

## EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL\*

Atzimba BALTAZAR MACÍAS  
Juan Pablo GUERRERO AMPARÁN

*SUMARIO: I. Objetivos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). II. La integración del IFAI: proceso de selección de los comisionados. III. La autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. IV. Autonomía presupuestaria. V. Diseño organizacional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.*

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) como un órgano “encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades” (artículo 33). En otras palabras, el IFAI es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG por lo que respecta al Ejecutivo federal. Para cumplir con estos objetivos y para asegurar su plena independencia respecto del Ejecutivo, la Ley dotó al Instituto con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

En este capítulo se hará un análisis de las características principales del Instituto, las implicaciones que tienen las autonomías deliberadamente otorgadas y se hará una revisión de los aspectos que han sido fundamentales en su construcción.

\* Aunque las opiniones de los autores están basadas en datos institucionales del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, no necesariamente reflejan la postura institucional del IFAI.

El texto está organizado en torno a cinco temas: en primer lugar, se describen los principales objetivos del IFAI, establecidos en la LFTAIPG; en segundo lugar, se explica el proceso de selección de los primeros comisionados que conforman el Pleno del IFAI; en tercer lugar, se analizan las características de la autonomía legal del Instituto; en cuarto lugar, se señalan algunas consideraciones sobre su diseño institucional y; finalmente, se apuntan los principales retos que el IFAI tendrá que afrontar en los años siguientes.

## I. OBJETIVOS DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (IFAI)

Aunque se dirige a todos los órganos públicos del Poder federal, la LFTAIPG regula con mayor detalle el acceso a la información en el Ejecutivo, compuesto por más de 250 dependencias y entidades. Para ello, establece en su artículo 33 que el IFAI es un órgano de la administración pública federal encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. En otras palabras, el IFAI es la institución encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley en lo que respecta al Poder Ejecutivo federal.<sup>1</sup>

La Ley crea al IFAI como un organismo descentralizado regido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en forma supletoria, por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tiene control presupuestario indirecto y no está sectorizado, lo cual implica que no está subordinado a ninguna Secretaría de Estado. Tiene autonomía operativa, lo cual le permite decidir libremente sobre sus reglas de organización y funcionamiento internas; cuenta con autonomía presupuestaria, que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos, bajo el control normativo de la administración pública federal. Y, por último, tiene autonomía de decisión, que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones.

<sup>1</sup> La Ley establece que los demás Poderes (Legislativo y Judicial), los órganos constitucionales autónomos (IFE, CNDH y Banco de México) y cualquier otro organismo con autonomía, como la UNAM, establecerán sus propios mecanismos de acceso a la información, incluyendo a los órganos responsables de vigilar el cumplimiento de la Ley en sus respectivas esferas.

El Instituto es la autoridad en materia de acceso a la información en el ámbito de la administración pública federal. Debe resolver sobre la negativa a las solicitudes de información y sus resoluciones serán definitivas para dependencias y entidades; es importante mencionar que, en materia de sus resoluciones, el IFAI no está subordinado a autoridad administrativa alguna. El IFAI tiene también la importante tarea de proteger los datos personales; definir los lineamientos para hacer pública la información; definir los criterios generales para la clasificación de la información gubernamental; vigilar a las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia; orientar a particulares para que formulen sus solicitudes de información; y prestar asesoría técnica y capacitación a los servidores públicos.

De acuerdo con estas atribuciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública busca cuatro objetivos principales:

1. Proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales, es decir, contribuir a la protección del derecho a la privacidad y la intimidad;
2. Vigilar los avances en la transparencia del gobierno federal, es decir, ser contrapeso en contra de la opacidad en el gobierno;
3. Resolver las negativas de acceso a información pública, es decir, garantizar el acceso a la información pública gubernamental y así contribuir a preservar el derecho de petición de información pública;
4. Promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y la transparencia, es decir, contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades (artículos 33, 37 y 38).

## II. LA INTEGRACIÓN DEL IFAI: PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS COMISIONADOS

Como se verá a lo largo de este capítulo, la naturaleza jurídica del IFAI es *sui generis* al considerar que dentro de la administración pública federal no existe un precedente similar: no hay un organismo público con la misma autonomía legal. La Ley contempló un Instituto con la autonomía necesaria para asegurar que las funciones de promoción del derecho de acceso a la información y, especialmente, la revisión de las negativas a solicitudes de acceso a la información se desempeñaran con plena inde-

pendencia. La Ley no le dio autonomía constitucional al IFAI, pero lo hizo la autoridad en el seno de la administración pública federal en materia de acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales. Desde esta perspectiva, la definición de su autonomía dentro de la administración pública federal fortalece la autoridad del IFAI gracias al carácter obligatorio que para las dependencias y entidades tienen sus resoluciones. En otros términos, si el IFAI tuviera autonomía constitucional, sus resoluciones podrían ser impugnadas por dependencias y entidades, al formar parte de una instancia constitucional distinta a la del Ejecutivo federal. Por otra parte, al ser parte de la propia administración pública federal, el hecho que sus resoluciones sean definitivas para dependencias y entidades es una garantía de velocidad y bajo costo al acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales.

Para asegurar la objetividad en sus resoluciones, la LFTAIPG creó al IFAI como un órgano colegiado integrado por cinco comisionados, que forman el Pleno. A diferencia de otros organismos colegiados pertenecientes a la administración pública federal, los comisionados del Instituto son elegidos por el presidente y sus nombramientos deben pasar por un proceso de revisión en el Senado de la República (o la Comisión Permanente en los recesos legislativos), que puede objetarlos<sup>2</sup> (artículo 34). Un vez que el nombramiento ha sido avalado por el Senado de la República, la LFTAIPG establece que los comisionados no pueden ser removidos durante su periodo de encargo, de siete años, salvo por causas graves imputables a faltas que ellos mismos cometan (artículos 34 y 35).<sup>3</sup>

La Ley establece algunas condiciones para el nombramiento de los comisionados. Éstos deben ser ciudadanos mexicanos; no haber sido condenados por la comisión de un delito doloso; tener, al menos, treinta y cinco años al momento del nombramiento; haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales de servicio público o académicas rela-

2 La Comisión Reguladora de Energía, por ejemplo, está integrada por cinco comisionados elegidos por el Ejecutivo a propuesta del secretario de Energía (Ley de la Comisión Reguladora de Energía, artículos 4o. y 5o.). La Comisión Federal de Competencia, por su parte, está integrada por cinco comisionados elegidos por el presidente (Ley Federal de Competencia Económica, artículos 25 y 26).

3 Con objeto de darle continuidad a la labor del Instituto, en los primeros nombramientos se establecía que dos de los comisionados tendrían el cargo por siete años (Alonso Gómez Robledo Verdusco y Juan Pablo Guerrero Amparán) y los tres restantes por cuatro años con la posibilidad excepcional de ser ratificados para un nuevo mandato de siete años (Horacio Aguilar Álvarez de Alba, José Octavio López Presa y María Marván Laborde).

cionadas con la materia de la Ley y no haber desempeñado cargos públicos ni de elección popular durante el año anterior a su designación (artículo 35). Es decir, la autonomía del IFAI parte de la supuesta independencia de sus integrantes y su inamovilidad durante el periodo del mandato: los cinco comisionados que integran la instancia de resolución y decisión del Instituto, el Pleno del IFAI, son designados por el Ejecutivo federal, presumiblemente en consideración de su independencia intelectual y experiencia profesional, lo que orienta hacia especialistas que tienen carreras profesionales independientes.

