de todo lo relacionado con su vida privada.

Los Lineamientos establecen los mecanismos y requisitos necesarios para que los particulares ejerciten su derecho de acceder a los datos personales de los que sean titulares y que se encuentren en poder de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, estos lineamientos garantizan la gratuidad de la información y establecen plazos reducidos de entrega de la misma a fin de que los particulares puedan tener acceso a sus datos de manera oportuna y expedita.

Se reconocen tres modalidades para solicitar el acceso a datos personales: a) mediante escrito libre; b) a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), y c) vía correo certificado empleando el formato impreso elaborado para tal efecto por el IFAI.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 25, se elaboraron los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares”. Dichos Lineamientos, que se publicaron el 6 de abril de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación* establecen, entre otros aspectos, la forma en que los particulares deben acreditar su identidad ante las instituciones gubernamentales y presentar los documentos que avalen la necesidad de modificar sus datos; así como el procedimiento a seguir en caso de que la solicitud de corrección se efectúe a través del Servicio Postal Mexicano, o bien, mediante el Sistema de Solicitudes de Información.

La simplificación y precisión del proceso para corregir datos personales en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal redundan, de manera directa, en el correcto y oportuno ejercicio de funciones de las mismas y en el mejoramiento de los servicios que éstas brindan a los particulares.

2.3.3 Resultados de la atención de la Administración Pública Federal a las solicitudes de información

A partir de la entrada en vigor de la LFTAIPG y hasta el 15 de mayo de 2004, se han recibido 36,803 solicitudes de información a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las cuales se han respondido 32,091, es decir, el 87 por ciento. Asimismo, de las respuestas emitidas por las diferentes dependencias y entidades, sólo 3 por ciento han derivado en recursos de revisión, lo cual manifiesta en buena parte el esfuerzo de la Administración Pública Federal en su conjunto para sumarse al reto por la transparencia.

a) Solicitudes de información pública

En promedio, la Administración Pública Federal ha recibido 3,150 solicitudes mensuales, las cuales fueron realizadas en su mayoría —nueve de cada diez casos— a través de medios electrónicos. Ello refleja la accesibilidad del Sistema de Solicitudes de Información, que permite presentar solicitudes desde cualquier terminal de computadora y a cualquier hora del día.

Asimismo, es importante mencionar que aproximadamente 56 por ciento de los solicitantes tienen una edad entre 20 y 34 años; y su ocupación puede agruparse de la siguiente manera: 30 por ciento académico; 22 por ciento empresarial; 12 por ciento gubernamental; 10 por ciento medios de comunicación, y otros, 26 por ciento.

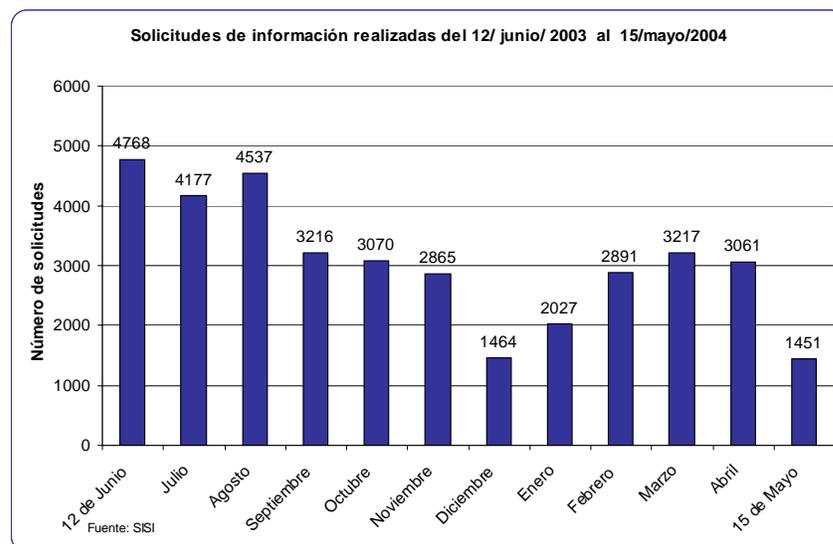


Figura 2.1

Asimismo, 65 por ciento de las solicitudes procede del Distrito Federal; 3.3 por ciento de Jalisco; 2.9 por ciento de Puebla; 2.7 por ciento de Nuevo León; 2.7 por ciento de Veracruz y, 2.1 por ciento de Colima. Las entidades federativas con menor proporción de solicitudes (menos de 0.5 por ciento) son Tlaxcala, Chihuahua, Zacatecas, Baja California Sur y Nayarit.

El SISI ha recibido requerimientos procedentes de otros países, los cuales agrupan el 1.5 por ciento del total de solicitudes. Entre los países con mayor participación se encuentran Estados Unidos de América, con 40.5 por ciento de las solicitudes foráneas; Afganistán, con 12.5 por ciento; España, con 8.6 por ciento; Alemania, con 5.1 por ciento; Brasil, con 2.5 por ciento; Perú, con 2.5 por ciento; Reino Unido, con 2.5 por ciento, y Chile, con 2.3 por ciento, entre otros.

Por otra parte, en un análisis realizado del ejercicio 2003 respecto a los temas de las solicitudes de información, se encontró que 37 por ciento de ellas se refiere a cuestiones administrativas y costos de operación (estructura orgánica, remuneraciones, gastos y contratos), los cuales en sí mismos son una obligación de transparencia². Lo anterior se compara casi en la misma medida con las solicitudes que se refieren a resultados y/o actividades sustantivas, que concentran un 42 por ciento del total (actividades de la institución o dependencia o información relacionada con programas de subsidio). Asimismo, existe una amplia demanda por la información generada o administrada por la dependencia o entidad, como estadísticas y trámites, concentrando un 26 por ciento del total de solicitudes³.

Solicitudes realizadas a la Administración Pública Federal por tema (ejercicio 2003)

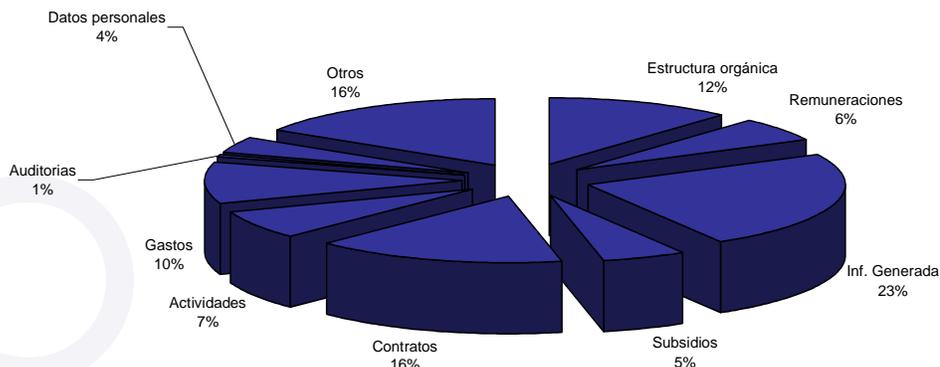


Figura 2.2

De los rubros que se presentan en la figura 2.2, lo más solicitado en cada uno de ellos es lo siguiente:

- Estructura orgánica: directorio, organigrama, vacantes, procedimientos de contratación de personal, perfiles de puesto, contrato colectivo de trabajadores, etc.
- Remuneraciones: prestaciones, liquidaciones, políticas de sueldos y salarios.
- Gastos: operativos (telefonía, propaganda), administrativos (gastos por separación voluntaria, compras de insumos, de representación, viáticos).

² El artículo 7º de la LFTAIPG establece que información como estructura orgánica, facultades de cada unidad administrativa, directorio de servidores públicos, remuneración mensual, metas y objetivos, servicios que se ofrecen, trámites, presupuesto, entre otros, deben ponerse a disposición de la sociedad.

³ El análisis de la clasificación de las solicitudes por temas pudo realizarse gracias al esfuerzo de las diferentes dependencias y entidades que desarrollaron dicha labor expresamente para la elaboración de este Informe.

- Actividades de la institución: resultados, programa de trabajo, agenda de servidores públicos.
- Programas de subsidio: presupuesto y avance financiero, beneficiarios, normatividad y apoyos a la sociedad civil.
- Información generada o administrada por la institución o dependencia: estadísticas, trámites y resultados de encuestas.
- Auditorías: resultados y avance de las recomendaciones.
- Datos personales: información curricular, situación patrimonial, personal inhabilitado, etc.
- Otros: marco normativo, quejas, denuncias, trámites o solicitudes que no son competencia de la Unidad de Enlace o se encuentran mal elaboradas.

Es de esperarse que conforme avance el proceso de maduración en la aplicación de la Ley y se fortalezca la nueva relación entre el gobierno federal y la sociedad, las solicitudes se encausen a los resultados de las acciones de gobierno, más que a los gastos.

En referencia a las dependencias y entidades que mayor número de solicitudes han recibido, destacan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Gobernación, entre otras. Todas ellas concentran 52 por ciento del total de solicitudes recibidas por la Administración Pública Federal.

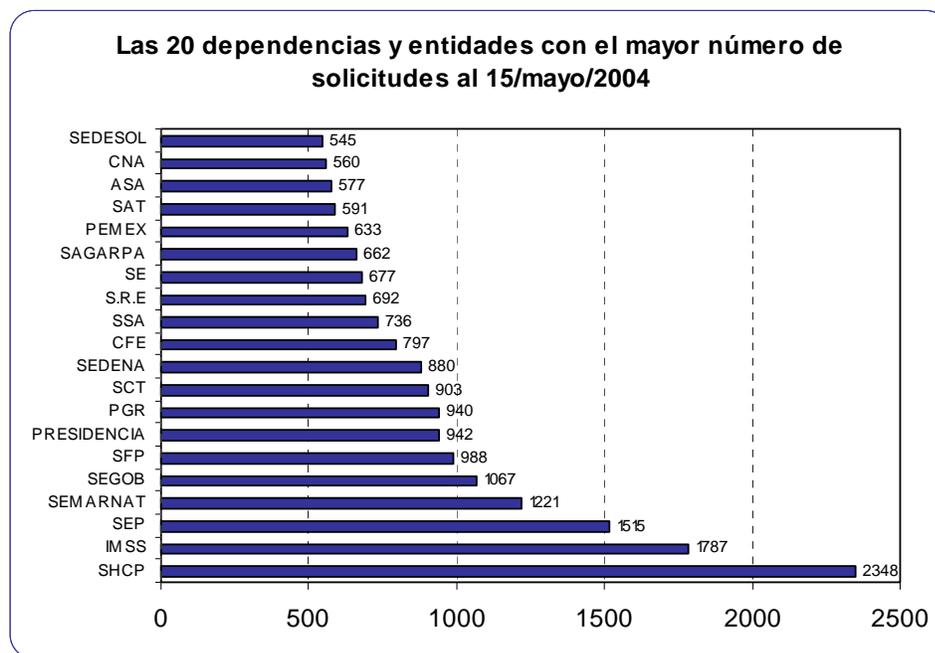


Figura 2.3

La Secretaría de Hacienda tiene poco más del 6 por ciento del total de las solicitudes recibidas y duplica, entre otras, las solicitudes recibidas en dependencias y entidades como la Secretaría de Educación Pública, Presidencia de la República y Procuraduría General de la República; triplica a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Secretaría de Relaciones Exteriores; cuadruplica a Petróleos Mexicanos y a la Secretaría de Desarrollo Social.

b) Respuestas a las solicitudes de información pública

De las 20 dependencias y entidades con el mayor número de solicitudes, aquellas que muestran una mayor eficiencia en dar respuesta son la Secretaría de Economía, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Relaciones Exteriores, Petróleos Mexicanos, Procuraduría General de la República y Secretaría de Hacienda y Crédito Público; entendiéndose por eficiencia, la relación entre solicitudes recibidas y las atendidas.

Cuadro 2.4. Las 20 dependencias y entidades con más solicitudes recibidas al 15 de mayo de 2004

Dependencia / Entidad	No. de solicitudes 2003	No. de solicitudes 2004	Total acumulado	% de Solicitudes atendidas
SHCP	1570	778	2348	91
IMSS	1114	673	1787	86
SEP	1061	454	1515	82
SEMARNAT	779	442	1221	81
SEGOB	694	373	1067	86
SFP	696	292	988	80
PRESIDENCIA	685	257	942	89
PGR	528	412	940	89
SCT	636	267	903	83
SEDENA	490	390	880	91
CFE	536	261	797	92
SSA	474	262	736	85
SRE	419	273	692	90
SE	422	255	667	94
SAGARPA	447	215	662	91
PEMEX	446	187	633	91
SAT	354	237	591	88
ASA	278	299	577	85
CNA	386	174	560	91
SEDESOL	332	213	545	77

Fuente: SISI

Las dependencias y entidades pueden otorgar diferentes tipos de respuesta:

- 1) Entrega de información en medio electrónico;
- 2) La información se encuentra disponible públicamente;
- 3) Notificación de lugar y fecha de entrega;

- 4) Notificación de envío;
- 5) No es competencia de la unidad de enlace;
- 6) No se dará trámite a la solicitud⁴;
- 7) Inexistencia de la información solicitada;
- 8) La solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y
- 9) Negativa de información por ser considerada reservada o confidencial.

Del total de las 32,091 respuestas otorgadas, puede considerarse que 73 por ciento tuvo una respuesta positiva, es decir, aquellas que se encuentran dentro de la clasificación de entrega de información en medio electrónico, la información se encuentra disponible públicamente, notificación de lugar y fecha de entrega y notificación de envío.

El 24 por ciento no entregó información por razones fuera del alcance de la institución: no es competencia de la Unidad de Enlace; no se dará trámite a la solicitud; inexistencia de la información solicitada, o porque la solicitud no corresponde al marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En cuanto a las negativas de información por considerarse reservadas o confidenciales, solamente agruparon el 3 por ciento de las respuestas.

Las dependencias y entidades que poseen el mayor número de negativas de información por referirse a información clasificada o confidencial y que concentra un porcentaje importante del total de las respuestas emitidas son, entre otras, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Nacional Financiera, S. N. C.; Instituto Nacional de Migración; Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de la Función Pública.

⁴ Conforme a lo establecido en el artículo 48 de la LFTAIPG, no se dará trámite a una solicitud cuando se haya realizado de forma ofensiva, o que ya hubiese sido entregada información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de una misma persona.

