

## I ACCESO A LA INFORMACIÓN

### COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que los gobiernos “trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar (...) el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información”. Se señala que esto contribuirá al objetivo de lograr transparencia en las instituciones públicas y que éstas sean públicamente responsables. Se destaca el papel que en ello pueden desempeñar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

### DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, se definieron 4 dimensiones para orientar el monitoreo de este tema: 1) Legislación sobre libertad de acceso a la información; 2) Acceso efectivo a información pública; 3) Restricciones a la libertad de acceso a la información; y 4) Utilización de nuevas tecnologías y acceso a la información pública.

#### Dimensión 1. Condiciones que permiten la libertad de acceso a la información

##### 1.1. Legislación sobre la libertad de expresión

En junio del 2003, después de más de 70 años de que se estabilizara la institucionalidad de los gobiernos mexicanos, y a casi tres años de que se diera la alternancia política en la conformación del gobierno federal, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual, en términos generales establece:

**Art. 1** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

**Art. 3** (Frac. XIV) Para los efectos de esta Ley, los sujetos obligados son:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

**Art. 4** Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

En este sentido y de acuerdo con el **Art. 61** de la LFTAIPG se establece:

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

Según datos del informe sobre la situación de libertad de expresión y derecho a la información en México, elaborado por diversas organizaciones civiles<sup>1</sup>, hasta el mes de junio, los siguientes sujetos

---

<sup>1</sup> Informe sobre la situación de libertad de expresión y derecho a la información en México. Informe que se entrega al Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

obligados han publicado en el Diario Oficial de la Federación su reglamento interno referente al acceso a la información: Poder Ejecutivo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Asimismo, según este mismo informe en cuanto al acceso a la información a nivel estatal, se menciona que:

Hasta junio de 2003, las siguientes entidades de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Monterrey, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa tienen aprobada y publicada una ley de acceso a la información pública estatal.

Otros tantos estados como Baja California, Chiapas, Chihuahua, Morelos, Puebla, Veracruz, Yucatán y Zacatecas se encuentran en proceso de adoptar leyes estatales en la materia.

En el caso específico de acceso a la información en el Distrito Federal cabe señalar que sus habitantes podrán ejercer este derecho cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resuelva el recurso de inconstitucionalidad interpuesto (en julio) por el gobierno local contra la designación de los tres consejeros ciudadanos del Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CIPDF), pues el proceso de elección antes de sujetarse a las reglas establecidas o de selección transparente, fue maquinado a través de las fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa, del Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN).

En términos generales, los entrevistados consideran que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un buen comienzo aunque es necesario hacer algunas modificaciones para su cabal funcionamiento. Entre los ajustes que quedan pendientes se encuentran homologar la legislación vigente en materia de clasificación y secreto a la información; protección y mantenimiento de los archivos de información pública y convertir al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)<sup>2</sup> en un instituto autónomo y ciudadano.

---

México, Agosto, 2003. Organizaciones firmantes: Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI); Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-México); El Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS); Fundación Manuel Buendía; Sindicato Nacional de Redactores de Prensa (SNRP); Sindicato de Radio Educación; Libertad de Información México (LIMAC) y Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC)

<sup>2</sup> El IFAI, es un organismo desconcentrado del Gobierno Federal que está encargado de: 1) Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental; 2) Proteger los datos personales que están en

Para Ernesto Villanueva, si bien contamos con una buena ley federal en materia de acceso a la información, aun estamos en proceso de hacerla perfectible. Lo mismo puede decirse de la aplicación de esta ley en ámbito de los gobiernos locales. Del conjunto de las entidades que han aprobado y publicado una ley de acceso a la información, algunas están mejor articuladas que la federal y otras tienen más bien un perfil minimalista, siendo en este último caso la ley de Jalisco el anti ejemplo de la transparencia y de la apertura informativa. En el mismo sentido, la mayor parte de las leyes tienen órganos reguladores independientes<sup>3</sup>.

## **Dimensión 2. Acceso efectivo a la información que dispone el gobierno central**

En general, la Ley de Transparencia deberá irse afinando y conforme la sociedad haga uso de este derecho a la información se inhibirán muchísimas conductas ilegales de los administradores públicos en todas las instituciones.