El artículo 5o. transitorio de la LFTAIPG estableció que la designación de los cinco primeros comisionados se realizaría a más tardar tres meses después de su publicación. En cumplimiento de estas disposiciones, el 12 de septiembre de 2002 el Ejecutivo anunció el nombramiento de los cinco comisionados que integrarían el primer Pleno del IFAI. Estos nombramientos fueron enviados al Senado para su aprobación el mismo día. Es importante destacar que el nombramiento se hizo el último día antes de que el plazo señalado por la LFTAIPG venciera.

La propuesta original del Ejecutivo estaba integrada por Horacio Aguilar Álvarez de Alba,<sup>4</sup> Alonso Gómez-Robledo Verduzco,<sup>5</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán,<sup>6</sup> José Octavio López Presa<sup>7</sup> y Guillermo Ve-

4 Horacio Aguilar Álvarez de Alba es abogado por la Escuela Libre de Derecho, donde ha sido desde hace 17 años profesor de derecho. También ha ejercido la enseñanza de diversas asignaturas jurídicas en la Facultad de Derecho de la UNAM, en la Universidad Anáhuac, en la Universidad Panamericana, en la Universidad Iberoamericana, entre otras. Antes de ser comisionado, su actividad profesional se había desarrollado en la práctica privada de la abogacía y fue notario público en el Estado de México.

5 Alonso Gómez-Robledo Verduzco es abogado por la UNAM de la que fue profesor investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. También ha sido profesor en el ITAM, en la Universidad Panamericana, en la Universidad Iberoamericana y en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, en diferentes periodos. Como parte de su experiencia profesional fue asesor de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores.

6 Juan Pablo Guerrero Amparán es licenciado en relaciones internacionales por la Universidad Iberoamericana, maestro en política y economía internacional por la Universidad Johns Hopkins de la ciudad de Washington y maestro en políticas públicas por el Instituto de Estudios Políticos de París, y tiene estudios doctorales en ciencia política por el mismo Instituto. En 1994 ingresó por concurso como profesor investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, donde se especializó en aspectos relacionados con la administración pública federal, la acción gubernamental, el gasto público. En forma especial ha abordado el estudio de la transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Pidió licencia en el CIDE en enero de 2003 para incorporarse al IFAI.

7 José Octavio López Presa es actuario por la Universidad Anáhuac y maestro en ciencias por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Antes de su nombramiento como comisionado fue director ejecutivo de Transparencia Internacional, capítulo México, y socio fundador de la consultoría LR&B.

lasco Arzac.<sup>8</sup> La votación en el Senado para ratificar a los comisionados se llevó a cabo hasta el 10 de octubre de 2002 (un par de días antes del vencimiento del plazo contemplado en la Ley). Para ese efecto se emitieron tres dictámenes por separado.

En el primer dictamen todas las fracciones parlamentarias con presencia en la Cámara aprobaron los nombramientos de Alonso Gómez Robledo Verduzco, Juan Pablo Guerrero Amparán y José Octavio López Presa. Este dictamen se aprobó por unanimidad con los 70 votos a favor, de los senadores presentes.<sup>9</sup> En el segundo dictamen las fracciones parlamentarias rechazaron el nombramiento de Guillermo Velasco Arzac arguyendo que su perfil no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley: su desempeño profesional no se relacionaba con la materia de la Ley y, además, Guillermo Velasco Arzac había desempeñado un cargo público hasta el momento de su nombramiento. El dictamen fue rechazado por 67 votos a favor, tres en contra y una abstención.<sup>10</sup> Por último, el tercer dictamen rechazaba el nombramiento de Horacio Aguilar Álvarez de Alba con el supuesto argumento de que su desempeño profesional tampoco se relacionaba con la materia de la Ley y, además, por sus vínculos con la Iglesia Católica. Este dictamen, sin embargo, no fue aprobado por los senadores del Partido Acción Nacional por lo que el procedimiento de la votación fue rechazado (45 votos en contra, 25 a favor y una abstención), con lo cual el nombramiento de Horacio Aguilar fue aceptado.<sup>11</sup>

En sustitución de Guillermo Velasco Arzac, el 12 de noviembre de 2002 el Ejecutivo puso a consideración del Senado el nombramiento de María Marván Laborde como comisionada del IFAI.<sup>12</sup> El Senado no objetó el

De 1995 a 1999 se desempeñó como subsecretario de Atención Ciudadana en la SECODAM y de agosto de 1993 a Julio de 1994 fue el director de PROCAMPO.

8 Guillermo Velasco Arzac fue director general de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública. Fue integrante de la terna para la presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Cofundador de varias instituciones educativas, presidente de *México Unido Contra la Delincuencia*, de la Asociación Nacional de Comunicadores Independientes.

9 *Reforma*, 11 de octubre de 2003, p. 12-A.

10 *Novedades*, 11 de octubre de 2002.

11 Miguel Ángel Granados Chapa, "Plaza pública", *Reforma*, 14 de octubre de 2002.

12 María Marván Laborde es doctora y maestra en sociología por la *New School for Social Research* y licenciada en sociología por la UNAM. Desde 1994 fue profesora investigadora del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, donde también tuvo el cargo de secretaria académica de la División de Estado y Sociedad. De 1994 a 1997, se desempeñó como coordinadora de la maestría en ciencias sociales en la misma institución. Se ha desem-

nombramiento de María Marván, pues consideró que cumplía con todos los requisitos establecidos en la Ley. El dictamen se aprobó con 58 votos a favor, 49 en contra y cinco abstenciones,<sup>13</sup> en un proceso que por cierto resultó extemporáneo, al ocurrir un día después de cumplido el plazo de 30 días que la Ley establece para el pronunciamiento del Senado después del nombramiento del jefe del Ejecutivo.

De esa forma, el primer pleno del IFAI quedó constituido por cinco integrantes que contaban con desarrollos profesionales consolidados e independientes del gobierno al momento de su nombramiento.

### III. LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Como se ha señalado de acuerdo con la Ley, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene cuatro tareas principales:

1. Resolver las negativas de acceso a información pública, es decir, garantizar el acceso a la información pública gubernamental y así contribuir a preservar el derecho de acceso a la información pública, al fungir como una instancia quasi-jurisdiccional;
2. Proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades federales, es decir, contribuir a la protección del derecho a la privacidad y la intimidad;
3. Vigilar los avances en la transparencia del gobierno federal, es decir, ser contrapeso en contra de la opacidad en el gobierno;
4. Promover y difundir los beneficios del derecho al acceso a la información pública y la transparencia, es decir, contribuir al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades (artículos 33, 37 y 38).

Las tres primeras tareas se refieren sobre todo a funciones de carácter regulatorio; la última se refiere a funciones de carácter promocional. Esos cuatro objetivos plantean, de origen, el principal reto para el IFAI desde el punto de vista organizacional: funge como árbitro definitivo para la ad-

peñado también como consejera del Consejo Local de IFE en Jalisco y del Consejo de Transparencia de la SEMARNAT en la delegación del estado de Jalisco. Ha sido editorialista de *Milenio Diario* y del periódico *Siglo 21*.