Cuadro 2.5. Las 20 dependencias y entidades con más respuestas de negativa por referirse a información clasificada al 15 de mayo de 2004				
Dependencia / Entidad	No. de Solicitudes con respuestas negativas por referirse a información clasificada			% de respuestas negativas Vs. El total de respuestas terminales
	2003	2004	Total	
IPAB	37	7	44	31
BANOBRAS	13	10	23	18
CNBV	19	18	37	12
NAFIN	11	7	18	12
INM	29	11	40	12
SSP	36	5	41	11
SFP	62	13	75	9
PEMEX REFINACIÓN	15	13	28	9
IMSS	74	40	114	7
SAT	22	15	37	7
LYFC	5	13	18	7
PGR	21	27	48	6
PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN	13	5	18	6
SRE	11	14	25	4
SE	8	15	23	4
SEDENA	17	7	24	3
SCT	4	16	20	3
CFE	9	8	17	2
SHCP	25	14	39	2
SEP	14	5	19	2

Fuente: SISI

Por último, el tiempo de respuesta promedio a las solicitudes de acceso a la información en el total de la Administración Pública Federal es de 11.2 días hábiles, muy por debajo de los tiempos máximos que establece el artículo 44 de la Ley, que señala que la respuesta de los sujetos obligados no debe superar los 20 días hábiles.

Como es de esperarse, el tiempo promedio de respuesta depende en gran medida de las características de ésta; es decir, las respuestas que en menor tiempo son emitidas por las dependencias y entidades son aquellas que se agrupan en la clasificación de: no es competencia de la Unidad de Enlace, no corresponde al marco de la Ley; la información se encuentra disponible públicamente y, no se dará trámite a la solicitud; con días en promedio de 4.2; 7.1; 7.6 y 7.8, respectivamente.

Asimismo, las respuestas que toman mayor tiempo en ser contestadas son: notificación de envío con, 27.2 días hábiles en promedio, y notificación de lugar y fecha de entrega, con 21.8 días hábiles en promedio. Los otros tipos de respuesta toman por lo general entre 13 y 17 días hábiles: entrega de información en medio electrónico (13.1); notificación de disponibilidad de información (14.5); inexistencia de información (14.6); negativa por ser reservada o confidencial (16.1) y, información parcialmente reservada (17.1).

Cabe señalar que si se considera el tiempo de días promedio ponderado con el número de solicitudes recibidas, las 20 dependencias y entidades mencionadas anteriormente, poseen un promedio de respuesta de 10.8 días hábiles.

Finalmente, las instituciones que en promedio ponderado dan respuesta a las solicitudes de información en menos de seis días hábiles son: Ferrocarriles del Istmo de Tehuantepec; Archivo General de la Nación; Centro de Investigación en Óptica, A. C.; Instituto de Investigaciones Eléctricas; Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos; Fideicomiso de Construcciones Militares; Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Banco Nacional del Ejército; Fuerza Aérea y Armada, S. N. C.; Consejo Nacional de Población; Comisión Federal de Mejora Regulatoria; Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias; Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, A. C.; Centro de Enseñanza Técnica Industrial; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; Centro de Investigación en Matemáticas; Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez; Exportadora de Sal, S. A. de C. V.; Servicio Postal Mexicano; Televisión Metropolitana, S. A. de C. V. y, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Es importante señalar que el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) considera que, en virtud de su naturaleza jurídica, no es un sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y que por tanto el IFAI carece de autoridad sobre las acciones u omisiones respecto del cumplimiento del ordenamiento citado. No obstante lo anterior, y debido a que existen tesis jurisprudenciales que sostienen que el Infonavit es un organismo descentralizado de la APF, el IFAI considera que es un sujeto obligado de la Ley.

2.4 Resoluciones de los recursos de revisión

Cuando se niega el acceso a los solicitantes de información porque la información se encuentra en los supuestos de clasificación o inexistencia, o porque considera que la información entregada no satisface su solicitud, el solicitante puede emitir un recurso de revisión ante la Unidad de Enlace de la institución correspondiente o directamente en el IFAI. Para facilitar la interposición del recurso de revisión, el SISI se encuentra habilitado para que el recurrente, en caso de haber emitido su solicitud mediante el sistema, pueda interponer un recurso de revisión sin necesidad de acudir personalmente a alguna oficina pública. Al igual que con el procedimiento de atención a solicitudes, el recurrente puede elegir la modalidad para recibir notificaciones y enviar cualquier información que el IFAI requiera para la sustanciación del recurso. El SISI le asigna al recurso de revisión un folio único y se genera nuevamente un acuse de recibo para el solicitante a fin de proporcionarle certidumbre jurídica a su acto reclamado. Esto ha significado para el IFAI y, sobre todo, al ciudadano, un ahorro significativo en tiempo y recursos financieros para dar trámite a los recursos de revisión.

2.4.1 Resultados de los recursos de revisión interpuestos ante el Instituto

El artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé que, en aquellos casos en los que habiendo presentado solicitud de información y se le

notifique al solicitante la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados, éste podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la Unidad de Enlace que haya conocido del asunto, dentro de los 15 días siguientes a la notificación, y que la Unidad de Enlace deberá remitirlo al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

A su vez, el artículo 50 de la Ley determina otros casos en los que procede el recurso de revisión:

- Que la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en formato incomprensible.
- Que la dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales.
- Que el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega de la información que solicitó.
- Que el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la solicitada.

Las deficiencias que en la presentación del recurso pudieran identificarse, serán subsanadas por el Instituto (suplencia de la queja), conforme al artículo 55, fracción tercera, de la Ley.

Al recurso de revisión pueden recaer diversos tipos de resolución:

- Confirmación de la decisión que inicialmente hubiese emitido la dependencia o entidad.
- Revocación de la decisión que inicialmente hubiese emitido la dependencia o entidad.
- Modificación respecto de los términos o contenido de la decisión que inicialmente hubiese emitido la dependencia o entidad.
- Sobreseimiento o desechamiento por improcedencia (artículos 57 y 58 de la LFTAIPG).

Es importante destacar que las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con el artículo 59 de la LFTAIPG; los particulares podrán impugnar las mismas ante el Poder Judicial de la Federación.

Para cumplir con la obligación de proveer la resolución de los recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, se han elaborado diversos estudios de caso sobre los recursos de revisión, y las diversas áreas jurídicas y normativas del Instituto se han dedicado a proporcionar apoyo técnico para la integración y sustanciación de los mismos. Estos estudios *ad-hoc* y notas técnicas han contribuido de manera decisiva para poder motivar y orientar las resoluciones. Entre los principales tópicos analizados se encuentran aquéllos vinculados con la seguridad nacional, las finanzas públicas y los datos personales; en todos los casos los trabajos realizados se han orientado al fortalecimiento del principio de publicidad de la información.

Adicionalmente, se diseñó una base de datos que contiene las principales resoluciones emitidas por el Pleno, a partir de la cual se realiza la búsqueda de precedentes para los nuevos recursos de revisión que recibe el Instituto. A partir de este sistema de precedentes se busca una mayor congruencia entre las resoluciones presentes y aquellas que ya ha emitido el Instituto.

Así, durante el periodo comprendido de junio a diciembre de 2003, el Instituto recibió un total de 635 recursos, incluyendo las solicitudes de intervención para verificar la falta de respuesta por parte de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. En el presente año se han recibido, al 15 de mayo, un total de 379 recursos incluyendo las intervenciones del IFAI por falta de respuesta.

Los recursos interpuestos ante el Instituto por inconformidad del solicitante ante la negativa o entrega parcial de información al 15 de mayo, sólo representan tres por ciento de las respuestas emitidas por las diferentes instituciones de la Administración Pública Federal.

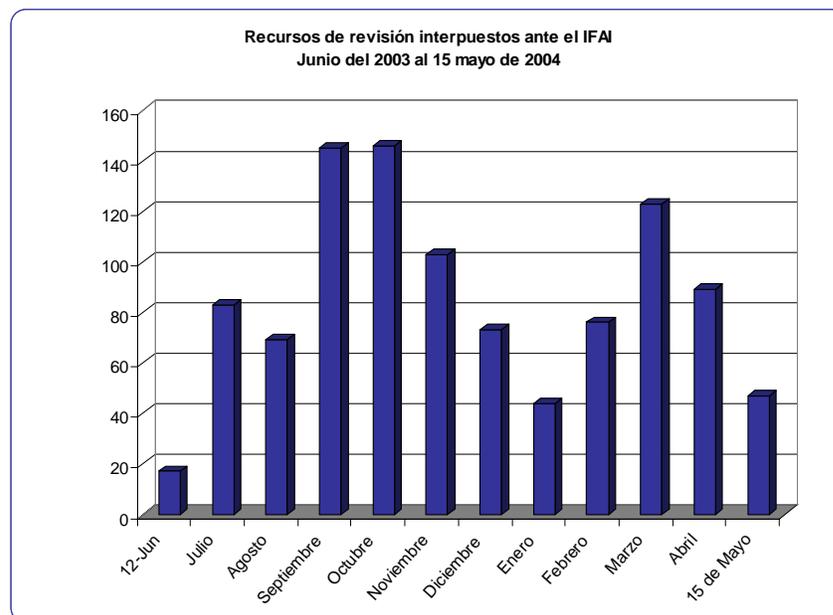


Figura 2.4

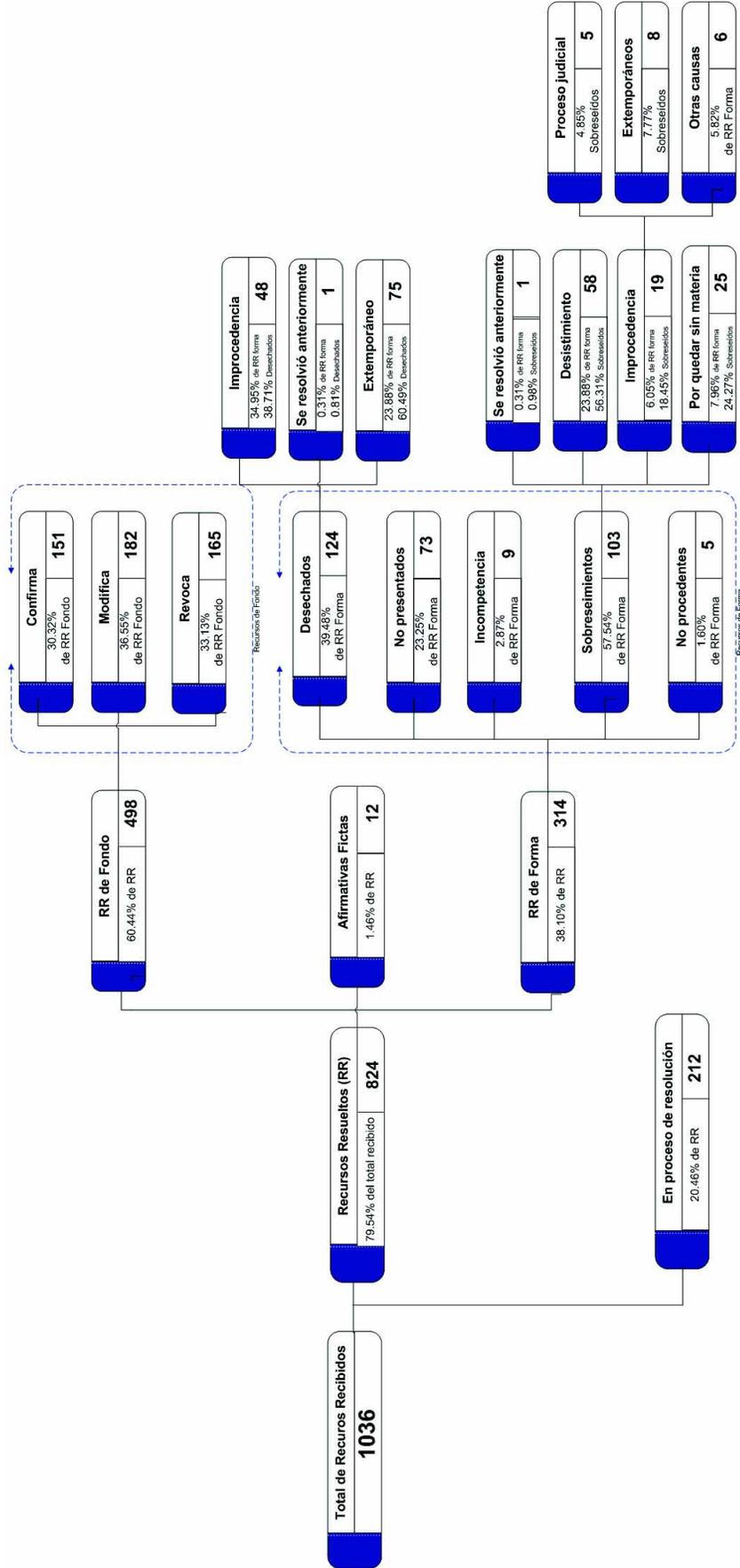
De las instituciones que poseen una mayor proporción de recursos en comparación con las solicitudes emitidas, se encuentran: el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; el Consejo de Promoción Turística de México; Administración Portuaria de Lázaro Cárdenas; Instituto Nacional de Antropología e Historia y, el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos, los cuales poseen una proporción mayor o igual al diez por ciento, cuando el promedio entre las dependencias y entidades que han recibido recursos es de tres por ciento.

Cuadro 2.6. Proporción de recursos interpuestos Vs. Solicitudes de información recibidas	
Dependencias y entidades con una proporción igual o mayor al 5.1 %	Proporción (%)
INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO	16.0
CONSEJO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE MÉXICO, S. A. DE C. V.	14.6
ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LAZARO CARDENAS, S. A. DE C. V.	10.4
INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA	10.1
FONDO PARA EL DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	10.0
CIATEQ, A. C.	9.5
POLÍTICA FEDERAL PREVENTIVA	9.1
INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)	8.8
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	8.5
OCEAN GARDEN PRODUCTS, INC.	8.0
BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS, S. N. C.	7.9
FONDO DE GARANTÍA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y AVICULTURA	7.5
SERVICIOS A LA NAVEGACIÓN EN EL ESPACIO AÉREO MEXICANO	7.3
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	7.2
PEMEX, GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA	6.7
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S. N. C.	6.5
SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	6.4
HOSPITAL GENERAL DE MÉXICO	6.2
COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD NUCLEAR Y SALVAGUARDIAS	6.0
CENTRO DE ENSEÑANZA TÉCNICA INDUSTRIAL	5.9
CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO	5.6
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.	5.6
NACIONAL FINANCIERA, S. N. C.	5.3
ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE VERACRUZ, S. A. DE C. V.	5.1

Fuente: DGAJ, IFAI



Cuadro 2.7. Recursos de revisión interpuestos ante el IFAI



Datos Relevantes

De los RR de Fondo		De los RR de Forma		Del Total de RR	
Se abrió la información (Modificaciones y Revocaciones)	Confirmaciones	La autoridad entregó información sin esperar la resolución (Por quedar sin materia, y desistimientos)	No procedió (por errores u omisiones del recurrente)		
porcentaje	porcentaje	porcentaje	porcentaje	porcentaje	porcentaje
69.68%	30.32%	26.43%	18.32%	28.03%	
Número de recursos	Número de recursos	Número de recursos	Número de recursos	Número de recursos	Número de recursos
347	151	83	151	231	

2.4.2 Recursos de revisión en materia de clasificación de información y datos personales

Durante el periodo que se informa se elaboraron múltiples anteproyectos de resolución de recursos de revisión a través de un análisis del fundamento legal y su motivación. A la fecha, el IFAI ha atendido 218 opiniones en relación con aquellos recursos de revisión que versan sobre clasificación de la información de las dependencias y entidades, a efecto de brindar apoyo en la elaboración del anteproyecto que la Dirección General de Asuntos Jurídicos presenta al Comisionado Ponente. En la elaboración de las opiniones se privilegia el principio de publicidad y se recomienda que las dependencias y entidades aclaren el sentido del fundamento y motivación que vierten en sus negativas de acceso, incluyendo, en su caso, la prueba de daño, de tal manera que el Pleno del IFAI se allegue de todos los elementos para privilegiar el derecho de acceso a la información.