El cumplimiento de las obligaciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por parte de los sujetos obligados en diversas dependencias, ha sido evaluado por la organización no gubernamental Libertad de Información-México, A.C. a través de diversos monitoreos. El objetivo de este proyecto ha sido el de detectar las deficiencias básicas que impiden y obstruyen el ejercicio del derecho, así como las iniciativas y avances en favor del acceso a la información<sup>4</sup>.

El estudio se realizó a partir de una muestra de 32 instituciones obligadas por la ley, limitando el monitoreo a las oficinas centrales ubicadas en el Distrito Federal<sup>5</sup>

---

manos del gobierno federal y 3) Y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

<sup>3</sup> Ernesto Villanueva. "Maximizar el derecho a saber". Editorial de El Universal. Lunes 22 de septiembre de 2003. México

<sup>4</sup> Libertad de Información-México, A.C., LIMAC. Informe de Proyecto de Monitoreo de la implementación de la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Pública Gubernamental: Servicio de las Unidades de Enlace. México, Junio. 2003

<sup>5</sup> Las dependencias e instituciones monitoreadas fueron: Archivo General de la Nación, Banco de México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Instituto Nacional de Migración, Instituto Politécnico Nacional, Petróleos Mexicanos, Procuraduría, General de la República, Procuraduría Federal del Consumidor, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Energía, Secretaría de la

De acuerdo con el resultado del monitoreo, en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal se detectó un condicionamiento a llenar los formularios del Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI) por computadora, sin que en la mayoría de los casos se ofreciera la opción de aplicar una solicitud por escrito.

Es casi obligación del solicitante poseer conocimientos mínimos de computación, pues la mayoría tiene que procesar por ese medio su solicitud sin la presencia del servidor público habilitado. Esto tiene consecuencias graves, pues en caso de que el sistema no funcione, no hay posibilidad de hacer solicitudes de acceso a la información para las personas.

En el informe se señala también que si las preguntas de la persona no se revisan para hacerlas más claras y acotadas de acuerdo a la información contenida en las entidades y dependencias, estas últimas tendrán que comunicar al solicitante que su pregunta no procedió en la manera como la estructuró.

Asimismo, se plantea que en la gran mayoría de las Unidades de Enlace se condiciona el servicio a la entrega de una identificación oficial, lo que representa un acto de inhibición para el solicitante. El acceso para llegar a las Unidades de Enlace en muchas ocasiones se dificulta ante la falta de señalización.

Además de no existir criterios uniformes en cuanto al costo por copias simples y/o certificadas, como tampoco se conoce claramente la forma de pago que posibilita la adquisición de la información solicitada.

En general se observa un cumplimiento heterogéneo entre las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y los sujetos obligados por mandato previstos en el Art. 61 de la LFTAIPG.

De este monitoreo se desprenden a continuación las cinco dependencias que proporcionaron la peor y la mejor atención en sus unidades de enlace:

---

Defensa Nacional, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México. Cfr. LIMAC. (Junio, 2003).

### DEPENDENCIAS CON EL PEOR DESEMPEÑO

Primer Lugar: Procuraduría General de la República	Características: Ingreso condicionado Interrogatorio sobre la solicitud de información Información no proporcionada
Segundo Lugar: Cámara de Diputados	Características: Ausencia de la Unidad de Enlace Ausencia de titular de la Unidad de Enlace Información no proporcionada
Tercer Lugar: Secretaría de la Defensa Nacional	Características: Trato hostil Deficiente señalización de la Unidad de Enlace
Cuarto Lugar: Secretaría de Gobernación	Características: Deficiente señalización de la Unidad de Enlace Orientación insuficiente
Quinto Lugar: Petróleos Mexicanos	Características: Deficiente señalización y mala ubicación de la Unidad de Enlace Apoyo insuficiente