13 *La Jornada*, 13 de diciembre de 2002.

ministración pública federal y al mismo tiempo funge como promotor y entrenador para orientar a dependencias y entidades hacia el acceso a la información y la transparencia. Detrás de dicho reto está una de las principales motivaciones del diseño del Instituto que, como se verá más adelante, se sostiene sobre dos columnas especializadas en cada una de las principales funciones: la de resolver controversias y vigilar el cumplimiento de sus fallos y, la de promover la transparencia.

Para que cumpla con sus tareas, la LFTAIPG dota al Instituto con autonomía y construye esa autonomía a través de varios instrumentos. El primer elemento tiene que ver con las autonomías deliberadamente otorgadas al Instituto, el cual goza de autonomía presupuestaria, de operación y de decisión (artículo 33). A este respecto, vale la pena destacar algunos ejemplos: a diferencia de cualquier órgano de la administración pública federal, el IFAI hace su presupuesto y lo envía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que integre la propuesta al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.<sup>14</sup> La autonomía operativa se refiere a la atribución que tiene el IFAI para elaborar libremente su reglamento interior y demás normas de operación, definir su estructura orgánica y ocupacional y designar a los funcionarios a su cargo (artículo 37). En lo que se refiere a la toma de decisiones y resoluciones, a diferencia de cualquier otro órgano de la administración pública federal, el presidente del IFAI es elegido por los propios comisionados, en un esquema de gobierno colegiado y con una presidencia rotativa con dos años de duración (artículo 36).

Otro elemento importante de su autonomía se refiere al mecanismo de rendición de cuentas del IFAI, que es también particular en el marco de la administración pública federal. El IFAI no responde ante el Ejecutivo en cuestiones sustantivas, es decir, que para efectos de sus resoluciones no está sectorizado ni subordinado a ninguna instancia administrativa. No obstante, debe rendir cuentas al Congreso de la Unión a través de un informe público anual sobre el estado del acceso a la información, al aportar los datos que generen las aproximadamente 250 dependencias y enti-

14 En el caso de las entidades paraestatales, la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que en la formulación de sus presupuestos, éstas deberán sujetarse a los lineamientos que establezcan la SHCP y la coordinadora de sector correspondiente (artículo 51). La particularidad del IFAI es que no está sectorizado, por lo que no hay una coordinadora de sector de sus actividades, como se verá más adelante.

dades federales (artículo 39). Como cualquier órgano que ejerce recursos públicos federales, el IFAI será objeto de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. No obstante, al ser miembro de la administración pública federal, el IFAI debe registrar sus operaciones de gasto ante la SHCP y es sujeto de auditoría interna por parte de la Secretaría de la Función Pública para cuestiones relacionadas estrictamente con la administración y gasto. Es decir, la Secretaría de la Función Pública no puede hacer observaciones a sus actividades sustantivas relativas al acceso a la información del gobierno y la protección de datos personales o cualquier otra de carácter consustancial; su función se reduce a la vigilancia del funcionamiento administrativo y presupuestario del Instituto (artículo 33).

Finalmente, la autonomía del Instituto se basa en el principio de la autoridad administrativa, a través del cual el IFAI funciona como un tribunal administrativo que no está subordinado a autoridad alguna y que adopta sus decisiones con plena independencia, además de contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones (artículo 34). Esta autonomía se refuerza con dos atribuciones de vital importancia: primero, el Instituto tendrá acceso, en todo momento, a la información reservada o confidencial del Ejecutivo federal para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso (artículo 17). Segundo, las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades, aunque los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación (artículo 59). Lo anterior significa que las dependencias y entidades no podrán recurrir ante el Poder Judicial ante una resolución del IFAI, salvo si hubiera, para el caso de la entidades, daño patrimonial.

Una vez que el Instituto empezó a resolver sobre negativas de acceso a la información, algunas entidades de la administración pública federal se ampararon contra la LFTAIPG. Las entidades que se ampararon fueron el Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera, sin embargo, el Poder Judicial no admitió ninguno de los amparos por considerarlos improcedentes, ya que las entidades ya habían admitido el primer acto de la LFTAIPG; es decir, habían cumplido con disposiciones específicas tales como constituir la unidad de enlace y designar a los miembros del comité de información.

Como puede verse, la autonomía del IFAI es indispensable, porque las tareas de protección del derecho de acceso a la información (vigilar las acciones del gobierno federal en materia de transparencia) y la resolución de los recursos de los ciudadanos a los que se les haya negado la información requieren de equilibrio, objetividad y autosuficiencia del Instituto. La autonomía del IFAI es importante también porque la LFTAIPG le da al Instituto un mandato claro de transparencia sobre su interpretación: el principio de la publicidad de la información. Es decir, en caso de duda, las resoluciones del Instituto deberán favorecer, en todo momento, el principio de publicidad.

Por todas estas razones, el éxito del IFAI depende de su real independencia del Ejecutivo federal y de la confianza que logre ante la sociedad por la justicia e imparcialidad exhibida en sus acciones y resoluciones. Por ello, es esencial, por una parte, preservar su autonomía y, por la otra, asegurar que sus acciones se apegan estrictamente a los términos y mandatos de la Ley (el principio de publicidad y la protección de los datos personales) desde una posición objetiva, profesional e independiente. En términos de la Ley, el IFAI está llamado a ser garante del derecho de acceso a la información gubernamental. Su razón de ser es así contribuir a mejorar la vida democrática, al acercar la información a todas las personas usuarias de este servicio, y hacerlas partícipes y corresponsables en el ejercicio de las tareas de gobierno.

#### IV. AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

Aun cuando la autonomía del IFAI está definida en la Ley, el Instituto tuvo que ir construyendo poco a poco los elementos que le permitirán mantener esta autonomía en el futuro. Un aspecto muy importante es, sin duda, su autonomía presupuestaria, ya que el Instituto necesita contar con los recursos suficientes que le permitan cumplir con las atribuciones que se le han otorgado, requiere independencia suficiente para poder dirigir esos recursos hacia donde es necesario y para poder gastarlos con eficiencia.

Para lograr lo anterior, era indispensable asegurar desde el primer momento que, en su tratamiento presupuestario, el Instituto asegurara su independencia respecto del Ejecutivo federal en varios aspectos. Al inicio lo anterior no era evidente y muy pronto se tuvo la primera prueba. Primero, se debía aclarar que el IFAI elabora su presupuesto y establece el

monto anual requerido para su funcionamiento, mismo que la SHCP debe integrar *sin cambios* al proyecto de Presupuesto de Egresos que se aprueba en la Cámara de Diputados. Segundo, el presupuesto del IFAI no puede ser modificado por razones políticas aunque pueda ser reducido por razones generales de carácter presupuestario y macroeconómico. Tercero, el IFAI debe contar con independencia en la asignación operativa de sus recursos, es decir, en las afectaciones presupuestarias y movimientos entre partidas y capítulos de gasto. Cuarto, el Instituto requiere de autonomía en su ejercicio financiero y corriente de gasto.