Por otro lado, durante el primer año de actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se ha vuelto evidente la necesidad de construir criterios de interpretación y aplicación de la LFTAIPG que den certidumbre y vuelvan sistemática la labor del Pleno. Los criterios así generados servirán a mediano y largo plazos de guía de acción para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y evitará que los particulares interpongan recursos de revisión, al ver satisfechas en tiempo, calidad y forma las solicitudes de información realizadas.

En ese sentido se ha apoyado al Pleno del Instituto en todo lo relativo a la resolución de recursos de revisión interpuestos por particulares ante respuestas insatisfactorias de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

A través de procesos de investigación y discusión, se ha coadyuvado al establecimiento de criterios de interpretación y aplicación de la LFTAIPG. A continuación se detallan los ejemplos más importantes de esta tarea:

- **Datos personales.** Se elaboraron 67 documentos —opiniones, estudios, consultas, entre otros— en los que se ha favorecido el criterio de que la titularidad de los datos personales no recae en las dependencias y entidades sino en el particular. Si bien no es susceptible de ser medida, esta labor ha sido fundamental para que el Pleno del Instituto construya criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones de la LFTAIPG que garanticen el derecho de acceso a la información gubernamental y el correcto uso de los datos personales en poder de las entidades y dependencias de la APF. Esta labor es de suma trascendencia, ya que el ejercicio del nuevo derecho para acceder a datos personales ha provocado que el Instituto examine decisiones de diversas áreas de la Administración Pública Federal en las que se ha negado el acceso a datos personales. En algunos casos las dependencias han fundamentado la negativa de acceso a datos personales en instrumentos jurídicos de menor jerarquía que la LFTAIPG, como la Norma Oficial Mexicana No. 168 sobre expedientes médicos. En otros, han argumentando las excepciones que prevé la propia Ley para acceder a información pública. La existencia del criterio y su sistemática aplicación por parte del Pleno del Instituto son factores que han contribuido a salvaguardar derechos humanos fundamentales y a fortalecer en el universo de la APF el mejor entendimiento de la transparencia y de los contenidos de la LFTAIPG.

- **Datos personales de los servidores públicos.** Orientado por los principios rectores de la LFTAIPG, como son la redición de cuentas, publicidad y las obligaciones de transparencia se ha impulsado el criterio de que los datos personales de los servidores públicos, inherentes a su relación laboral, se encuentran en un régimen de excepción. Esto significa que los datos personales de los servidores públicos deben ser públicos, por lo que no sólo el nombre y la remuneración deben estar a disposición de la sociedad, sino también algunos otros aspectos importantes y relevantes de su ejercicio, como por ejemplo el *currículum vitae*. Se ha determinado, además, que el mismo principio debe regir para el caso de ex funcionarios públicos que hayan prestado sus servicios en la Administración Pública Federal en fechas previas a la entrada en vigor de la LFTAIPG. Tal criterio ha sido producto de un fuerte debate y un esfuerzo permanente por parte del Instituto para construir esa necesaria y en ocasiones movediza frontera entre las esferas pública y privada de nuestra vida colectiva.
- **Datos personales en expedientes judiciales.** Bajo la premisa teórica de que la titularidad de los individuos sobre sus datos personales es imprescriptible, se ha estimado el criterio que dicta que los particulares tienen derecho de acceder a sus datos personales aún cuando estos estén relacionados con expedientes judiciales o administrativos, inclusive en los casos en que no hayan causado estado.

2.4.3 Criterios del Pleno del IFAI en la resolución de los recursos de revisión

Con la finalidad de sentar las bases para la consistencia en los criterios de interpretación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) a través de los cuales se sustentan las resoluciones de los proyectos sometidos por los comisionados ponentes al Pleno, se ha llevado a cabo un esfuerzo de análisis e identificación de algunas tendencias interpretativas de las resoluciones y se ha llegado a una primera identificación de criterios básicos, aplicados a casos análogos o sobre los que convergen controversias similares.

La aplicación de estos criterios tiene varios objetivos: con relación a las resoluciones, garantizar su continuidad bajo el principio de publicidad así como lograr un proceso resolutivo ordenado que ofrezca certidumbre jurídica; con relación a la interpretación en el orden administrativo de la Ley, sistematizar con base en la experiencia las principales líneas de su aplicación en el marco de la Administración Pública Federal; con relación a las respuestas de los sujetos obligados a solicitudes de acceso, buscar la prevención de negativas injustificadas al sentar precedentes que orienten con claridad sobre la clasificación de las información y, con relación a la cultura de la transparencia, justificar la aplicación extensiva del acceso a la información pública basada en la similitud relevante en casos precedentes y resueltos con anterioridad.

La decisión del Pleno de homogeneizar las resoluciones en casos análogos o similares, en la medida de lo posible y con apego a derecho y al principio de legalidad, actualiza la locución latina "*ubi idem ratio, idem ius*" ("para una misma razón, una misma regulación") como máxima del derecho. De esta manera, el Pleno busca atender a la racionalidad intrínseca de la resolución, al tomar en cuenta que los principios jurídicos que surgen a partir de estos criterios pueden ser utilizados para regular casos no previstos y tomar, como hilo conductor, el hábito práctico de interpretar oportuna y correctamente la Ley.

En el fondo, con la identificación de estos criterios se persigue el imperativo de equidad. Desde luego, ha resultado difícil sistematizar y sustentar las líneas de interpretación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental debido a la novedad que implica conocer y resolver recursos e identificar criterios. No obstante, el Instituto está facultado para interpretar el orden administrativo de la misma, observando en todo momento su correcto cumplimiento y evitando el riesgo de caer en omisiones o excesos.

Para la realización del ejercicio de la identificación de criterios, la línea fundamental que se ha convenido es de doble carácter: por una parte, el mandato de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados que establece el artículo 6º de la Ley y, por otra, la facultad del Instituto para interpretar la propia Ley en términos de la fracción I del artículo 37 de la misma. No obstante, existe la absoluta convicción de que, con el paso del tiempo, el Instituto tendrá que concluir este capítulo a partir de los pronunciamientos que sobre el particular emita el Poder Judicial de la Federación. Es importante mencionar que hasta el momento no se ha registrado un pronunciamiento judicial que contravenga, de fondo, determinación alguna del Instituto.

El Pleno ha determinado distinguir los recursos en casos de forma y de fondo, en función a que se resuelve sobre el acceso a la información. Los **criterios de forma** más importantes que se advierten a partir de las resoluciones del Pleno son los relativos a las cuestiones de admisión del recurso, suplencia de la queja, copias certificadas y los trámites.

- 1. Admisión de recursos aun cuando no exista certeza de que se haya emitido una resolución del Comité de Información de la dependencia o entidad.** El artículo 57 de la Ley señala que el recurso deberá ser desechado por improcedente cuando, entre otros casos, se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité de Información. En principio el Pleno razonó que, una vez admitido el recurso y si se resolvía en el sentido de desechar, el recurrente únicamente tendría la posibilidad de acudir al Poder Judicial para interponer el Juicio de Amparo, con los costos económicos y de tiempo que ello implicaría, a diferencia del proceso que se verifica en la instancia del Instituto, el cual es gratuito y expedito por definición legal. A partir de lo anterior, en las interposiciones de recursos generadas tras respuestas de instancias diferentes del Comité de Información en las dependencias y entidades, el IFAI decidió admitir con base en los fundamentos de procedencia de un recurso: en particular el artículo 50 de la Ley, que favorece claramente al solicitante y le garantiza su derecho a inconformarse en caso de que obtenga una entrega insatisfactoria desde el punto de vista de su contenido así como del tiempo, costo y modalidad, con independencia de la instancia que generó dicha entrega. Con base en este artículo, se han admitido recursos en casos de declaración de inexistencia de información, negativa por reserva, o insuficiencia de la resolución cuando aún no se haya dado una respuesta en favor del recurrente.
- 2. Admisión de recursos contra autoridades administrativas que no están sujetas a la autoridad del Comité de Información de la dependencia a la que se encuentran adscritas.** En el artículo 31 de la Ley se contempla la existencia de este tipo de unidades administrativas (Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, entre otros), adscritas a una dependencia cuyo Comité de Información no tiene atribuciones sobre su esfera de competencia. En una interpretación errónea, al no ser sujetos de la autoridad del Comité, las respuestas a

solicitudes de acceso por parte de estas unidades podrían remitir de inmediato al artículo 57 que indica que el recurso será improcedente. Este curso fue descartado pues implicaría simplemente que dichas unidades no estarían sometidas a la autoridad interpretativa y resolutive del Instituto en materia de acceso a información pública y protección de datos personales, lo cual lesionaría el derecho de acceso a la información pública. El razonamiento del Pleno ha enfatizado la última parte del artículo 31 que establece que en esos casos las funciones del Comité de Información quedarán como responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa. En otros términos, la resolución de acceso, negativa o inexistencia de información ante una solicitud de información debe entenderse como la resolución de un Comité de Información cuyas funciones en estos casos quedan subsumidas a la autoridad del titular de dicha instancia.

3. **Copias certificadas.** La Ley establece en su artículo 40 que el solicitante puede elegir copias certificadas como modalidad de entrega de la información. Sin embargo, la certificación de documentos se encuentra también regulada en diversos ordenamientos de naturaleza notarial y administrativa. Por una parte, en materia notarial se establecen reglas conforme a las cuales debe realizarse toda compulsas, a fin de que el instrumento de que se trate tenga validez legal, por lo que sólo se puede certificar lo que haya sido copiado de documentos originales y se haya compulsado. En el ámbito administrativo, no todas las unidades, organismos, entidades y servidores públicos cuentan con facultades de certificación; en la mayoría de los casos se requiere de un acuerdo delegatorio expreso que le confiera tal facultad. El Instituto ha resuelto que, para favorecer el principio de la publicidad y dada la facilidad actual de reproducir fotocopias o emitir duplicados electrónicos de cualquier documento, la certificación en los términos de la LFTAIPG es equivalente a cotejar y compulsar los documentos entregados con aquéllos que obren en los archivos de la dependencia o entidad. Este criterio implica que, en el ámbito de la Ley, la certificación se refiere a hacer constar que los documentos que se entregan son idénticos a aquellos que se encuentran en el archivo de la dependencia o entidad. No obstante, el Instituto no se ha pronunciado respecto a la calidad de la copia en tanto prueba documental ante cualquier autoridad, al estimar que corresponderá debidamente a la misma, admitir o desecharla. Se ha advertido que los particulares solicitan al abrigo de la Ley documentos que les son de legítima utilidad, en muchos casos como pruebas en controversias legales; en este sentido, el Instituto asume con toda responsabilidad la obligatoriedad de las resoluciones o pronunciamientos que al efecto emita el Poder Judicial.
4. **Suplencia en favor del recurrente.** El Pleno del Instituto, en términos de la fracción tercera del artículo 55 de la Ley, ha determinado una aplicación de este principio legal en una forma extensiva. Se admite la suplencia con objeto de preservar el derecho de acceso a la información de los particulares bajo el principio de publicidad. Dada la novedad en el ejercicio de este derecho constitucional, es frecuente que el particular lleve a cabo una solicitud de información sin identificar en forma precisa la documentación específica que pudiera contener dicha información. Ante ello, el Instituto traslada la solicitud hacia una interpretación que le dé una expresión documental. Por ejemplo, si se solicita conocer el monto gastado por algún concepto, el Instituto ordena la entrega de documentos que registren el ejercicio de la partida presupuestaria correspondiente,

o de las facturas que acreditan dicho gasto. El marco de dicha suplencia se origina en el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados establecido en el artículo 6 de la Ley.

5. **Trámites y acceso a documentos públicos.** Un objetivo expreso de la Ley es proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; en ese espíritu, este ordenamiento debe ayudar al desempeño eficiente del gobierno lo cual implica, entre otras cosas, eludir trabas burocráticas en el acceso a documentos públicos de dependencias y entidades. En este marco, el papel de la Ley consiste en favorecer la entrega de documentos en plazos y términos claramente establecidos, particularmente en aquellos documentos en los que existe una garantía legal para su generación o registro. No obstante, se presenta la necesidad de consideraciones particulares en los casos de acceso a documentos que forman parte de diversos procesos de prestación de servicios por parte de los sujetos obligados y que por tanto, pueden formar parte de trámites debidamente establecidos. En estos casos, el estudio para proyectar una resolución adecuada conlleva por una parte la verificación rigurosa del trámite y su nivel de complejidad; y por la otra, la comprobación de que dicho trámite esté debidamente inscrito en el Registro Federal de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. En todos los casos, se pretende privilegiar la obtención de documentos públicos que no puede estar condicionada a que se motive o justifique su utilización ni a que se demuestre interés alguno, en tanto la solicitud de acceso en el marco de la LFTAIPG no tenga como finalidad eludir el desahogo formal de un trámite legítimo y/o su costo.

Los **criterios de fondo** sientan precedentes que favorecen el pleno cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales. El Instituto, gracias a dichos criterios, se convierte en custodio de la equidad a partir de la naturaleza de las resoluciones sobre los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.

1. **Obligaciones de transparencia sobre información actual y acceso a información del pasado.** Resolver en favor del más amplio acceso implica privilegiar en todos los casos el principio de publicidad de la información. El artículo 7º de la Ley provee una amplia gama de información gubernamental de naturaleza pública que todo sujeto obligado debe poner a disposición del público y actualizar sin necesidad de que medien solicitudes de acceso. En el caso de que se solicite información del pasado que forme parte de alguna de estas obligaciones de transparencia, su naturaleza pública es indiscutible y el acceso debe satisfacerse tras el requerimiento del particular. Es decir que si se solicita acceso a documentos sobre el ejercicio presupuestal del año 2000, la entrega es obligada pues la información es de naturaleza pública aun cuando dicha información comprenda un periodo anterior a la vigencia de la Ley. El criterio es que si es pública la información actual de una actividad gubernamental, se hace extensiva la publicidad para la información pasada sobre el mismo rubro. En forma análoga, el artículo 7º también sirve como parámetro de criterio para la información a *contrario sensu*. Si, por ejemplo, la información sobre una autorización o concesión es pública por definición, también lo es la cancelación o revocación de la misma.