Fuente: *Informe de Proyecto de Monitoreo*. LIMAC. 2003

### DEPENDENCIAS CON EL MEJOR DESEMPEÑO

Primer Lugar: Secretaría de Economía	Características: Servicio eficiente Conocimiento de la Ley Infraestructura adecuada Folleto explicatorio de la LFTAIPG
Segundo Lugar: Cámara de Senadores	Características: Acceso sencillo a la Unidad de Enlace Conocimiento de la Ley Sugerencias valiosas
Tercer Lugar: Procuraduría Federal del Consumidor	Características: Acceso sencillo a la Unidad de Enlace Trato amable Acceso sencillo a la Unidad de Enlace
Cuarto Lugar: Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Características: Deficiente señalización Acceso condicionado Apoyo tecnológico Servicio adecuado
Quinto Lugar: Comisión Federal de Electricidad	Características: Ubicación adecuada de la Unidad de Enlace Infraestructura adecuada Conocimiento de la Ley

Fuente: *Informe de Proyecto de Monitoreo*. LIMAC. 2003

### **Dimensión 3. Restricciones a la libertad de acceso a la información**

Independientemente de las excepciones previstas en la LFTAIPG sobre el tipo de información reservada –seguridad nacional (Art. 13); información comercial, reservada o confidencial del tipo gubernamental (Art. 14)–, la mayor restricción a la libertad de acceso a la información, radica en la extensión, aplicación y alcance efectivo de esta ley en el ámbito de los gobiernos locales. En otras palabras, en su aplicación efectiva no sólo en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, sino en los 2,427 municipios existentes. En los cuales, además imperar una tradición discrecional y restrictiva por parte de las autoridades en el ejercicio del acceso a la información, en general carecen de las mínimas condiciones de infraestructura que supone su ejercicio. Por ejemplo, de 2,427 municipios únicamente 89 cuentan con correo electrónico y, sólo 26 tienen página web.<sup>6</sup>

### **Dimensión 4. Utilización de nuevas tecnologías que faciliten el acceso a la información pública**

Según la investigación realizada por LIMAC sobre la revisión y análisis de las páginas web de una muestra representativa de 145 dependencias de la Administración Pública Federal, donde se evaluó fundamentalmente dos parámetros: a) el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Art. 7 de la LFTAIPG por parte de los sujetos obligados y, b) algunos elementos adicionales a lo establecido por ley incluidos en las páginas web que ofrecieran un espectro mayor de información<sup>7</sup>, mediante una escala estimativa del 5 al 0:

- 5) Indica el máximo nivel de calificación a las dependencias que, aparte de cumplir con los requerimientos legales, presentan la información de manera entendible y accesible
- 4) Contiene características adicionales a las establecidas en la ley
- 3) Contiene los requerimientos legales
- 2) La información está incompleta
- 1) significa que la información no existe
- 0) No es un valor cuantificable, sólo indica que en ese caso, por las características propias de la institución, la evaluación no procede

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Instituto Nacional de Estadística y Geografía Informática (INEGI). Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL - INEGI. México. 2000

<sup>7</sup> Libertad de Información –México, A. C. (LIMAC) *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003. Los valores que se señalan en las tablas que se reproducen a continuación indican lo siguiente: 1 Significa que la información no existe; 2. La información está incompleta, ya que solamente contiene algunos de los elementos establecidos por la LFTAIPG; 3. Contiene los requerimientos legales; 4. Contiene características adicionales a las establecidas en la ley; 5. Se calificará con el máximo nivel a las dependencias que, aparte de cumplir con los requerimientos legales, presentan la información de manera entendible y accesible.

Se puede mencionar lo siguiente:

#### Remuneración mensual del personal

Valores	Cifras Abs.	%
0	0	0
1	22	15
2	31	21
3	60	41
4	16	11
5	16	11
Total	145	100

Fuente: LIMAC. *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003

El 41% de las entidades cumple con todos los requisitos de la remuneración, es decir, especifica compensaciones brutas o netas, así como las prestaciones correspondientes del personal de base, de confianza y del contrato por honorarios. De igual manera señalan el número total de las plazas y del personal por honorarios de las dependencias y entidades, especificando las vacantes por cada unidad administrativa. El 22% presenta información extra como: aguinaldo, vales de gasolina, despensa, seguros y primas vacacionales, mostradas en un formato accesible. El 15% de las dependencias supervisadas no presenta la información sobre la Remuneración Mensual; y el 22% restante presenta la información incompleta, ya que carece de información sobre el personal contratado por honorarios<sup>8</sup>.