Tomando en cuenta el diseño institucional del Estado mexicano, en octubre del 2002 los comisionados del Instituto llegaron a la conclusión de que lo más parecido a lo deseable para el IFAI era el ejemplo de los órganos que tienen verdadera autonomía presupuestaria, operativa y de decisión y que son los que reciben su presupuesto por la vía de ramos autónomos, es decir el IFE, la CNDH y el BM, que además tienen autonomía constitucional. Al revisar la Ley de Presupuesto y su reglamento se hizo evidente que la autonomía constitucional no establece una forma de asignación presupuestaria especial o particular. En otros términos, la forma como se asigna el presupuesto a esos órganos se deriva de una de las vertientes de su autonomía constitucional, es decir, la autonomía presupuestaria que lleva implícita. Si el IFAI tiene autonomía legal y presupuestaria, podría recibir el mismo trato de asignación presupuestaria. En pocas palabras: al revisar la normatividad presupuestaria, se llegó a la conclusión de que nada impide que un órgano de la administración pública federal reciba su presupuesto por medio de un ramo autónomo.

Con ese razonamiento, y acorde con lo que al respecto se establece en la LFTAIPG, los comisionados hicieron la propuesta de presupuesto para el IFAI (mediante un nuevo ramo autónomo denominado “Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”), misma que fue enviada a la SHCP con copia para la Presidencia y el Congreso el 23 de octubre del 2002.

Al saber que la SHCP estaría en la fase final de la integración del proyecto de PEF 2003, los comisionados buscaron información al respecto y conocieron que la SHCP no había respetado la solicitud de ramo autónomo y había decidido dar el carácter de descentralizado al IFAI sectorizándolo en SECODAM. Los comisionados se entrevistaron con el subsecretario de Egresos de la SHCP, quien informó que había razones jurídicas

detrás de la decisión, y que no había marcha atrás, que así se haría la presentación a la Cámara de Diputados. Ante la presentación de un hecho consumado que lastimaba seriamente el principio legal de la autonomía presupuestaria del IFAI, los comisionados decidieron agotar todas las instancias para exigir el respeto a la autonomía presupuestaria y, de no conseguirla, renunciar al cargo de comisionados del IFAI. Se acordó también recurrir a los medios de comunicación para plantear una alerta a la opinión pública y mostrar una postura firme ante la SHCP. Esta situación se publicó en el periódico *Reforma* el 4 de noviembre de 2002.

A raíz de la publicación, la Secretaría de Gobernación encargó al presidente de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) mediar frente al IFAI con objeto de establecer un puente de comunicación con la SHCP que facilitara la resolución del conflicto. En una primera comunicación con los comisionados, se acordó transmitir lo antes posible a la SHCP el significado de autonomía presupuestaria para el IFAI.

El planteamiento de los comisionados del IFAI era claro: el Instituto no podía cuidar la transparencia y garantizar el acceso a la información si las agencias vigiladas podían subordinarlo; el IFAI no podía trabajar en favor de la sociedad si estaba controlado por las agencias que tienen en su poder la información pública. Es un principio básico de diseño institucional: hay que dividir el poder para asegurar el equilibrio que resulta de los pesos y contrapesos, además del control externo del Poder Legislativo y la sociedad que resulta de la rendición de cuentas. La independencia de sus resoluciones y la autonomía en sus decisiones sólo es posible si se construye sobre la autonomía de decisiones, operativa y presupuestaria (tal como lo marca la Ley). Si el presupuesto del IFAI está controlado por la SHCP y su operación está controlada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque los comisionados no puedan ser removidos, estas dependencias podrían generar intromisiones que comprometerían la imparcialidad e independencia del IFAI.

A partir de este momento, las negociaciones del Instituto con la Secretaría de Hacienda y con la Contraloría fueron intensas. Dadas las lagunas jurídicas presentes en la normatividad presupuestaria, el otorgamiento de ramo autónomo al IFAI no podría sustentarse eficazmente. Así que los funcionarios de Hacienda, SECODAM y Gobernación plantearon una propuesta que, dentro del marco jurídico y normativo vigente, asegurara la independencia. El acuerdo contemplaba las siguientes acciones:

- Modificación del artículo cuarto transitorio del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2003 para que los recursos del Instituto se le otorgaran íntegramente y sin intermediarios
- Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto de Creación del Instituto aclarando la importancia de sus atribuciones, su naturaleza jurídica y el trato presupuestario que, en adelante, tendría.

Con respecto al primer punto, el artículo cuarto transitorio del PEF, en su redacción original, establecía que los recursos del Instituto estarían contemplados en el Ramo 27 (Contraloría y Desarrollo Administrativo), que serían traspasados una vez que el IFAI entrara en operaciones y que no podrían ser asignados a otras unidades de la Contraloría. El planteamiento inicial de los comisionados para la redacción del artículo cuarto transitorio establecía que los recursos del IFAI serían directamente traspasados a través de un ramo especial y que, con base en su autonomía, el IFAI establecería y publicaría su normatividad para el ejercicio de su gasto.

Por las razones anteriormente expuestas, el ramo autónomo para el ejercicio del presupuesto no podía otorgarse, sin embargo, se establecía un tratamiento presupuestal que respetaba la autonomía del Instituto. Como primer punto la redacción final del artículo cuarto transitorio estableció que los recursos del Instituto serían traspasados *en su totalidad* una vez que entrara en operación y que éstos no podían ser traspasados a otras dependencias y entidades; además, se decía que el Ejecutivo Federal debía crear al Instituto adoptando la figura de organismo descentralizado en los términos de las leyes orgánicas de la administración pública federal y de entidades paraestatales, pues esta figura garantizaría su autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. El artículo cuatro transitorio establecía, por último que, para efectos de su tratamiento presupuestario, el IFAI sería considerado como una “entidad no apoyada presupuestariamente”. En otras palabras, el IFAI sería considerado como un organismo que cuenta con recursos propios (en el anexo 1 se muestran las tres propuestas del artículo cuarto transitorio). El acuerdo sobre la naturaleza jurídica del Instituto y, especialmente, su tratamiento presupuestario se respetó en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004 que, en su artículo 6, estableció que los recursos del IFAI no podrían ser traspasados a otras dependencias o entidades y que, para efectos del Decreto se considera que el IFAI opera con recursos propios, por

lo que recibirá un tratamiento presupuestario equivalente al de una entidad no apoyada presupuestariamente.

Dado que el Instituto no gozaba de autonomía constitucional, era necesario expedir un decreto que aclarara su naturaleza jurídica y que estableciera los elementos jurídicos suficientes para su funcionamiento cotidiano. De esta manera, el 24 de diciembre de 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Respecto a sus características cabe mencionar que el Decreto definió al IFAI como un “organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios” que cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión (artículo 1o.). Esta autonomía se afirma al establecer que, para efectos de sus resoluciones, el Pleno del IFAI no estará subordinado a autoridad alguna (artículo 4o.).

Un aspecto importante fue el relativo a su autonomía presupuestaria y administrativa pues, como ya se mencionó, al establecer que el IFAI recibirá un tratamiento de entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente, lo dotó con plena flexibilidad en la asignación y uso de los recursos que apruebe el Congreso (artículo 8). Finalmente, como todo órgano de la administración pública federal, el Decreto establecía que el IFAI tendrá un contralor. Sin embargo, se dejaba claro que éste no podría intervenir en ninguna actividad sustantiva del IFAI (en particular, en aquellas relacionadas con la resolución de recursos, la protección de datos personales o la promoción de la transparencia gubernamental). Además, como toda entidad paraestatal, se estableció que el IFAI contaría con un órgano de vigilancia y que esta función recaería en el contralor interno (artículo 10).