- 2. Nombre e información relativa a beneficiarios y servidores públicos.** Otra interpretación que parte del artículo 7º de la Ley tiene que ver con el nombre de los beneficiarios de recursos públicos. En este punto, la interpretación del Pleno se funda también en el artículo 12 de la Ley que establece que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos. También son públicos los informes de dichas personas sobre el uso y destino de los recursos. No se omite la consideración del nombre de una persona como dato personal si la identificación del nombre pudiera, en ciertas ocasiones específicas, revelar información que afectara su intimidad. No obstante, en el caso de los beneficiarios de recursos públicos federales, y debido a que el mandato de la Ley establece claramente que la transparencia persigue al recurso público, el Instituto ha resuelto la publicidad de los nombres de cualquier beneficiario al atender los objetivos fundamentales de la Ley de favorecer la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública y, siempre y cuando, la difusión no afecte la intimidad de las personas o menoscabe el orden público. Asimismo, en el caso del servidor público, se ha determinado hacer público el nombre de quien ocupa el cargo y/o se encuentra en cualquier nómina que se solventa con recursos públicos federales. En el caso de los servidores públicos, se ha resuelto también por la publicidad de las condiciones y criterios de su contratación, permanencia, desempeño, promoción, separación y jubilación de sus cargos, a partir de la publicidad de toda contratación celebrada por los sujetos obligados. En todos los casos, la obligación de dar acceso corresponde a la entidad o dependencia que haga el desembolso, pues a estas instancias corresponde, como se ha dicho, informar sobre el destino que dan a los recursos públicos. Ahora bien, vale reiterar que los sujetos también están obligados a proteger los datos personales, incluyendo los relativos a servidores públicos. En el caso de solicitud de acceso a copia de nómina o recibos de sueldo, por ejemplo, el criterio privilegia la emisión de una versión pública en la que se omitan los datos personales, tales como descuentos por seguros potenciados de vida, gastos médicos, pago de pensiones alimenticias debido a alguna condena judicial, etc.; en suma, aquella información que se refiere al patrimonio de la persona, una vez asignado el recurso público federal.
- 3. Información sobre beneficiarios de recursos públicos.** El artículo 12 de la Ley ha sido interpretado en el sentido de obligar la transparencia de información sobre beneficiarios de recursos públicos. Dicha disposición establece que “los sujetos 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”. Esto es particularmente importante en casos como la información relativa a la liquidación de trabajadores, beneficiarios de fideicomisos públicos, etc. En el caso de beneficiarios de autorizaciones, concesiones, licencias o permisos, se absorben a la esfera de los recursos públicos (en tanto patrimonio federal) y por tanto la información sobre ellos se considera pública.
- 4. Seguridad nacional e información pública.** La Ley ofrece una definición con una amplia connotación para el concepto “seguridad nacional” en su artículo tercero. A partir de

esa definición y en un esfuerzo sin precedentes en el ámbito oficial federal por acotar el concepto, el Instituto trabajó con las instancias cuyas funciones integran actividades de seguridad nacional y produjo una lista de conceptos prácticos, concretos y con un nivel de abstracción inferior al contenido en la definición legal. Lo anterior quedó plasmado en los Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicados por el Instituto en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de agosto del año 2003. A partir de los Lineamientos y al conocer varias negativas que se fundaban en forma general y en ocasiones arbitraria en el concepto de seguridad nacional, el Pleno se ha pronunciado por desclasificar la información que revela información sobre organización y funcionamiento administrativos, estructuras orgánicas y gasto público, preservando la reserva de toda la información que pudiera revelar capacidades operativas (preventivas, ofensivas y defensivas) y la información sobre táctica y/o estrategias. Es decir, el criterio ha protegido toda aquella información que da cuenta de la capacidad y la logística en la esfera de actuación de seguridad, pero ha hecho pública cualquiera otra que no revele lo anterior, particularmente aquélla que da cuenta del uso de los recursos públicos. En forma análoga, las cuestiones de seguridad pública y defensa nacional siguen este criterio.

- 5. Secretos sobre el patrimonio personal y acceso a información sobre recursos públicos.** Hay secretos legalmente establecidos como el bancario, el fiduciario o el bursátil, contenidos entre otras en la Ley de Instituciones de Crédito. Su existencia y protección es fundamental para preservar la seguridad del patrimonio de las personas y favorecer así la certidumbre y confianza en el sistema de ahorro e inversión nacional, premisas centrales para mantener la estabilidad de la economía nacional. En realidad, los secretos bancario, fiduciario y fiscal, entre otros, protegen el patrimonio que es uno de los ejes centrales de la privacidad de las personas. En términos de la Ley, se refieren por lo tanto a datos personales, es decir, a información confidencial que pertenece al titular de la misma y cuya protección es imprescriptible. El criterio que ha seguido el Pleno es que, de actualizarse el secreto como fuente de protección de la privacidad, la información no puede ser revelada por la autoridad responsable. En los términos de la Ley de Instituciones de Crédito y de otras disposiciones legales, como el Código Fiscal, el secreto debe preservarse sin perjuicio sobre el origen de los recursos. Al mismo tiempo, la LFTAIPG establece la transparencia y acceso a la información en lo que se refiere a los recursos públicos. Por lo anterior, el Instituto ha prepublicado el “Anteproyecto de recomendaciones que observarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la emisión de criterios específicos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias, bancarias y fiscales realizadas con recursos públicos federales” que buscan establecer la compatibilidad legal entre los secretos legales y la transparencia en materia de fondos públicos. En síntesis, la llave que puede abrir el candado de los secretos se ubica en el sujeto obligado que tiene esa facultad. En los términos de la Ley de Instituciones de Crédito, por ejemplo, se identifican las instancias que pueden legítimamente autorizar el acceso a la información protegida por los secretos. En ese marco, los titulares de los

recursos depositados pueden otorgar el acceso; por lo tanto, toda dependencia o entidad, titular o beneficiaria de los recursos públicos y con capacidades legales para otorgar acceso a la información, debe analizar el daño presente, probable y específico que ocasionaría su revelación, pero no debe negar el acceso simple y llanamente con base en la Ley de Instituciones de Crédito o el código fiscal. Es decir que el titular de los recursos públicos, cuenta-habiente, fideicomitente o contribuyente, por ejemplo, puede otorgar acceso a la información solicitada sobre recursos públicos sin violar la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) o el Código Fiscal. En caso de que proceda la reserva, el sujeto obligado debe hacerlo con base en la LFTAIPG y bajo las reglas por ésta establecida. En cualquier caso, al ser la autoridad en materia de acceso a la información en posesión de entidades y dependencias, el Pleno no ha resuelto con fundamento en la Ley de Instituciones de Crédito, sino que ha trasladado el razonamiento del caso al ámbito de la LFTAIPG y se clasifica la información, en su caso, en términos de su confidencialidad o reserva establecida en la citada.

6. Publicidad de los procesos deliberativos cuando la decisión definitiva ha sido tomada.

La fracción sexta del artículo 14 de la Ley establece que todo proceso deliberativo es reservado, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. La interpretación que sobre el particular ha generado el Pleno, plasmada en los Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es que una vez concluido dicho proceso en forma concluyente, sea o no susceptible de ejecución la decisión, haya transcurrido el plazo de presentación de cualquier posible impugnación o haya quedado sin materia el mismo, la información es de naturaleza pública —con carácter excepcional, parte de ella se puede clasificar como reservada o confidencial— conforme a la fracción decimoséptima del artículo 7° de la Ley. Vale enfatizar que el artículo 14 establece que toda decisión definitiva debe estar documentada, y el artículo 2 define como pública a toda la información gubernamental, motivo por el cual sólo excepcionalmente podrá reservarse la información relativa a procesos deliberativos concluidos.

7. Acceso a expedientes clínicos por parte de sus titulares. La Ley garantiza el acceso a los datos personales de los interesados cuando los solicitan y acreditan su personalidad (capítulo cuarto de la LFTAIPG y su artículo 50). Es decir, que no se puede negar acceso a la información que contiene datos personales cuyo titular es el propio solicitante, lo cual es particularmente importante con la información que contiene datos sobre el estado de salud física o mental de la persona. En la práctica y con base en normas que tienen una jerarquía inferior a la de la LFTAIPG, las instituciones de salud pública proveían al interesado únicamente un resumen clínico y no el total del expediente que contuviera la información sobre su tratamiento médico y su estado de salud. Para el Pleno, a partir de la Ley, es indiscutible el derecho de todo paciente a conocer su expediente médico, lo cual se integra en la obligación a dar acceso a los datos personales de sus titulares interesados y, los objetivos de la Ley, de garantizar la información a toda persona y favorecer la rendición de cuentas.

8. **Acceso a información de quebrantos financieros con cargo al gasto público.** Los quebrantos en instituciones federales públicas tiene implicaciones de carácter legal y económico para los recursos públicos. Por una parte, coloca al deudor en una situación irregular a partir de su decisión de no cumplir con una obligación financiera o pagar un adeudo; por otra parte, el quebranto puede comprometer recursos públicos. En este último caso, la información relativa al quebranto, con fundamento en los artículos 7 y 12 de la Ley, se considera de carácter público a partir del momento que dicho quebranto pasa a ser un pasivo del sujeto obligado, y en virtud de que entonces se registra dicho monto en rubros contables con cargo al presupuesto federal. Nuevamente, resulta contrario al mandato expreso de transparencia de la LFTAIPG el argumento de reservar esta información por corresponder supuestamente a alguno de los secretos previstos en la Ley de Instituciones de Crédito, aunque nuevamente, la versión de su divulgación deberá proteger en su caso cualquier información confidencial.
9. **Información sobre patrimonio federal.** En su artículo 2, la Ley establece claramente que toda la información gubernamental es pública y que los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que la misma señala. En ese marco, se entiende que toda decisión y acción gubernamental que afecte al patrimonio federal, propiedad de la nación, es obligatoriamente pública. Es por lo anterior que aún tratándose de recursos provenientes de empresas privadas que gocen de una concesión de una autoridad federal o del beneficio de la explotación de bienes federales, existe la obligación para los sujetos obligados de proporcionar la información que contengan en sus archivos sobre el particular, si los trabajos o afectaciones de terceros corresponden a una propiedad federal. El criterio se actualiza por la afectación al patrimonio federal, con independencia de la naturaleza de la afectación o el origen de la inversión.
10. **Determinación de la publicidad de la información con independencia del nombre del solicitante: el caso de los juicios *sub iudice*.** La determinación de la publicidad de la información gubernamental se establece con absoluta independencia del nombre del solicitante y sin necesidad alguna de que éste demuestre interés jurídico. Cuando una persona solicita información relativa a un expediente que forma parte de un juicio, el tratamiento relativo a su publicidad por parte del Pleno se da en los términos de la Ley: si parte del expediente o su totalidad es pública, el acceso es irrestricto para toda persona, además del solicitante. Si por su parte el solicitante argumenta interés jurídico por así convenir a su situación, la determinación de la publicidad de la información solicitada debe, nuevamente, llevarse a cabo con independencia de la intención planteada. Lo anterior ha sido relevante en el caso de solicitudes de información por parte de personas que forman parte de un expediente en un proceso jurisdiccional o administrativo seguido en forma de juicio que se encuentra en trámite, es decir, que no ha causado estado o ejecutoria por la autoridad responsable. En esos casos, el Pleno ha resuelto sobre la publicidad o clasificación de la información como si se tratase de cualquier solicitante, y ha recomendado que la parte interesada acuda ante el Juez de la causa o la autoridad juzgadora, con el fin de que impere la decisión de los últimos sobre la información que el expediente consigna.

- 11. La obligación de cumplir con la publicidad relativa a la información contenida en registros públicos por mandato legal.** La Ley establece que la información que ya esté disponible al público, o la información relativa a personas que se halle en registros públicos o en fuentes de acceso público, no podrá considerarse como confidencial. En ocasiones, la solicitud de acceso a información se refiere a registros públicos que no han sido actualizados oportunamente, por lo que las dependencias y entidades declaran que no poseen información a pesar de que por obligación legal les corresponde generar e incorporar en registros de orden público dicha información. En estos casos, el Instituto inquiriere a la autoridad responsable sobre el plazo de cumplimiento con el mandato legal de tener disponible dicho registro, y le instruye a entregar la información del mismo al solicitante en el momento señalado o conforme se vaya generando.
- 12. Publicidad de un documento que por su naturaleza fue reservado.** Cuando un documento ya fue público, aun cuando por su naturaleza sea clasificable como reservado, debe otorgarse acceso si media solicitud. El criterio que prevalece en este caso está relacionado con el principio de igualdad jurídica, y se refiere a que, si en algún momento ya se hizo pública su existencia y se proporcionó la información a algunas personas, la dependencia o entidad no tiene razón para negar su entrega si vuelve a ser solicitada, pues ellos podría privilegiar a ciertos particulares en detrimento de otros. Al mismo tiempo, se parte del criterio según el cual los documentos gubernamentales reservados deben permanecer bajo la custodia de los sujetos obligados para garantizar su acceso restringido a los servidores públicos autorizados. Pero si un documento reservado ha sido público, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurrir sus custodios en la esfera gubernamental, el control sobre su acceso se ha perdido en el ámbito de los sujetos obligados, por lo que no guarda sentido mantener reservado un documento que ya es público, pues ya está en posesión de particulares. Nuevamente, el interés público es su divulgación para impedir solamente a algunos el acceso a información gubernamental privilegiada. Por ejemplo, se refiere al criterio de todos aquellos documentos que, en alguna reunión de trabajo de las unidades responsables, son distribuidos entre sujetos no obligados por la Ley y que posteriormente se niega la entrega cuando son solicitados formalmente.
- 13. Transparencia en la actuación de autoridades reguladoras.** En el caso de autoridades que cuentan con atribuciones para efectos de otorgamiento de concesiones, autorizaciones o permisos; o sus condicionamientos o revocaciones, estas actividades reguladoras necesariamente afectan a particulares. En ese marco, algunas dependencias o entidades han pretendido manifestar que la naturaleza del expediente en su conjunto es confidencial. Sobre el particular, el Pleno ha distinguido la información confidencial en posesión de los sujetos obligados en los términos del artículo 18 (entrega con carácter de confidencial o datos personales cuya difusión requiera el consentimiento de los individuos), de aquella información generada estrictamente por la autoridad en el marco del proceso deliberativo que llevó a la decisión definitiva sobre la regulación. El criterio en esta materia ha sido que, para la vigencia y respeto del Estado de derecho y la rendición de cuentas, debe haber una versión pública de la regulación, que omita debidamente la información confidencial pero dé cuenta de la actuación de la autoridad responsable.