#### Información sobre el presupuesto asignado

Valores	Cifras Abs.	%
0	3	2
1	34	23
2	35	24
3	58	40
4	2	2
5	13	9
Total	145	100

Fuente: LIMAC. *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003

El 47% de las dependencias no cumplen con lo estipulado por el Art. 7 en la Fracción X, relacionado con el presupuesto asignado a la dependencia, esto es, por medio de la página no se puede acceder al vínculo de la

---

<sup>8</sup> Ídem

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para consultar el presupuesto de la dependencia, así como los informes sobre la ejecución del mismo. El 40% cumple, al contener el vínculo automático a la SHCP; mientras que únicamente 2% de las dependencias aparte de remitir a la secretaría, muestran por iniciativa propia la ejecución de su presupuesto. El 9% restante especifica los rubros a los que se destinaron los recursos del erario, en lenguaje accesible. El 2% no aplica dicha información (cabe señalar que todas las dependencias deben de contar con esta información)<sup>9</sup>.

#### Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados

Valores	Cifras Abs.	%
0	3	2
1	29	20
2	5	4
3	63	43
4	17	12
5	28	19
Total	145	101

Fuente: LIMAC. *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003

El 74% de las dependencias muestran los Informes que por disposición legal generan; de éste 74%, el 19% muestra la información en lenguaje accesible. En contraste, el 20% del total de la muestra no presenta la información y sólo 4% la presenta incompleta. El 2% restante no aplica (cabe resaltar que todos los sujetos generan informes internos)<sup>10</sup>.

#### Mecanismos de participación ciudadana.

Valores	Cifras Abs.	%
0	35	23
1	37	26
2	1	0.6
3	56	39
4	2	1.4
5	14	10
Total	145	100

Fuente: LIMAC. *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003

<sup>9</sup> Ídem

<sup>10</sup> Ídem

En el lineamiento XVI del Art. 7 referente a los Mecanismos de Participación Ciudadana, encontramos que a 23% de las entidades no les corresponde generar mecanismos de vinculación con la ciudadanía. Sin embargo, el 26% al que si corresponde no presenta la información; mientras que 0.6% la muestra incompleta. El 39% presenta información referente a los mecanismos de participación ciudadana desglosándolos por Unidad Administrativa; el 1.4% permite la inscripción por medio de la página de internet y adicionalmente señala los logros, resultados y estadísticas de la implementación de dichos mecanismos, y el 10% lo hace de manera sencilla y eficaz<sup>11</sup>.

### **PRINCIPALES RESULTADOS:**

Actualmente, a casi tres años de actual administración gubernamental se cuenta con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya finalidad es garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, bajo los siguientes objetivos:

- Proveer lo necesario para que toda persona tenga acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos para que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho

De acuerdo con los estudiosos e entrevistados este ley representa un gran avance, aunque es una norma perfectible.

Aparate de la Ley Federal, varias entidades de la República Mexicana ya cuentan con legislaciones en la materia y actualmente ya la están aplicando en sus respectivas instituciones.

---

<sup>11</sup> Ídem

## PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES

- Modificar algunos aspectos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como son:
- Homologar la legislación vigente en materia de clasificación y secreto a la información.
- Legislar sobre mecanismos efectivos para la protección y mantenimiento de los archivos de información pública.
- Legislar sobre la protección de los datos personales en manos de las entidades gubernamentales.
- Transformar el Instituto Federal de Acceso a la Información en un organismo autónomo y ciudadanizado.
- Monitorear que el total de entidades federativas cuenten con su ley acceso a la información gubernamental, así como su implementación en cada una de sus instituciones correspondientes.
- Mejorar los servicios que hasta el momento ofrecen lo sujetos obligados en cuanto al acceso a la información gubernamental. Sobre todo, en cuanto al acceso fácil y expedito a la información, actualización y en el manejo de lenguaje claro y inteligible para cualquier tipo de usuario que requiera información.
- Por último, con base en las diversas controversias constitucionales que la practica de esta ley ha generado, se dice que todavía queda mucho por hacer para desterrar de los distintos ámbitos de la función pública la cultura de la opacidad o la de apertura vista como un "favor", más que como un derecho de los ciudadanos.