Con estas acciones y tomando en cuenta las necesidades de IFAI, se complementó la definición de autonomía contenida en la LFTAIPG con lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, otorgando al Instituto un marco jurídico claro y amplio para desarrollar cabalmente sus funciones.

Al conocerse las primeras resoluciones del IFAI, varias de ellas adversas a entidades y dependencias, para octubre del 2003, empezaron a llegar las primeras amenazas a la autonomía del IFAI. El 12 de octubre de 2003, la Secretaría de Gobernación impulsó un debate en medios, sin previo conocimiento por parte del IFAI, de una reforma que reduciría la autonomía y autoridad del Instituto en su materia de trabajo. Una iniciativa proponía

la autonomía constitucional del IFAI, con lo cual sus resoluciones podrían ser impugnables por dependencias y entidades ante el Poder Judicial, reduciendo al máximo la capacidad del IFAI de fungir como contrapeso ante la APF. La segunda sugería supeditar por completo al Pleno del IFAI al Ejecutivo federal, al incluir a tres comisionados más, que serían elegidos por el presidente, pero sin necesidad de pasar por un proceso de revisión en el Senado. Esta iniciativa, además, establecía que las resoluciones del IFAI no fueran vinculantes, sino únicamente recomendaciones como las que emite la CNDH, con lo cual nuevamente se reduciría la capacidad del IFAI de fungir como contrapeso ante la APF.

## V. DISEÑO ORGANIZACIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La LFTAIPG previó la existencia de un gobierno colegiado para el IFAI, con un presidente rotativo nombrado por los comisionados. Este diseño alude a un esquema de *primero entre iguales* para el comisionado presidente, como coordinador de sus pares para el bien del grupo, sin autoridad sobre ellos en lo individual o sobre el conjunto.<sup>15</sup> Con esto en mente, los comisionados evaluaron la manera en que el Instituto debía organizarse.

Es importante señalar que el objetivo de un gobierno colegiado es tomar decisiones y emitir resoluciones que garanticen, en todo momento, la objetividad de la organización; el objetivo de un gobierno colegiado es, por lo tanto, tomar decisiones y emitir resoluciones:

- Informadas y documentadas.
- Integrales y complementarias, es decir que agreguen positivamente los conocimientos y criterios de sus integrantes.
- Equilibradas y objetivas, al integrar varios criterios y despersonalizar la decisión definitiva a través de la participación de varios actores.

A grandes rasgos, existen dos modelos de gobierno colegiado encargados de la resolución de controversias. En un extremo, un modelo favorece que los miembros del órgano de gobierno se involucren en el estudio y

15 En enero de 2003, los comisionados del Pleno eligieron por unanimidad a la única mujer, María Marván, como la primera comisionada presidente del IFAI.

presentación a la instancia de decisión en este caso, el Pleno de una propuesta de resolución. En otro extremo, el segundo modelo deja el estudio en manos de los servicios de expertos adscritos al órgano de gobierno y reserva la deliberación final para la instancia resolutoria. Es obvio que ambos modelos tienen ventajas y desventajas.

El primer modelo aprovecha la experiencia de los miembros del órgano de gobierno y usa a los diversos servicios como apoyo para las resoluciones. Su principal desventaja es que inevitablemente prejuzga sobre una resolución en el sentido de la propuesta del comisionado ponente. Este modelo, por lo general, dificulta la objetividad en las deliberaciones, pues con frecuencia los comisionados ponentes se involucran personalmente en la defensa de sus posturas recomendadas al Pleno —y en ocasiones, con los propios actores involucrados en la controversia— y asumen como diferencias personales, y no deliberativas, las posturas opuestas de los comisionados que necesariamente saben menos sobre el caso tratado. Al paso del tiempo, lo anterior mina la atmósfera de trabajo de deliberación del Pleno.

El segundo modelo descansa en los servicios administrativos para el análisis y tratamiento de los conflictos y deja a la instancia resolutoria como tribunal que interviene en la última etapa del proceso. Con este esquema, se aísla al Pleno del tratamiento de los casos, lo cual puede generar mayor objetividad y equilibrio de todos sus integrantes en el pronunciamiento de su valoración del caso. Tiene, por el contrario, la desventaja de que si no se aseguran sistemas de control adecuados del órgano resolutorio hacia abajo, deja en la administración y servicios de apoyo un poder de influencia significativo en las resoluciones. Ello es indeseable debido a que el objetivo de las instancias colegiadas de resolución es la búsqueda de la complementariedad en el análisis de los casos (por las diversas especialidades de sus integrantes) y del equilibrio y objetividad en las resoluciones.

Otro reto importante en la construcción de órganos colegiados es el relativo a la ejecución de las decisiones y la operación de los órganos con gobierno colegiado. El riesgo evidente (y frecuentemente verificado) es que la autoridad inhiba, obstaculice o retrase decisiones de carácter operativo y administrativo, lo cual afecta a la capacidad del órgano de funcionar con efectividad y eficiencia.

Para establecer el diseño del Instituto también se estudiaron otros modelos de gobierno colegiado en el contexto mexicano. En primer lugar, cabe señalar que en ningún órgano colegiado el presidente es elegido por

sus pares. Para el caso de los órganos constitucionales autónomos, el consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) es designado por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, mientras que al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) lo elige el Senado. En el caso de la Comisión Federal de Competencia (CFC) su presidente es designado por el Ejecutivo y, para el caso de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) el presidente es designado por el secretario de Energía.

Estos rasgos imprimen ciertas condiciones sobre el gobierno interior y el funcionamiento de los órganos colegiados. Por ejemplo, en el caso del IFE y de la CFC, el Consejo y el Pleno no pueden sesionar sin la presencia del presidente. En todos los órganos las decisiones se toman por mayoría de votos y en algunos casos el presidente tiene voto de calidad (CRE y CFC). Finalmente, con relación a las facultades del presidente y del Pleno, en todos los casos, el presidente es el representante legal de organismo y es el encargado de tomar todas las decisiones administrativas, de esta forma las facultades de los demás integrantes del Pleno se circunscriben únicamente a cuestiones de carácter sustantivo. En algunos casos, incluso, entre las facultades de los miembros del Pleno, éstos tienen que resolver los asuntos que el presidente les encargue.<sup>16</sup>

Tomado en cuenta estas consideraciones, los comisionados se inclinaron por adoptar un diseño con las características del segundo modelo. Es decir, el IFAI cuenta con un órgano colegiado que tomará decisiones con base en la información que las unidades de la estructura les proporcionen. El 23 de diciembre de 2002 el Pleno aprobó las Reglas Básicas para el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en ellas se establecía la forma como el Instituto se integraría y se detallaban las atribuciones del Pleno, del comisionado presidente y de los comisionados en particular. Lo importante de este documento fue el establecimiento del Pleno como órgano máximo de autoridad del Instituto.

Las reglas básicas establecieron que el Pleno, integrado por los comisionados del Instituto, es la máxima autoridad del Instituto y que éste tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada, ajustándose para ello al principio de igualdad entre todos sus integrantes, por lo que no habrá preeminencia alguna entre ellos.