2.4.4 Amparos presentados en contra de las resoluciones del Instituto

Se han presentado 30 amparos en contra del IFAI en el periodo comprendido del 12 de junio de 2003 al 15 de mayo de 2004; 25 por particulares y cinco por la Administración Pública Federal. Del total de amparos presentados, ocho se han resuelto en definitiva a favor del Instituto, incluyendo aquellos presentados por dependencias o entidades que no fueron notificados al IFAI, por haber sido desechados al ser notoriamente improcedentes. Se han presentado 15 recursos de revisión derivados de amparos, de los cuales seis han sido planteados por el IFAI, cuatro por los particulares y cinco más por las dependencias y entidades.

De los amparos presentados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en contra de las resoluciones del Instituto, la Secretaría de Energía y Luz y Fuerza del Centro los han interpuesto en contra de la admisión del recurso de revisión. Otros han sido interpuestos en contra de la resolución del Pleno del Instituto, como es el caso del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, finalmente, algunos como el interpuesto por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C., que se amparó en contra de una consulta realizada al IFAI.

En el caso del IPAB, el Juicio de Amparo fue desechado por notoriamente improcedente y la entidad acudió ante los Tribunales Colegiados de Circuito a través de un recurso de revisión. El Séptimo Tribunal resolvió confirmar la decisión del juez y generó la siguiente Tesis:

“Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Febrero de 2004. Tesis: I.7o.A.275 A. Página: 1073. Materia: Administrativa, Común. Tesis aislada.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.

El artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que las personas morales oficiales podrán ocurrir al juicio de garantías únicamente cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. **En consecuencia, si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver el recurso de revisión contemplado por el numeral 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, obliga al comité de información de alguna dependencia a proporcionar la información solicitada por un particular, tal comité carece de legitimación para ocurrir al juicio de garantías, en atención a que dicha determinación, materialmente jurisdiccional, no afecta su patrimonio, entendido como una disminución material en sus bienes, sino únicamente lo vincula a exhibir la documentación respectiva.**

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión (improcedencia) 7287/2003. Integrantes del Comité de Información del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y otro. 4 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.”

Esta tesis jurisdiccional explica porqué las dependencias y entidades no pueden impugnar por ningún medio legal o constitucional las resoluciones emitidas por el IFAI con motivo de la tramitación de un recurso de revisión. En los casos resueltos por las autoridades judiciales, éstas se fundaron en la falta de interés jurídico de las dependencias para impugnar la constitucionalidad de la LFTAIPG, y en ese sentido desechar por notoriamente improcedente cada juicio de garantías promovido por la Administración Pública Federal.

De esta forma, se entiende que las Secretarías de Estado, empresas paraestatales, organismos descentralizados y demás dependencias y entidades únicamente pueden ampararse cuando pelagra su patrimonio, lo que no sucede cuando se les ordena entregar información a los particulares.

2.5 Coordinación, enlace y vigilancia de la Administración Pública Federal

Si bien el objetivo primordial de la LFTAIPG es proveer lo necesario para asegurar que toda persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información, la entrada en vigor de ésta no garantiza, por sí misma, que este derecho se ejerza con eficacia y pleno apego a lo dispuesto por la norma, ya que la transparencia y el acceso a la información, como todo proceso, requieren de la adopción de nuevos hábitos en el quehacer de las instituciones públicas. Por ello, el IFAI ha centrado parte importante de sus esfuerzos en coordinar y vigilar las acciones de la Administración Pública Federal encaminadas a la instrumentación de la Ley, así como a organizar y diseñar sistemas de vigilancia y evaluación que permitan dar seguimiento a las normas de carácter general, lineamientos y políticas para el cumplimiento de las disposiciones en esta materia.

Por otra parte, la Ley y su Reglamento no sólo establecen los criterios bajo los cuales se podrá clasificar información como reservada o confidencial, sino que especifican el procedimiento que se deberá seguir para negar el acceso a la información requerida.

Con el fin de coordinar y vigilar las acciones de las dependencias y entidades, desde el comienzo de funciones del Instituto tanto los Comisionados como los demás funcionarios han llevado a cabo reuniones de trabajo, seminarios, cursos de capacitación, ruedas de prensa, entre otros eventos, algunos de ellos previos a la vigencia de la LFTAIPG, con el objetivo de dar a conocer los preparativos conducentes a su pleno cumplimiento.

2.5.1 Acciones de vigilancia en materia de seguimiento de resoluciones

El Instituto, en términos de lo dispuesto por la LFTAIPG y su Reglamento, cuenta con facultades para dar seguimiento a las resoluciones que sean emitidas con motivo de los recursos de revisión que interpongan los particulares ante éste. Con tal finalidad ha instrumentado mecanismos que permiten a partir del momento de haberse concluido el plazo de cumplimiento a las resoluciones (diez días hábiles) por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, verificar que las autoridades atiendan los supuestos de las mismas.

Dicha verificación la realiza el IFAI a través de la Dirección General de Coordinación y Vigilancia, unidad que entabla comunicación con las autoridades responsables de atender y cumplir las

resoluciones y en aquellos casos en los que no se obtengan resultados favorables, inicia un procedimiento de integración documental, requiriendo oficialmente la información sobre la atención de la resolución y constancias de entrega de información al recurrente.

En los casos en los que a partir de los requerimientos de atención se determine la renuencia de alguna autoridad para atender la instrucción vertida en la resolución, o bien, se configure un cumplimiento parcial, deficiente o diferente a lo ordenado por la misma, se conforma el expediente técnico con las constancias que acrediten la situación prevaleciente para ser dictaminado por la Secretaría de Acuerdos del Instituto y se ejerzan las medidas contempladas en el artículo 92 del Reglamento de la Ley, a saber: a) requerir al superior jerárquico para su cumplimiento; b) dar conocimiento al Órgano Interno de Control competente para la intervención legal que corresponda o, c) hacer del conocimiento público dicha circunstancia.

Resalta la intervención que se ha tenido sobre seis asuntos, dos de los cuales se encuentran actualmente en procedimientos ante autoridades jurisdiccionales (Secretaría de Relaciones Exteriores e Instituto para la Protección del Ahorro Bancario); uno en el que incluso se acompañó al recurrente ante las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la entrega de la información; otro en que se han revisado y se están realizando trabajos conjuntos con el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario para la conformación de las versiones públicas de las actas de sesión de su H. Junta de Gobierno; otro en que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología entregó información directamente al peticionario sobre contrataciones de despachos externos de recuperación de cartera de becarios; y el último, que se encuentra en atención con autoridades de la Secretaría de la Defensa Nacional, respecto de diversas instalaciones en zonas militares.

En el procedimiento para dar seguimiento a las resoluciones que emite el Pleno del IFAI se identifican básicamente cuatro procesos que no necesariamente aplican a todas las resoluciones. Se han denominado de la siguiente manera:

- **Proceso I: Seguimiento del cumplimiento de resoluciones.** Este proceso tiene que realizarse en todos los casos y puede concluir o derivar en cualquiera de los otros tres procesos siguientes.
- **Proceso II: Vigilancia en sitio.** Este proceso puede derivarse a partir de que la dependencia no adjunte la información entregada en su informe de cumplimiento a la resolución o porque se determinó necesario acompañar al recurrente en su visita a la dependencia cuando las circunstancias de la misma resolución lo ameriten.
- **Proceso III: Incumplimiento de resoluciones:** Este proceso se lleva a cabo cuando se estima que la resolución no ha sido aplicada en su totalidad.
- **Proceso IV: Inconformidad por parte del recurrente:** Este proceso no es una secuencia de los procesos antes mencionados dado que puede presentarse en cualquier momento. Lo anterior se debe a que en la LFTAIPG no está delimitado el plazo de gracia que tiene un recurrente para presentar una inconformidad sobre la información entregada.

2.5.2 Evaluaciones diversas del cumplimiento de la Administración Pública Federal con relación a la LFTAIPG

Como parte de la evaluación periódica que se realiza a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con respecto al cumplimiento de sus responsabilidades contenidas en la Ley, el IFAI ha construido diversos índices y ha elaborado algunos estudios que evalúan ciertos aspectos relacionados con la misma. A continuación se da cuenta de algunos de ellos.

a) Índice de apertura, seguimiento y efectividad de la clasificación

Con la finalidad de vigilar que las dependencias y entidades cumplan con el procedimiento establecido por la Ley para negar el acceso y/o declarar inexistencia, así como para medir la efectividad de las unidades administrativas para clasificar la información, se desarrolló una metodología con base en tres indicadores: indicador sobre cumplimiento de los procedimientos, indicador interno e indicador externo.

El *indicador sobre cumplimiento de los procedimientos* verifica que las dependencias y entidades cumplan con lo establecido en los artículos 45 y 46 de la LFTAIPG. Por su parte, el *indicador interno* evalúa la efectividad de las clasificaciones y declaraciones de inexistencia realizadas por las unidades administrativas, mientras que el *indicador externo* revisa la efectividad en la tarea de clasificación de la información.

b) Análisis cualitativo y cuantitativo de respuestas terminales a solicitudes de acceso a la información.

Para garantizar el cumplimiento de la LFTAIPG se revisaron las respuestas emitidas, por medio del SISI, por las diferentes Unidades de Enlace de las dependencias y entidades a las solicitudes de información realizadas entre el 12 de junio y el 24 de julio de 2003. El objetivo de este estudio fue determinar la susceptibilidad a imprecisiones en las respuestas empleadas por las Unidades de Enlace en la atención a las solicitudes de acceso a la información, así como identificar los elementos que incrementan la propensión a errores. Con este estudio también se buscó identificar los temas sobre los que debería centrarse la capacitación dirigida a los servidores públicos en materia de atención a las solicitudes de información.

c) Índice de infraestructura y calidad de atención de las Unidades de Enlace

La LFTAIPG ofrece distintas alternativas para que el solicitante ejerza su derecho de acceso a la información, ya que éste puede presentar su solicitud por medio de Internet, por correo, o bien, puede presentarse personalmente en la Unidad de Enlace. Este indicador se ocupa, precisamente, de revisar la calidad de la atención en las Unidades de Enlace, ya que sólo un estimado de cuatro millones de personas, en todo el país, tiene acceso a Internet.

Por la anterior, el IFAI ha instrumentado el programa de *usuario simulado*, el cual consiste en trabajar con un grupo de personas de perfil diverso –estudiantes, amas de casa, profesionistas y adultos mayores– para que visiten las Unidades de Enlace, con el objetivo de realizar una solicitud de información y enfrentar todas aquellas dificultades que una persona común podría encontrar. Esta metodología permite al IFAI detectar fallas y desarrollar las acciones necesarias para propiciar que sean subsanadas.

Este programa es permanente y genera un indicador trimestral para cada una de las Unidades de Enlace. Sin embargo el ejercicio inicial –primer trimestre del 2004– sólo abarca a las Unidades de Enlace de la zona metropolitana, pero se tiene contemplado que en el presente año este programa sea de corte nacional. El indicador, que se elaboró entre octubre de 2003 y marzo de 2004, forma parte del “Modelo integral de desempeño de órganos de vigilancia y control”, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través del cual se incorporan diferentes indicadores de desempeño en el que intervienen los Órganos Internos de Control, con el objetivo de detectar áreas de oportunidad y mejorar la eficiencia de dichos órganos.

d) Índice de respuesta a las solicitudes de información vía Internet

Con el fin de avanzar en el análisis del acceso a la información y de la transparencia, se realizó el estudio sobre el Índice de Respuestas a las Solicitudes de Información vía Internet (IRESII), el cual analiza las respuestas que las unidades de enlace de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal entregan a los solicitantes que utilizan el Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

Bajo la figura de “usuario simulado”, entre el 31 de julio y el 22 de agosto de 2003, el IFAI realizó un primer ejercicio con 1,526 solicitudes de información a las 218 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal registradas hasta entonces en el SISI. El objetivo del estudio fue medir tres aspectos de las respuestas a las solicitudes de información: 1) la congruencia de las respuestas con las preguntas enunciadas en las solicitudes; 2) la desagregación (nivel de detalle) de la información entregada y, 3) la velocidad de respuesta (en días hábiles). Con base en estas tres características de las respuestas a las solicitudes se construyó el IRESII. En este orden de ideas el IRESII se configura como un primer estudio hacia la construcción de un Índice General de Transparencia.

2.5.3 Capacitación de servidores públicos de la Administración Pública Federal

Las actividades de capacitación a que hace referencia el artículo 24, fracción VI del Reglamento Interior del IFAI tienen por finalidad que los servidores públicos de la Administración Pública Federal cuenten con los conocimientos y herramientas para aplicar criterios claros, uniformes, específicos y con apego a la Ley; a fin de que todo ciudadano pueda acceder a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos, logrando así transparentar la gestión pública y constituirse en fiscalizador de los actos de gobierno.

Mediante una capacitación aplicada de manera sistemática y organizada, se genera una política de acceso a la información, y se transmiten conocimientos, actitudes y habilidades a los servidores públicos, por lo que se convierte en un medio esencial para lograr el pleno entendimiento del espíritu y aplicación de la LFTAIPG y la interiorización de los criterios de obligatoriedad en su cumplimiento para los servidores públicos.

A la fecha, el Instituto ha organizado jornadas de información, cursos de capacitación, talleres y pláticas dirigidos a los titulares de las Unidades de Enlace y los Comités de Información, integrantes de los Órganos Internos de Control y otros funcionarios, así como a los responsables de los archivos de concentración, trámite e histórico de las unidades administrativas de las diversas

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Estas acciones de capacitación presencial han versado sobre las siguientes materias:

- a) Marco normativo: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.
- b) Presentación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, sus funciones y actividades.
- c) Lineamientos generales de clasificación y desclasificación de la Información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- d) Funcionamiento del Sistema de Solicitudes de Información, impartidos a 150 servidores públicos de diversas dependencias y entidades que solicitaron al IFAI esta capacitación.
- e) Clasificación de información e índices de expedientes reservados, impartidos a 993 servidores públicos de 116 dependencias y entidades.
- f) Lineamientos para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, impartidos a 944 servidores públicos de 152 dependencias y entidades.

3. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

3.1 Clasificación de la información pública

El IFAI, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 37, fracciones III y IV de la LFTAIPG, 28 y 42 de su Reglamento, tiene atribuciones para expedir lineamientos que regulen la clasificación y desclasificación de la información, así como la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3.1.1 Expedición de lineamientos en materia de clasificación de la información pública

Los lineamientos en materia de clasificación de la información tienen como objetivo regular la forma en que debe clasificarse y desclasificarse la información por parte de las dependencias y entidades. Al respecto, el IFAI elaboró el anteproyecto de "Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". Dichos lineamientos establecen de manera detallada las excepciones a la publicidad de la información, cómo llevar a cabo la clasificación y desclasificación de la información, señalando tanto a los responsables de dicha actividad como el marcado de los expedientes y documentos. De igual forma, dicho ordenamiento obliga a los servidores públicos a realizar pruebas de daño a la información cuando se argumente que no es posible

darla a conocer, por lo que no será suficiente que ésta se relacione directamente con alguna causal de reserva, sino que además deberá señalarse expresamente el daño presente, probable o específico que se causaría, ya que en caso contrario, el IFAI determinará que la información es pública por no existir causas para clasificarla.