16 Véanse Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), Ley Federal de Competencia Económica, Ley de la Comisión Reguladora de Energía y sus respectivos reglamentos interiores.

Como un elemento importante para conservar la objetividad e imparcialidad del Pleno se estableció que sus decisiones y resoluciones se adoptarán con un mínimo de tres votos en el mismo sentido y, en caso de empate, el comisionado presidente resolverá con voto de calidad. Además, se estableció que el Pleno sólo podrá sesionar cuando se encuentren presentes tres comisionados. Esto implica que, en estos casos, sólo se podrán tomar decisiones si y sólo si todos los comisionados presentes se pronuncian en el mismo sentido.

Es importante mencionar que los comisionados que asistan a las sesiones del Pleno deberán votar invariablemente respecto de los asuntos que se sometan a la consideración del Pleno, es decir, no puede haber abstenciones. Se contempla que, cuando exista un conflicto de interés, el Pleno decidirá si el comisionado deberá abstenerse de conocer el caso de que se trate.

Dado que el Pleno es la máxima autoridad del Instituto, todas las decisiones y funciones son de la competencia originaria de éste, mismo que de acuerdo con la propia normatividad del Instituto, determinará la delegación en instancias, órganos, unidades administrativas y servidores públicos diversos de aquél.

Para asegurar que el Pleno será un órgano colegiado, donde el comisionado presidente es primero entre iguales, se establecieron ciertas reglas con relación a este puesto. Por ejemplo, el presidente es elegido mediante un sistema de voto secreto por los cinco integrantes del Pleno; para elegirlo se requiere de la asistencia de la totalidad de los comisionados y de cuando menos cuatro votos a favor.

El comisionado presidente dura en su encargo dos años y tiene posibilidad para reelegirse una vez por el mismo periodo. Sin embargo, el Pleno tiene la facultad para removerlo, aunque para ello se requiere de la votación unánime de los cuatro comisionados restantes y podrán hacerlo siempre y cuando exista acuerdo unánime respecto del comisionado que los sustituirá.

La figura del comisionado presidente es también peculiar por otras razones. A diferencia de otros órganos colegiados, donde el presidente es seleccionado por el Ejecutivo federal o por el secretario del ramo,<sup>17</sup> en el

17 El presidente de la Comisión Reguladora de Energía es designado por el secretario de Energía (Ley de la Comisión Reguladora de Energía, artículo 5o.). En el caso de la Comisión Federal de Competencia el presidente es designado directamente por el Ejecutivo (Ley Federal de Competencia Económica, artículo 28).

Instituto, como se ha dicho, al presidente lo eligen los propios comisionados, lo cual lo coloca como primero entre sus pares. Por esta razón, las atribuciones del comisionado presidente se encuentran acotadas y están más vinculadas con la operación del Instituto que con sus tareas sustantivas. Entre estas atribuciones se encuentran la representación legal del Instituto; el comisionado presidente funge como enlace entre el Instituto y las dependencias y entidades de la administración pública federal, los Poderes Legislativo y Judicial, los demás órganos obligados por la LFTAIPG, los estados y municipios y cualquier otra institución nacional o extranjera. Finalmente, el comisionado presidente tiene a su cargo la coordinación de la agenda de trabajo del IFAI y es el encargado de fungir como enlace entre el Pleno y la estructura administrativa del Instituto.

En pocas palabras, el diseño del órgano colegiado para el IFAI está pensado para funcionar de manera horizontal y donde las únicas funciones del comisionado presidente son esencialmente operativas: el comisionado presidente es el representante legal del Instituto y es el puente de comunicación entre éste y el exterior.

La creación de instituciones nuevas supone que deben llenarse varios espacios vacíos. La ocupación de estos espacios es caótico y conflictivo, con numerosas luchas por poder y espacios (de influencia, de control de información, recursos, espacios físicos etcétera) que se libran en forma desordenada y simultánea, cuando no existe un liderazgo fuerte en la naciente institución. Por liderazgo fuerte entendemos un mando claramente ubicado, con capacidad de comunicar en forma clara los objetivos estratégicos de la organización, con determinación en la toma de decisiones y oportunidad en el mando, respuesta rápida, consistencia y continuidad en las decisiones y su seguimiento.

En el IFAI no se definió liderazgo fuerte alguno, no sólo por la inexperience de sus integrantes en ese plano, sino porque tomó tiempo conformar un sistema eficaz de toma de decisiones en el Pleno que incorpore en forma eficiente los flujos y piezas de información necesarios para la decisión.

Las coaliciones inestables en el Pleno son deseables por cuatro razones fundamentales:

1. Estimula al apego a la legalidad, por ser el respeto del los acuerdos y la norma el mejor refugio para todos los integrantes del órgano colegiado (por encima de cualquier alianza estable que tiende a favorecer la fuerza de la alianza por encima de la norma).

2. Obliga a la rápida recomposición de las relaciones y superación de las diferencias entre los miembros del mismo.
3. Disminuye el incentivo a colusiones previas a las sesiones del Pleno, dada la multiplicidad de temas a tratar sobre las que subyacen alianzas cruzadas.
4. Evita el aislamiento permanente de alguno o algunos de los integrantes del Pleno, con lo cual se disminuye el riesgo de que se lleven los conflictos al público, fuera del órgano colegiado.

### 1. *Estructura orgánica*

Para el diseño de la estructura administrativa del Instituto, se tomaron en cuenta las funciones que le fueron atribuidas por la Ley. Estas funciones pueden clasificarse en cuatro tipos (artículos 33, 37-39): resolutivas, reguladoras, de supervisión y vigilancia, de promoción y difusión y, operativas y administrativas. Las resolutivas y reguladoras son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, a través de la resolución de negativas de acceso a la información, la interpretación de la Ley y la expedición de lineamientos sobre la publicidad de la información. La función de vigilancia es esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal. La función de promoción es esencial para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas. Las funciones operativas y administrativas son necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de Instituto. El siguiente cuadro ilustra sobre las funciones del Instituto.

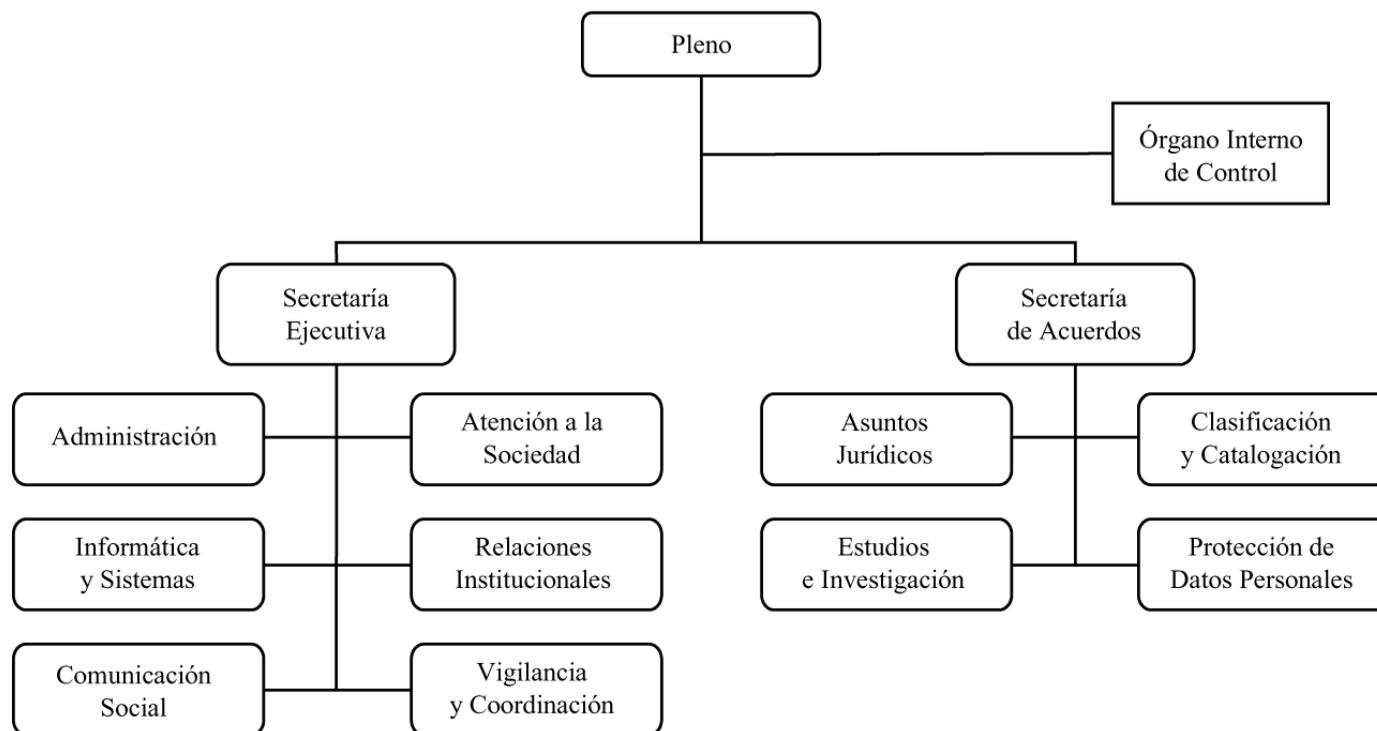
## CUADRO 1 PRINCIPALES FUNCIONES DEL IFAI

<i>Funciones resolutorias</i>	<i>Funciones reguladoras</i>	<i>Funciones de supervisión y vigilancia</i>	<i>Funciones de promoción</i>	<i>Funciones de operación y administración</i>
Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información. Interpretar la Ley en el sentido de la publicidad de la información.	Clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. 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.	Vigilar a las dependencias y entidades. Denunciar ante el órgano de control interno.	Difundir el derecho de acceso a la información. Capacitar a servidores públicos. Proporcionar apoyo técnico. Orientar a los particulares acerca del acceso a la información. Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia. Vinculación con entidades federativas y otros sujetos obligados. Informar al Congreso sobre labores. Colaboración internacional.	Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos, seguridad. Ejecución del control interno.

Fuente: elaboración propia.

La estructura del IFAI agrupa estas funciones en *sustantivas*, *operativas* y de *vinculación*. En términos de su estructura, estas atribuciones se dividen en diez direcciones generales coordinadas por dos Secretarías (Ejecutiva y de Acuerdos). A grandes rasgos, a la Secretaría de Acuerdos corresponde coordinar las tareas sustantivas del Instituto y a la Secretaría Ejecutiva, por su parte, corresponden las tareas operativas y de vinculación hacia el exterior.

# Organigrama del IFAI



En términos generales, la Secretaría de Acuerdos se encarga de proporcionar a los comisionados el apoyo técnico necesario para la integración y sustanciación de los recursos sobre negativas que se presenten y darles el trámite necesario. La Secretaría de Acuerdos también es la responsable de elaborar los lineamientos para la clasificación, catalogación y conservación de archivos y documentos en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los lineamientos para la protección de los datos personales. Finalmente, la Secretaría de Acuerdos tiene la responsabilidad de integrar los documentos y el orden del día de las sesiones del Pleno, así como levantar las actas correspondientes y enviarlas a los comisionados para su firma.

Por su parte, la Secretaría Ejecutiva se encarga de conducir las relaciones del Instituto con otros sujetos. En primer término, la Secretaría Ejecutiva debe elaborar y ejecutar las políticas de vigilancia a las dependencias y entidades, así como remitir las comunicaciones al Órgano Interno de Control sobre presuntas infracciones de servidores públicos y es responsable de elaborar y ejecutar políticas de capacitación a servidores públicos sobre el acceso a la información, la corrección de datos personales y el manejo y conservación de documentos. Por otra parte, la Secretaría Ejecutiva tiene a su cargo el diseño de mecanismos de coordinación con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con los órganos autónomos, los estados y municipios e instituciones civiles —nacionales y extranjeras— para difundir los beneficios del derecho de acceso a la información. Además, la Secretaría Ejecutiva está obligada a asesorar a los particulares en la elaboración de sus solicitudes de acceso a la información, los datos personales o la interposición de recursos. En este sentido, también es responsable de atender la unidad de enlace del IFAI. Finalmente, la Secretaría Ejecutiva se encarga de elaborar y conducir las políticas de administración interna del IFAI y de los sistemas tecnológicos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Adicionalmente, cada comisionado tiene adscrito personal técnico de apoyo quienes se encargan de asesorar al comisionado en asuntos de su competencia, elaborar dictámenes e informes sobre las consultas que éste le haga y resolver asuntos relevantes cuya tramitación se encuentre dentro del área de su competencia.

La estructura orgánica anteriormente descrita contempla la contratación de aproximadamente 200 funcionarios públicos para el IFAI, distribuidos de la siguiente manera:

CUADRO 2  
 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL IFAI

<i>Nivel</i>	<i>Pleno</i>	<i>Secretaría Ejecutiva</i>	<i>Secretaría de Acuerdos</i>	<i>Órgano Interno de Control</i>	<i>Total</i>
HB1	5				<b>5</b>
IA1		1	1		<b>2</b>
KB2		6	4		<b>10</b>
LC2				1	<b>1</b>
MC2	6	16	10		<b>32</b>
NC3	5	23	11	2	<b>41</b>
OC1	13	30	19	3	<b>65</b>
OB1	3	1	1		<b>5</b>
MC08	5	18	9	2	<b>34</b>
MC10		2			<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>97</b>	<b>55</b>	<b>8</b>	<b>197</b>

El 11 de junio de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento Interior del IFAI. En este documento se reiteraron las funciones y reglas de operación del Instituto establecidas en las Reglas básicas. Durante la elaboración del Reglamento Interior nuevamente se discutió la naturaleza del Instituto y la forma en que se apoyaría en las unidades administrativas para cumplir con sus tareas.

Se acordó respetar al Pleno como el órgano máximo de dirección del Instituto. Es decir, la autoridad del IFAI descansa únicamente en el Pleno. Este fue un tema que suscitó un debate entre los comisionados y los secretarios, pues se pensaba que la titularidad del Pleno debía recaer en el comisionado presidente.