El anteproyecto se sometió a consulta pública en el mes de junio de 2003. Se recibieron opiniones de diversas dependencias y entidades con los comentarios al mismo, muchos de los cuales se integraron a un documento final que fue aprobado por el Pleno del Instituto y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003.

Para la elaboración del anteproyecto inicial, el IFAI llevó a cabo reuniones con el Gabinete de Seguridad Nacional, a efecto de acotar de manera fundada, clara y sencilla, los elementos de la definición del concepto de Seguridad Nacional. Finalmente, se realizaron diversos estudios en materia de acceso a la información en el derecho comparado y se llevaron a cabo entrevistas con expertos de otros países como Reino Unido, Canadá y Estados Unidos.

Antes de expedir los Lineamientos, y como un ejercicio de identificación de información clasificada o susceptible de clasificarse, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril del 2003, las "Recomendaciones para la identificación de rubros temáticos reservados o confidenciales por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". En respuesta a este ejercicio, el 30 de mayo se recibieron y analizaron los formatos enviados por distintas unidades administrativas del gobierno federal, los cuales sirvieron de base para la posterior elaboración de los índices de información reservada.

3.1.2 Criterios de clasificación de la información pública

La información gubernamental es pública y la clasificación de la misma se justifica estrictamente por excepción, por lo que en caso de clasificar información, cualquier dependencia o entidad deberá dar pleno fundamento y motivo a las negativas de acceso a la misma.

Es importante subrayar que para clasificar la información no será suficiente que el contenido de la misma esté directamente relacionado con las materias que la LFTAIPG establece como reservadas, adicionalmente, deberá considerarse la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la divulgación de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados por dicho ordenamiento, su Reglamento, los Lineamientos y los Criterios específicos de los Comités de Información de las dependencias y entidades.

El período máximo de reserva será de doce años y los titulares de las unidades administrativas deberán determinar que este lapso sea el estrictamente necesario durante el cual subsistan las causas que dieron origen a la clasificación. Para establecer dicho período, los titulares de cada unidad administrativa tomarán en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionadas con la información al momento de su clasificación. El período de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el expediente o documento.

a) Clasificación de la información como reservada por motivos de seguridad nacional y seguridad pública

La información se clasificará como reservada cuando se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación y, aquellas orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional. Por otro lado, la reserva por motivos de seguridad pública procede cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público.

b) Clasificación de la información como reservada por el menoscabo a la conducción de negociaciones o relaciones internacionales, o bien, el daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria del país

De acuerdo con la LFTAIPG, cierta información se clasificará como reservada cuando su publicación menoscabe la conducción de las negociaciones internacionales o pueda poner en peligro las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos del Estado Mexicano con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional. Asimismo, se menoscaban las relaciones internacionales cuando se difunda información entregada al Estado Mexicano con carácter de confidencial por otros estados, organismos internacionales o cualquier otro sujeto de derecho internacional.

También se reservará la información, cuando su divulgación ponga en riesgo la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, limite la efectividad de proveer a la economía del país de moneda nacional o afecte severamente la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda o el desarrollo del sistema financiero en su conjunto y de los sistemas de pagos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

c) Clasificación de la información como reservada por la existencia de un proceso deliberativo

Se clasificará como reservada la información cuando se trate de opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de un proceso deliberativo en el cual no se ha adoptado la decisión definitiva. Cuando la decisión del proceso deliberativo sea impugnada, ésta se considerará adoptada de manera definitiva una vez que haya transcurrido el plazo respectivo sin que se haya presentado dicha impugnación. También se considerará que se ha tomado la decisión definitiva en un proceso deliberativo, cuando a juicio del responsable de tomar dicha decisión, se considere que aquel ha quedado sin materia o cuando por cualquier otra causa no se continúe con su desarrollo.

3.1.3 Registro de índices de expedientes reservados

Con fecha 9 de diciembre de 2003, el IFAI publicó el documento "Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para elaborar y notificar al Instituto los índices de expedientes reservados", cuyo objeto es el de establecer el procedimiento que se deberá observar para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 17 de

la LFTAIPG. Las dependencias y entidades elaboraron índices de expedientes reservados a través de un sistema electrónico que desarrolló y puso en marcha el IFAI, el cual les permite llevar a cabo el registro, y en su caso, la actualización de sus expedientes reservados, así como la publicación de dicha información en Internet. Estos índices deberán actualizarse semestralmente y serán revisados para verificar su cumplimiento. A través del sistema para el registro de índices, el IFAI podrá llevar a cabo importantes desclasificaciones de información para que sea del dominio público y, por su parte, los órganos internos de control en cada dependencia o entidad podrán verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LFTAIPG.

A la fecha, el IFAI ha registrado una gran cantidad de expedientes como reservados, organizados por dependencia o entidad y por rubro temático. El sistema de búsqueda pública a través del sitio de Internet del IFAI permite, a cualquier persona, consultar por cuánto tiempo están reservando información las oficinas gubernamentales y con base en qué fundamento legal, de manera tal que, una vez transcurrido el período de reserva, o bien cuando ya no subsistan las causas que dieron origen a la clasificación, se pueda solicitar acceso a la información contenida en dichos expedientes.

3.1.4 Atención a consultas y asesoría sobre clasificación de la información

De manera constante el Instituto atiende consultas formuladas por las dependencias y entidades sobre clasificación de la información, con el objeto de aportar elementos que permitan a las unidades administrativas clasificar debidamente la información, así como organizar y conservar sus archivos. A la fecha el IFAI ha atendido más de 100 consultas sobre la materia. Asimismo, se sostuvieron 187 reuniones con diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales tuvieron como propósito brindar asesoría en materia de clasificación de la información, elaboración de índices de expedientes reservados y organización de archivos.

Por otro lado, el IFAI brinda asesoría de manera continua en materia de clasificación de la información a otros sujetos obligados por la LFTAIPG. A la fecha del presente Informe, se han llevado a cabo diez reuniones con servidores públicos de los otros Poderes de la Unión, así como de órganos constitucionales autónomos, a efecto de intercambiar experiencias en materia de clasificación de la información y organización de archivos.

3.2 Archivos

La gestión gubernamental se plasma en documentos. La actividad de los servidores públicos y su responsabilidad en el cumplimiento de sus atribuciones pueden conocerse de manera efectiva a través del análisis y consulta de los documentos y expedientes que obran en cada dependencia y entidad. La toma de decisiones de los servidores públicos sólo puede ser evaluada con el acceso a la información que existe en los archivos. En consecuencia, la rendición de cuentas descansa en la existencia de archivos localizados, organizados y confiables, aunado al hecho de contar con una regulación para el acceso.

Debido a la ausencia de un cuerpo normativo coherente que estableciera las bases para la administración correcta de los archivos, por mucho tiempo se ha padecido de una deficiente organización de los mismos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el mejor de los casos la organización de archivos no es uniforme, o bien, no permite una localización rápida de los documentos, ni establece parámetros sobre su conservación.

La escasa regulación sobre este tema ha propiciado la pérdida, destrucción y opacidad de información relevante, que en muchos casos tiene valor económico e histórico. La desorganización en los archivos no asegura la validez, autenticidad, confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información contenida en expedientes. Un archivo desorganizado hace nugatorio el derecho de acceso a la información, ya que la falta de controles —inventarios, catálogos, guías— permite que se destruya, oculte o inutilice información.

Debido a que los archivos constituyen el elemento central del acceso a la información pública gubernamental, la LFTAIPG cuenta entre sus objetivos el mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos administrados por el gobierno federal. Con tal fin, el Archivo General de la Nación (AGN) elaboró, en coordinación con el IFAI, los lineamientos que contienen los criterios para catalogar, clasificar y conservar los documentos y expedientes, así como para organizar los archivos de las dependencias y entidades. Se integró un grupo de trabajo con servidores públicos de ambas instituciones, con el propósito de elaborar el anteproyecto de "Lineamientos generales de organización, conservación y custodia de archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", el cual fue publicado para consulta pública el 5 de noviembre de 2003 en sus sitios de Internet, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 10 de la LFTAIPG.

El Instituto, con motivo de la consulta pública, detectó que la operación de los archivos ha representado un grave problema, debido entre otras causas a:

- Escasa atención prestada a los archivos administrativos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Escaso o nulo personal capacitado para la organización archivística.
- Ausencia de normas para la organización de archivos.
- Acumulación indiscriminada de papel, engargolados, fotocopias, recortes de periódico, fotocopias de recortes de periódicos, colecciones incompletas de Diarios Oficiales, consecutivos fotocopiados atados y paquetes con documentos en desorden, de los que no se ha realizado valoración documental alguna.
- Archivos de trámite y de concentración que trabajan sin inventarios documentales, por lo que no saben qué tipo de documentos resguardan.
- Ausencia tanto de inventarios de expedientes documentales como del cuadro de clasificación archivística institucional.

Así, el 20 de febrero de 2004 el AGN y el IFAI publicaron en el Diario Oficial de la Federación los "Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", dando cumplimiento a los artículos 32 y 37 de la LFTAIPG y 42 de su Reglamento. A continuación se señalan los plazos perentorios establecidos

en los lineamientos para el cumplimiento de obligaciones archivísticas en las dependencias y entidades:

- a. El 1º de enero del 2005 las dependencias y entidades deberán publicar en sus sitios de Internet una guía simple de la organización de sus archivos.
- b. A más tardar en octubre de 2004 las dependencias y entidades deberán contar con el Cuadro General de Clasificación Archivística así como con el Catálogo de Disposición Documental.
- c. En noviembre de 2004 las dependencias y entidades deberán contar con un calendario institucional, en el que se establezcan las fechas programadas para la organización total de sus archivos.
- d. El inventario general por series documentales deberá estar concluido para el 31 de diciembre de 2004.

En este sentido, al entrar en vigor los lineamientos sobre archivos, el Poder Ejecutivo de la Federación se encuentra en plena fase de implantación de los mismos. Para ello, tendrá que desarrollarse la infraestructura necesaria en dos etapas: a) responsables de archivos y, b) mecanismos de control y consulta documental. La primera etapa implicará erogaciones en rubros como creación de plazas y capacitación, mientras que en la segunda será necesario crear mecanismos tecnológicos para el registro, control, consulta y localización expedita de los documentos.

Así como existe el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), una de las prioridades del IFAI es crear un sistema informático que permita a los ciudadanos conocer lo que hay en las gavetas del gobierno, es decir, que desde sus casas o trabajos, a través de Internet, tengan acceso a los índices —rubros temáticos— de la documentación que se genera en cada oficina gubernamental. Por ello el objetivo primordial de un plan de acción en materia archivística por parte del IFAI es el de ordenar el futuro, ya que al contar con archivos organizados y funcionales, se promueve la eficiencia gubernamental y se documenta la toma de decisiones de nuestros gobernantes.

Cuidar un documento es salvaguardar el derecho de cada ciudadano de conocer la información. Dentro de este contexto, la organización y conservación de los archivos del gobierno federal adquiere una gran importancia, en virtud del carácter estratégico que estos poseen para un fácil acceso a la información pública gubernamental por parte de la sociedad.

3.3 Protección de datos personales

La información en posesión del Estado es de muy diversa naturaleza. Aquélla que se refiere a las personas y cuya difusión pueda menoscabar de cualquier forma su integridad, debe ser claramente diferenciada de la que trate sobre cuestiones públicas. En efecto, el tratamiento de uno y otro tipo de información debe ser distinto. Los datos personales utilizados por instituciones de gobierno, cuya titularidad recae única y exclusivamente en el individuo al cual se refieren, deben ser protegidos por el Estado a fin de garantizar su correcto uso y salvaguardar un derecho humano fundamental como es el derecho a la privacidad.

La importancia de este tema se reconoce en todo el mundo y se desprende de la diversidad de ordenamientos jurídicos destinados a la protección de datos personales. Por ejemplo, en la Unión Europea la protección de datos personales tiene dos vertientes: la protección de la privacidad y el impulso a la circulación de datos para promover el comercio mundial. En el caso de Canadá, el Acta Federal de Privacidad de 1982 regula la recolección, uso y difusión de la información personal en posesión de las agencias federales y otorga a los individuos el derecho de acceder a la información personal en posesión de aquellas agencias. En Argentina existen normas constitucionales y sectoriales en materia de protección de datos personales que incluyen garantías sobre el patrimonio genético. En Chile existe una ley que regula la utilización de datos personales relativos a las obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, así como el tratamiento de datos por organismos públicos.

En el caso de México, el artículo 16 constitucional establece las bases del derecho a la privacidad. Además de la norma constitucional existen disposiciones jurídicas que han servido de antecedente a la LFTAIPG; como la Ley de Imprenta, la Ley de Salud, el Código Fiscal, el Código Penal, entre otros. Todas ellas incluían disposiciones dispersas en materia de protección de datos que la LFTAIPG reconoció por medio de principios generales.

En particular, la LFTAIPG otorga al IFAI, en su artículo 37, fracción IX, la atribución de establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales que estén en posesión de las dependencias y entidades. A su vez, éstas tienen la facultad de recabar, generar, transformar y utilizar datos de las personas con las que tienen un vínculo administrativo. A fin de que el IFAI pueda supervisar que las dependencias y entidades hagan un uso correcto de ellos, éstas deben notificar al Instituto sobre los listados de datos personales que utilicen en el desempeño de sus funciones. A través de dichos listados, el Instituto podrá vigilar que las bases o sistemas de datos personales se utilicen única y exclusivamente con la finalidad para la que fueron diseñados.

Para ello, el IFAI elaboró y emitió los "Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto el listado de sus sistemas de datos personales", mismos que fueron publicados el 20 de agosto de 2003 en el Diario Oficial de la Federación. En los Lineamientos se especifica la fecha en la que las dependencias y entidades deben dar a conocer al Instituto los sistemas de datos personales con los que cuenten, el nombre de dicho sistema, el objetivo que persigue, el uso que se le da, la unidad administrativa que lo administra, así como el nombre de su titular. Además, establecen de manera explícita la obligatoriedad de mantener actualizado el listado de bases de datos personales.

Una vez establecido el contenido del listado de bases de datos personales, se puso a disposición de la Administración Pública Federal un sistema para registrar la información relacionada con los Lineamientos señalados. Durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2003, las dependencias y entidades registraron sus sistemas con contenido de datos personales y se implementó un sistema para mantener actualizado y publicado en el sitio de Internet del Instituto el referido listado. Esta medida permite a los particulares conocer aquellas bases de datos en las que pueda existir información de índole personal que les incumba.

Aunado a lo anterior, se redactó el primer anteproyecto de los "Lineamientos generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que están en posesión

de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". En el proceso de elaboración se ha consultado a diversas dependencias y entidades para conocer la situación de la operación y seguridad de sus sistemas de datos personales a fin de mejorar y precisar las disposiciones contenidas en los Lineamientos, cuya publicación se realizará en el mediano plazo.

4. PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

4.1 Promoción y vinculación con la sociedad organizada

El Instituto ha desarrollado diversas actividades conducentes a informar e instruir a diversas audiencias sobre la existencia, trascendencia e implicaciones del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales. En este sentido, el IFAI ha puesto énfasis en la difusión de los mecanismos e instituciones creados por la LFTAIPG así como en la capacitación de usuarios del Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

En materia de difusión y promoción del conocimiento y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, el Instituto ha establecido dos estrategias: la primera consiste en el establecimiento de vínculos de cooperación e intercambio de experiencias con diferentes instituciones académicas del país; la segunda atiende al desarrollo de lazos de colaboración con organizaciones sociales de muy diversa índole (civiles, empresariales, políticas, entre otras).

En la vertiente académica, el IFAI ha desarrollado una amplia actividad de vinculación con diversas instituciones, tanto públicas como privadas, de varios estados del país. Se han visitado universidades, facultades, escuelas, centros de formación, tecnológicos, preparatorias, entre otros, en donde se han llevado a cabo actividades de muy distinto orden y alcance: foros masivos, conferencias, cursos, talleres y pláticas. Para ello se han visitado 15 entidades federativas además del Distrito Federal: Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Estado de México, Guerrero, Zacatecas, Veracruz, Querétaro, San Luis Potosí, Hidalgo, Sonora, Jalisco, Tabasco, Baja California y Guanajuato.

- **Desarrollo de vínculos y actividades con instituciones académicas**

Acción: Contacto y colaboración con instituciones académicas.

Objetivo: Promover en todo el país el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y generar espacios de discusión y análisis en la materia.

Método: Establecer contactos, propuesta y planeación de eventos, organización y logística. Realización de los eventos académicos.

Cuantificación: Número de instituciones con las que se han llevado a cabo actividades.

Resultado: 24 instituciones de educación superior.

Cabe destacar la realización de eventos académicos en la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Politécnico Nacional; El Colegio de México; el Centro de Investigación y Docencia Económicas; la Universidad Iberoamericana; el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente y, el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Interactiva.

Además, se han iniciado pláticas con el propósito de acordar la suscripción de convenios de colaboración con instituciones académicas de las entidades federativas y del Distrito Federal, entre las que se encuentran:

- Universidad Anáhuac.
- Universidad de Colima.
- Universidad de San Luis Potosí.
- Universidad Veracruzana.
- Universidad Iberoamericana.
- Universidad Intercontinental.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Hasta la fecha se han establecido contactos y desarrollado actividades con 24 instituciones académicas públicas y privadas, con las que se han organizado 37 eventos —un promedio de tres eventos al mes— con una asistencia aproximada de 9,500 personas.

En la vertiente social, se ha diseñado un programa que busca establecer contacto con el mayor número de organizaciones de la sociedad civil en el país. Este pretende erigir vínculos estrechos de colaboración para ampliar la capacidad de difusión y el alcance promocional del Instituto en torno a los temas que le son propios, así como facilitar la asimilación del derecho de acceso a la información por parte de las organizaciones civiles y sociales en lo concerniente a sus actividades y proyectos sustantivos. Vale la pena destacar que la información brindada a los integrantes de las organizaciones sobre la LFTAIPG, el IFAI y el SISI tiene como objetivo que los integrantes de los mismos organismos civiles puedan convertirse en instructores capaces de auspiciar la creación de redes y cursos de acción afines a sus temas y causas.

- **Contacto y colaboración con organizaciones de la sociedad civil**

Acción: Contactar diversas organizaciones sociales y trabajar con ellas en la promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Objetivo: Promover entre el público el derecho de acceso a la información y capacitar a la sociedad civil respecto los contenidos de la LFTAIPG, los alcances y atribuciones del IFAI y el funcionamiento del SISI

Método: Establecer comunicación, proponer eventos o proyectos de colaboración así como eventos y talleres de capacitación.

Cuantificación: Número de organizaciones contactadas.

Resultado: 215.

Con ese objetivo, se han efectuado visitas a 17 entidades federativas, además del Distrito Federal, en las que se han celebrado entrevistas, foros, talleres, seminarios y conferencias en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública y protección de datos personales. La asistencia a estos eventos ha sido de alrededor de dos mil personas. Los estados que han sido visitados son: Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

Es de destacar que en todas las reuniones sostenidas con organizaciones de la sociedad organizada se ha proporcionado información sobre las características esenciales de la LFTAIPG, la actividad y atribuciones del IFAI, así como el funcionamiento del Sistema de Solicitudes de Información.

Por otro lado, a lo largo de más de seis meses de análisis, trabajo y ejercicio del derecho de acceso a la información, se han involucrado **27** organizaciones civiles, algunas de las cuales conforman redes con otras organizaciones. Se han sostenido **13** reuniones de diversa índole (informativa, planeación, discusión de resultados, editorial, entre otras). Como resultado del programa de contacto y del trabajo conjunto del Instituto con las organizaciones de la sociedad civil, se ha configurado un proyecto de seguimiento y diagnóstico sobre el avance en el conocimiento y difusión del derecho de acceso a la información en nuestro país.

Se ha buscado establecer convenios de colaboración con distintas organizaciones sociales para construir programas, estrategias y proyectos de largo plazo, que permitan fortalecer la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas y multiplicar el número de actores sociales implicados en este esfuerzo y en la promoción del derecho de acceso a la información. En este rubro, está próxima la firma de convenios de colaboración con organizaciones civiles y organismos empresariales.

El siguiente cuadro da cuenta del número y tipo de instituciones y organizaciones civiles con las que el IFAI ha establecido contacto.

Cuadro 4.1. Reuniones entre el IFAI y la sociedad organizada	
Tipo de organización	Número de organizaciones contactadas
Organizaciones civiles	107
Otras organizaciones (Agrupaciones Políticas, Organismos Empresariales, etc.)	108
Total:	215

Por otro lado, el Instituto ha brindado atención e información a particulares sobre el acceso a la información pública y sobre la protección, acceso y modificación a datos personales, en tres eventos públicos de asistencia masiva:

1. La Feria de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), en el *World Trade Center* de la Ciudad de México. Se proporcionó información a **3,500** personas;
2. La Feria Internacional del Libro (FIL), en Guadalajara, Jal., donde se atendió a **1,360** particulares, y
3. Espacio 2004, organizada por la empresa Televisa. Se distribuyó material informativo a **30 mil** personas.

Se ha participado en actos públicos de menor alcance en diversos municipios del interior de la República, como la Feria por el "Día Internacional por la Lucha contra el VIH-SIDA", en Nezahualcóyotl, Estado de México; el evento "Evolución y Perspectiva de la Administración Municipal en México", en Guadalajara, Jalisco, o el "2° Gran Encuentro Comunitario de la Sierra de Santa Catarina" en Iztapalapa, Distrito Federal.

4.2 Publicaciones, materiales de difusión y eventos

Otra de las actividades de promoción de la cultura de la transparencia y acceso a la información es la generación de publicaciones que promuevan y difundan de manera analítica y específica las virtudes derivadas del derecho de acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales. La finalidad de estos documentos es que contribuyan a generar espacios destinados al debate, la reflexión y el análisis en torno a estos temas.

- **Publicaciones y materiales de difusión**

Acción: Elaborar materiales y publicaciones que difundan y expliquen el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Objetivo: Difundir el derecho de acceso a la información, el derecho a la privacidad y demás temas afines.

Método: Propuestas de diversas ediciones; discusión y aprobación por un Comité Editorial especializado y publicación de materiales.

Cuantificación: Número de publicaciones.

Resultado: 6 publicaciones (3 de ellas reeditadas).

Al respecto, las publicaciones más destacadas que han sido editadas por el Instituto son:

- a) **Marco Normativo.** Este volumen incluye la LFTAIPG, su Reglamento, el Decreto de Creación del IFAI así como una Guía de Acceso a la Información Pública Gubernamental y seis formatos de solicitudes, recursos de revisión y de reconsideración. Estos se han distribuido gratuitamente al público en general, a las universidades del país, a las Unidades

de Enlace de la APF, a los otros sujetos obligados, a los gobiernos estatales y municipales, a los cuerpos legislativos locales y federales, y en eventos realizados con organizaciones civiles, académicas y empresariales. Se han hecho dos impresiones del mismo, con un tiraje total de 15 mil ejemplares.

- b) Cuadernos de Transparencia.** Los *Cuadernos de Transparencia* son una serie de publicaciones escritas por expertos en la materia, que analizan diversas cuestiones relacionadas con el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales, la rendición de cuentas, la transparencia y demás temas vinculados a los objetivos y alcances del Instituto. Se han publicado hasta el momento los primeros dos *Cuadernos* y se prepara la primera impresión de un tercero. Los circuitos de distribución son los ya mencionados para el Marco Normativo. Dentro de ellos se ha privilegiado a los ámbitos académico, estudiantil, el sector público y las organizaciones civiles. El tiraje fue de diez mil ejemplares, cinco mil para cada uno de los *Cuadernos*.
- c) México: Transparencia y Acceso a la Información.** Esta publicación, ejecutada con la eficaz colaboración de varias áreas del IFAI, con traducción al inglés, francés, alemán, italiano y portugués, está destinada a brindar un panorama general del derecho de acceso a la información en México para el público extranjero, y se distribuyó preferentemente en espacios multinacionales y académicos (embajadas, organismos y foros internacionales, funcionarios extranjeros, etc.). El tiraje constó de dos mil ejemplares.
- d) Folletos de divulgación sobre el derecho de acceso a la información y la protección y modificación de datos personales.** Se trata de ediciones de promoción, breves y claras, donde se informa de manera sencilla al público más amplio la existencia de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información y el de protección y corrección de los datos personales. Se han repartido alrededor de 70 mil folletos, en dos ediciones que alcanzan los 90 mil ejemplares.

Por otro lado, con el propósito de difundir temas afines al derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, así como fomentar la reflexión y el análisis en la materia, se celebró el Primer Certamen Nacional de Ensayo "México entra en la era de la transparencia". Para su realización se consideraron dos temas: "La transparencia en México: razón, origen y consecuencias" y "Privacidad: el principio de la modernidad". Se recibieron 334 trabajos provenientes de 23 estados de la federación. El jurado decidió otorgar diez menciones honoríficas, además de seis premios en dos categorías. Se editó una publicación de los trabajos ganadores. Con el mismo objetivo, este año se celebrará el Segundo Certamen Nacional de Ensayo, cuya convocatoria se publicará en fechas próximas.

Cabe destacar también los trabajos que el Instituto ha venido realizando para preparar la Semana Nacional de la Transparencia, que se llevará a cabo a mediados de junio de 2004, con la cual se celebrará el primer aniversario de la entrada en vigor de la LFTAIPG. En ese sentido se han conseguido financiamientos internacionales para traer a diversas personalidades locales e internacionales involucrados en los temas de transparencia, y se ha establecido un programa y un calendario de trabajo para llevar a buen término los eventos que formarán parte de la Semana.

4.3 Vinculación con estados y municipios

Una de las tareas del Instituto es la promoción de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel nacional. En este sentido, el IFAI ha establecido vínculos con los estados y municipios del país, con la finalidad de poner a disposición de éstos la información y la experiencia acumulada en los temas que son materia de la LFTAIPG y que podrían resultar de interés para los ámbitos de gobierno local.

En este sentido, el IFAI ha establecido contacto con los diversos órdenes de gobierno para trabajar proyectos conjuntos que faciliten y fortalezcan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Otros esfuerzos en esta línea de acción se han dirigido a la identificación de variables para la emisión de informes comparativos de las leyes estatales y a la coordinación de las actividades conducentes a la conformación del Colegio Nacional para la Transparencia y el Acceso a la Información (Conatai).

Asimismo, el Instituto ha participado como organizador y expositor en encuentros nacionales, regionales y estatales celebrados en los estados de Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Sonora y Veracruz. En todas las entidades que han sido visitadas se ha logrado un acercamiento satisfactorio con los poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyos representantes han mostrado interés por continuar desarrollando esquemas que promuevan la transparencia y el acceso a la información. Por su parte, en los estados de Coahuila, Colima, Guanajuato, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán, así como en el Distrito Federal, se implementaron acciones para difundir la cultura de la transparencia, destacar sus bondades respecto a la gestión de gobierno y, de esa forma, incentivar el interés en su conocimiento.

Finalmente, como parte de una relación cercana entre el IFAI y los gobiernos estatales y municipales, se han emprendido diversas actividades y proyectos en temas relacionados con la Ley, entre los que destacan: a) la elaboración del convenio tipo para formalizar acciones concretas de colaboración entre el Instituto y los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública en las entidades federativas; b) la asesoría a funcionarios en estados y municipios, destacando el reparto de materiales en 24 entidades, así como la impartición de 35 asesorías jurídicas y normativas para la expedición o perfeccionamiento de las normas, instituciones y procedimientos en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales y, c) el apoyo técnico para implantar el SISI en las entidades del país, siendo Sinaloa uno de los estados en donde se ha establecido una colaboración más estrecha en este sentido.

4.4 Vinculación con otros sujetos obligados

El H. Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental desde una perspectiva de respeto a las correspondientes esferas y autonomías de los sujetos obligados. Por un lado, el texto de la Ley fue conformado como el marco normativo general aplicable a todo órgano de Poder de la Unión, esto es, los tres poderes federales, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos.

En su artículo 37, fracción XV, la LFTAIPG dispone al IFAI a cooperar y coordinarse mediante acuerdos y programas con los otros sujetos obligados. Esto permite la confección de relaciones interinstitucionales entre pares y bajo la convicción precisa de un trato respetuoso de la soberanía e independencia de que gozan los Poderes Legislativo y Judicial, de las autonomías que por mandato constitucional corresponden a las universidades e instituciones de enseñanza superior, al Instituto Federal Electoral, al Banco de México y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a la autonomía legal de los tribunales administrativos.

En este sentido, el Instituto ha establecido mecanismos de colaboración con los otros sujetos obligados, mediante acuerdos y programas que busquen consolidar los objetivos que la propia Ley señala en su artículo 4º: proveer lo necesario para un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información pública; transparentar la gestión pública difundiendo la información generada por los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales; favorecer la rendición de cuentas; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Con este objetivo se ha elaborado un modelo básico de Convenio General de Colaboración en el que se han plasmado una serie de compromisos amplios con la finalidad de:

- a) Organizar cursos y/o talleres dirigidos al personal de los otros sujetos obligados en materia de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública y protección de datos personales.
- b) Distribuir y promocionar materiales didácticos y organizar conjuntamente eventos de difusión.
- c) Comprometer apoyos económicos, técnicos y/o logísticos en el cumplimiento del convenio, de acuerdo a la normatividad interna de las partes y a su propia disponibilidad presupuestal.
- d) Intercambiar experiencias y generar procesos de retroalimentación acerca de temas y perspectivas en torno a la clasificación de documentos, medios de acceso a la información y protección de datos personales.
- e) Incluir en las páginas principales de Internet el vínculo a la página del otro sujeto del convenio.
- f) Concorder y calendarizar reuniones de trabajo y diagnóstico sobre el derecho de acceso a la información pública gubernamental entre los miembros de las Unidades de Enlace u otros funcionarios competentes que acuerden las partes.
- g) Procurar una uniformidad jurídica en la regulación de la transparencia y acceso a la información pública gubernamental en un marco respetuoso de las esferas de competencia de las partes.
- h) Incorporar, de ser el caso, la materia de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública gubernamental en los programas de educación o capacitación que lleven a cabo los Otros Sujetos Obligados.

En este rubro se han suscrito importantes Convenios Generales de Colaboración con el Instituto Federal Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, se han realizado las gestiones pertinentes para la firma, en un futuro cercano, de sendos convenios con la Universidad Autónoma Metropolitana y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por otra parte, se han propuesto proyectos de Convenios de Colaboración a la Cámara de Diputados, al Senado de la República, al Banco de México y al Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, se han iniciado pláticas conducentes a la firma de un Convenio con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El cuadro siguiente da una perspectiva general de lo realizado en este rubro hasta el momento.

Cuadro 4.2. Convenios entre el IFAI y otros sujetos obligados	
Sujeto obligado	Grado de colaboración
Instituto Federal Electoral	Convenio suscrito
Suprema Corte de Justicia de la Nación	
Universidad Nacional Autónoma de México	
Universidad Autónoma Metropolitana	Firma próxima
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	
Cámara de Diputados	Envío de proyecto
Senado de la República	
Banco de México	
Consejo de la Judicatura Federal	
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	Inicio de negociaciones
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	Por contactar
Tribunal Superior Agrario	
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	
Auditoría Superior de la Federación	
Universidad Autónoma de Chapingo	

En otro orden de ideas, cabe subrayar que el Instituto realizó un trabajo de capacitación en los trece distritos electorales del estado de Michoacán; actividad desprendida de su Convenio Marco con el Instituto Federal Electoral. A esos talleres asistieron alrededor de 650 personas entre funcionarios electorales federales y estatales, funcionarios municipales, integrantes de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, periodistas, integrantes de partidos políticos, asociaciones civiles y público en general.

Además, el IFAI y la UNAM han preparado diferentes actividades de divulgación y promoción del derecho de acceso a la información pública, entre las que se destacan la instrumentación de un diplomado en la materia, en colaboración con la Facultad de Contaduría y Administración, y la convocatoria para un concurso nacional de tesis profesionales que versen sobre los temas de la LFTAIPG.

Finalmente, para apoyar las labores de vinculación y capacitación, el IFAI elaboró una investigación sobre el acceso a la información en los otros sujetos obligados de la LFTAIPG (el Poder Legislativo, el Poder Judicial, organismos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos federales) y en las entidades federativas. Ésta incluyó un análisis de la reglamentación de acceso a la información y un estudio de campo en los otros sujetos obligados. A partir de este estudio se obtuvieron datos importantes de los otros sujetos obligados, sobre todo en lo que se refiere a los requisitos para tramitar la solicitud de acceso a la información, el procesamiento de ésta, el procedimiento de corrección y acceso a datos personales y los recursos de revisión contemplados. En la segunda parte de este trabajo se analizaron las leyes que regulan el derecho de acceso a la información en 14 entidades federativas que contaban a la fecha del estudio con legislación vigente en materia de acceso a la información: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas.

4.5 Vinculación internacional

A la fecha del presente Informe se diseñó y puso en marcha la agenda internacional del Instituto, en la cual se contempla la creación de redes con instituciones análogas al IFAI en otros países, así como con organismos internacionales. Además, se difundió la labor del Instituto y se fomentó el intercambio de experiencias en materia de acceso a la información y protección de datos personales en otros países. El diseño de la agenda internacional pretende obtener el apoyo de organismos internacionales para la promoción de la cultura de la transparencia en México, así como para la adopción del Sistema de Solicitudes de Información en el ámbito estatal.

Se realizaron viajes de trabajo a Estados Unidos de América, Canadá y Perú. En los dos primeros países, se recibió capacitación por parte de las oficinas de gobierno encargadas de acceso a la información y protección de datos personales. En dichas visitas se trataron aspectos sobre criterios para la organización y administración de archivos del sector público, así como los mecanismos para el manejo de la información confidencial. El IFAI tomó parte en el seminario "Ética gubernamental" celebrado en la ciudad norteamericana de Austin, Texas, cuyo tema principal fue el acceso a la información gubernamental. En Perú, el Instituto realizó una visita oficial a las ciudades de Lima y Chiclayo, por invitación de la organización Proética.

El Instituto ha tenido una participación activa en foros internacionales. En febrero de 2003, el IFAI participó en la II Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información que tuvo lugar en Ciudad del Cabo, Sudáfrica. El objetivo de esta conferencia consistió en analizar el tema de acceso a la información y los avances que ha habido en México y en el mundo en esta materia, así como posicionar a México como un país a la vanguardia en este tema. En dicho evento, el IFAI propuso con éxito a México como país sede de la III Conferencia. Como resultado de ello, se ha venido trabajando en la organización de la III Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, que se llevará a cabo en la ciudad de Cancún el próximo mes de febrero de 2005.

4.6 Comunicación social

Con la finalidad de mantener un contacto institucional con los medios de comunicación, se han llevado a cabo más de 150 reuniones con directores, editorialistas, reporteros y demás colaboradores de los mismos. En concordancia con lo anterior, y con el propósito de divulgar y promover el ejercicio del derecho a la información, así como el conocimiento de la LFTAIPG, de junio de 2003 a la fecha se han realizado ocho cursos de capacitación para medios de comunicación.

Como parte del programa de información se han registrado más de 2,746 notas en medios impresos y electrónicos, así como la realización de 135 entrevistas en diversos medios. También se ha dado cobertura a 18 giras de trabajos de los Comisionados y cuatro conferencias de prensa.

Conforme a lo anterior, la amplia difusión a la LFTAIPG y al IFAI lograda en los medios de comunicación ha permitido, por una parte, un mayor posicionamiento en la sociedad del conocimiento de que se cuenta con un nuevo derecho, y por otra, se ha logrado que un mayor número de personas conozcan los mecanismos que les permiten el acceso a la información, por medio de las herramientas tecnológicas con que se cuenta para ello, cumpliéndose de esta manera el objetivo fundamental de dar a conocer entre la población tanto la Ley como los mecanismos de acceso y las responsabilidades y funciones del Instituto.

Como parte de las actividades que se están llevando a cabo para impulsar una cultura de acceso a la información y protección de datos personales entre la sociedad, se consideró conveniente que el IFAI contara con un programa de radio institucional. En ese sentido, se iniciaron pláticas con Radio Educación, a fin de contar con condiciones de colaboración institucional que le permitieran al IFAI optimizar sus recursos sin descuidar la calidad, alcance, penetración e impacto de un programa de este tipo. En colaboración con Radio Educación, a partir del 14 de abril del presente año, se iniciaron las transmisiones del programa semanal de radio institucional denominado "La Caja de Cristal", que, como se señala, forma parte de la estrategia de Comunicación Social del Instituto.

Con el objetivo de poder sensibilizar a la sociedad en su conjunto respecto a los temas relativos a la transparencia y el acceso a la información, así como para comunicar los beneficios para la sociedad que éstas prácticas conllevan, se diseñó una campaña de difusión masiva denominada "Campaña de divulgación de la cultura de la transparencia" en televisión y radio, mediante la generación de dos mensajes televisivos de 30 segundos y cuatro de radio, todos en formato de 30 segundos.

Dicha campaña se transmite desde el 16 de enero de 2004, a través de los Tiempos Oficiales (se han transmitido más de 500 mil impactos en radio y más de 5 mil impactos en televisión), en todas las estaciones de radio y televisión del país.

Actualmente la campaña se encuentra en proceso de evaluación para conocer sus alcances y resultados, de tal suerte que se esté en condiciones de afinar estratégicamente las siguientes fases de la campaña de difusión del IFAI, que se empezará a transmitir durante el segundo semestre del año.

Adicionalmente, y como apoyo a la campaña de difusión, también se imprimieron y distribuyeron 148 mil carteles y folletos, y se han realizado 64 inserciones en medios impresos.

5. PERSPECTIVAS

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental marcó el inicio de una nueva etapa en la democratización de nuestra vida política. La Ley hace operativo un principio básico de la democracia: el ciudadano tiene derecho a preguntar, y el servidor público está obligado a responder. Con esto la relación entre gobernados y gobernantes se transforma de manera esencial.

Durante el periodo de enero del 2003 a mayo del 2004 la tarea principal fue la construcción del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Es menester que esta innovadora institución se consolide. El IFAI tiene como tarea ineludible propagar el conocimiento de la Ley y hacer que todo ciudadano esté consciente de que puede, y debe, ejercer este derecho.

El derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales deberán convertirse en principios fundamentales respetados y promovidos en el marco jurídico y normativo de nuestra nación. Sólo a través de la fortaleza jurídica que garantice y respete estos principios de manera coherente y sistemática los mexicanos podrán contar con información amplia y veraz sobre la gestión gubernamental. Así estarán en condiciones de impulsar la rendición de cuentas. La LFTAIPG sirve para fortalecer el poder del ciudadano frente al poder político.

Con el fin de hacer de la transparencia una realidad constante en la Administración Pública Federal y con la experiencia adquirida en el proceso de evaluación concluido en abril del 2004, el IFAI concentrará sus esfuerzos para lograr uniformidad y coherencia en las páginas de Internet en las que las dependencias y entidades presentan las obligaciones del artículo 7º. La presentación en formatos sencillos, comprensibles y homogéneos permitirá a los ciudadanos entender mejor la información de la vasta y compleja Administración Pública Federal. Dotar a las páginas de Internet de poderosos buscadores redundará, también, en mayores facilidades para que los ciudadanos puedan utilizar y comparar esta información. Vigilar permanentemente la actualización en los términos del reglamento de la Ley, es deber del IFAI.

Promover el acceso a la información y la protección de datos personales que obran en manos de la APF es función fundamental del IFAI, como la experiencia lo demostró en este primer año. Asimismo, el empleo de herramientas electrónicas facilita a los ciudadanos el ejercicio de este derecho. Esto convierte en un objetivo prioritario la modernización constante de dichos instrumentos. Este año se firmó un convenio de colaboración entre la Secretaría de la Función Pública, el IFAI y el Estado de Sinaloa para que a través del SISI se pudieran hacer solicitudes de información a esta entidad. El IFAI considera pertinente facilitar la incorporación de los estados y municipios a esta forma de acceso cuando ellos lo soliciten, siempre en la medida de nuestras posibilidades y con estricto respeto a su autonomía.

Es evidente la rapidez con la que la sociedad ha aprendido, en sólo un año, a ejercer este nuevo derecho. El análisis histórico de las solicitudes así como de los recursos de revisión demuestra que ambos han incrementado rápidamente tanto en complejidad como en precisión. Esto le plantea, tanto al IFAI como a la APF dos grandes retos, el primero: trabajar denodadamente en materia de archivos. El artículo Décimo Transitorio de la Ley establece que todos los sujetos

obligados deberán, a más tardar el 1º de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación referida en el artículo 32. En segundo lugar el IFAI, junto con la APF habrá de ir precisando y socializando los criterios de clasificación. La consistencia jurídica en la clasificación de la información es indispensable para el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.

Esta Ley administra los documentos en manos del Estado. Su eficiencia depende de la gestión de la información de la Administración Pública Federal, por lo tanto supone grandes retos en materia de disciplina archivística que nos permitirán ordenar el futuro y asegurar la conservación de la memoria histórica de la Administración Pública Federal en todos los procesos de su gestión. Es necesario trabajar en el desarrollo de aplicaciones informáticas que faciliten ordenar y clasificar los archivos electrónicos de dependencias y entidades.

Es un objetivo institucional el incremento constante tanto de las solicitudes de acceso a la información así como ofrecer medios seguros y efectivos a los ciudadanos que buscan conocer y corregir, en su caso, sus datos personales en manos de la APF. Sin embargo, también tenemos como meta la disminución proporcional de los recursos de revisión. La eficiencia del IFAI deberá reflejarse a través de la disposición de los servidores públicos hacia la transparencia. Por ello las labores de capacitación habrán de encausarse para desarrollar habilidades que permitan de manera eficiente encontrar y poner a disposición del solicitante los documentos requeridos. Más solicitudes serán signo de una sociedad más exigente y participativa, menos recursos demostrarán que la cultura de la transparencia y la apertura ha permeado en los servidores públicos.

La promoción de la cultura de la transparencia supone que, tanto los ciudadanos en general como la sociedad organizada en particular se apropien plenamente de este derecho. Cualquier ciudadano, desde cualquier rincón del país debe estar en posibilidades objetivas y subjetivas de solicitarle información a su Gobierno. La sociedad organizada, asociaciones civiles, sindicatos y organizaciones empresariales deberán hacer uso de esta herramienta para la consecución de sus objetivos. En la medida en la que soliciten información, la analicen y estén en posibilidades de comparar datos y verificar su congruencia, se podrán convertir en agentes multiplicadores para el uso extensivo de este derecho.

Para que los ciudadanos puedan dar seguimiento puntual al gasto público y de esta manera exijan que la rendición de cuentas se convierta en realidad, es menester que en todos los estados y municipios se redacten leyes y reglamentos que garanticen el acceso a la información pública a través de mecanismos sencillos y expeditos. Con estricto apego a la autonomía de los gobiernos locales y municipales y del marco normativo que rige al IFAI, éste impulsará que la legislación sobre la materia vaya extendiéndose a lo largo y ancho del país. Es necesaria la construcción de espacios institucionales para la colaboración entre aquellas instituciones que ya existen en el país encargadas de administrar este derecho. Abrir canales de diálogo y formas de comunicación organizada facilitará compartir nuestras mutuas experiencias. La aplicación de este derecho es algo completamente nuevo en el país, los retos intelectuales y legales que esto supone no son pocos ni sencillos; es por ello que la colaboración se convierte en un imperativo. Mucho habremos de aprender mutuamente en materia de clasificación, de organización de archivos así como en procesos de capacitación de los servidores públicos.

Abrir el acceso a la información que está en manos del Gobierno supone transformar el ejercicio del poder desde el momento en que se define que todo expediente es público ya que aún en los casos en los que sean clasificados como reservados, en un futuro próximo, no mayor a doce años de acuerdo con nuestra propia Ley, serán públicos. La transparencia y el acceso a la información son piezas clave en el sistema de contrapesos y controles que hace de la democracia el único sistema político que busca ceñir al poder político en el marco de la Ley, con el poder ciudadano.

ANEXOS

Consultar CD que se adjunta.