Otro tema polémico se refirió a la toma de decisiones. De acuerdo con las Reglas Básicas, las decisiones en el Pleno se adoptan por mayoría. Las Reglas Básicas establecieron que el *quórum* para que el Pleno sesione es de tres comisionados y que, en este supuesto, la adopción de cualquier decisión debía ser unánime. Sin embargo, durante las reuniones de discusión del Reglamento Interior se intentó modificar esta regla y establecer que cuando haya quórum, las decisiones se adoptasen por mayoría

de votos. Como puede apreciarse, esta inclusión atenta directamente contra la objetividad del órgano de autoridad, es decir, en caso que sólo tres comisionados sesionen, el peso de la decisión recaería en sólo dos comisionados, lo cual es a todas luces peligroso y, por tal motivo, se respetó la idea de que todas las decisiones del Pleno se tomen con un mínimo de tres votos en el mismo sentido.

## *2. Proceso de selección de personal*

La Ley establecía que el IFAI tendría que cumplir con ciertas tareas para antes del 12 de junio de 2003. Esta situación planteó un grave reto, pues se debía diseñar un mecanismo de contratación que combinara la premura en la integración de recursos humanos con mecanismos que garantizaran capacidad profesional, integridad moral y compromiso con el proyecto de acceso a la información y la transparencia. Con ello en mente, el Pleno estableció un mecanismo de contratación de sus mandos superiores y medios que cumple con varias funciones simultáneas. En primer lugar, es ágil y permite hacer contrataciones en un tiempo reducido. En segundo lugar, delega la responsabilidad de conformación de los equipos de trabajo en los titulares de las unidades administrativas, pero conserva en el Pleno el control de calidad en las contrataciones. En tercer lugar, reduce la interferencia de los comisionados en los cuerpos administrativos del IFAI, favorece la capacidad de decisión del Pleno y al mismo tiempo la profesionalización y eficiencia en la ejecución administrativa. Finalmente, es un proceso competitivo y transparente, al impulsar designaciones con base en las evaluaciones de los candidatos y dejar constancia escrita del proceso.<sup>18</sup>

Para cumplir con lo anterior se establecieron diversos mecanismos. En primera instancia, el Pleno acordó que debían establecerse criterios generales que todos los candidatos cumplieren. Estas características mínimas son: honestidad y profesionalismo probados; no haber sido dirigente de un partido o asociación políticos durante el año previo del día del nombramiento; compromiso verificable con la transparencia y el derecho de acceso a la información; conocimiento de la LFTAIPG, su reglamento, las reglas básicas del IFAI y demás normas relacionadas; disposición a ser público su patrimonio, disposición a firmar un contrato de confiden-

<sup>18</sup> Los detalles del proceso de selección se pueden consultar en las obligaciones de transparencia de la página del IFAI (<http://www.ifai.org.mx>).

cialidad que incluya las penas en caso de violación; disposición a ser evaluado por resultados y; disposición a firmar un código de ética.

Como siguiente paso se elaboraron los perfiles profesionales para cada puesto de la estructura que sirvieran de referencia para la contratación del personal. Estos perfiles se aprobaron por el Pleno. Dada la importancia del tema de la transparencia en México, al Instituto llegaron personas interesadas en prestar sus servicios. Para hacer que el proceso de selección fuera democrático se elaboró una base de datos con los candidatos a los puestos que cumplen con los perfiles profesionales de referencia.

Finalmente, el proceso de selección de todos los puestos de la estructura del IFAI se realizó con base en un concurso de capacidades, experiencia y la entrevista de los candidatos ante un comité de selección independiente que incluyó la evaluación individual y comprobada a través de un formato de referencia. En otros términos, aquel funcionario del IFAI que estuviera interesado en contratar algún perfil para ocupar un puesto determinado primero tendrá que consultar la base de datos del IFAI y entrevistar como mínimo a tres candidatos por puesto. Una vez que entrevistó a los candidatos debía delegar en las instancias superiores inmediatas la propuesta de dos candidatos por puesto. Ambos candidatos son avalados por una comisión de evaluación conformada por los titulares de las unidades administrativas para su reexaminación y selección definitiva a través del voto abierto y sustentado de cada uno de los miembros del comité de selección que verifica que los candidatos cumplan con los perfiles aprobados y que sean por lo menos equivalentes a los candidatos que integran la base de datos.<sup>19</sup>

Se pensó que con este procedimiento se privilegiaría el profesionalismo y honestidad de los candidatos sobre otros criterios de carácter personal. No obstante, en un futuro próximo, la selección del personal estará basada en un estatuto de servicio profesional meritocrático que fomente y aproveche la experiencia de algunos de sus cuadros, pero que impulse también una formación de jóvenes competentes para garantizar la continuidad institucional del más alto nivel.

19 El comité de evaluación se integra por cinco funcionarios del IFAI elegidos de manera aleatoria. Para la contratación de los secretarios, directores generales y directores de área del IFAI, la comisión está integrada por los cinco comisionados del Instituto. En el caso de los subdirectores de área el comité está integrado por los dos secretarios y tres directores generales (dentro de los cuales no podrá estar el director general de área que propuso la dupla). Finalmente, en el caso de los jefes de departamento, el comité está integrado por cinco directores generales (dentro de los cuales tampoco podrá estar el director general del área que propuso la dupla).

El 27 de agosto de 2003, los comisionados iniciaron el proceso de elaboración del Estatuto del Servicio Profesional del IFAI. Los objetivos prioritarios de Servicio Profesional del IFAI son: la calidad (constituida por el profesionalismo, la experiencia y la integridad personal de sus integrantes); el alto rendimiento en el desempeño de sus integrantes (eficiencia y efectividad); el compromiso institucional (sinergia institucional, trabajo en equipo, diversificación de competencias). Para cumplir con los objetivos anteriores, se acordó que los componentes principales del Servicio serían el establecimiento de un sistema de desarrollo profesional que favorezca el compromiso institucional (incentivos, concursos, oportunidades); la capacitación y, finalmente, la evaluación como un componente clave para determinar la movilidad de los miembros del Instituto (ingreso, permanencia, incentivos, desempeño y separación).

Como todo servicio profesional, el IFAI contará con diferentes sistemas que determinarán el desarrollo profesional del servidor público del IFAI. Con relación al sistema de ingreso, éste se hará mediante convocatoria abierta publicada en la página del IFAI. El proceso de selección constará de varias etapas: una serie de exámenes psicométricos, analíticos y de conocimientos que serán practicados por un evaluador externo, quien presentará al IFAI un número de finalistas previamente establecido por el IFAI. La segunda etapa consiste en una entrevista que el superior jerárquico llevará a cabo de acuerdo con los criterios previamente establecidos y evaluará a los candidatos de acuerdo con un formato aprobado y con la supervisión de un representante designado por el comité.

Con relación al sistema de formación y desarrollo, el Instituto proveerá entre los miembros del Servicio un programa de capacitación que será obligatorio para todos los miembros del Servicio y que tendrá como objetivo desarrollar la experiencia y el conocimiento de los miembros del Servicio para el mejor desempeño de sus funciones.

Por lo que respecta al sistema de evaluación del desempeño, un evaluador externo realizará la evaluación de los miembros del Servicio para asegurar la objetividad en el proceso de evaluación. La evaluación será individual y tomará en cuenta los siguientes aspectos: aprovechamiento del programa de formación; desempeño (consecución de metas) y habilidades requeridas para el perfil del puesto (competencias verificadas a través de evaluaciones específicas). Finalmente, se acordó que la separación estará únicamente definida por una deficiente evaluación del desempeño, por el incumplimiento a las normas establecidas en otros ordenamientos

jurídicos, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o la acumulación de dos sanciones establecidas en el Estatuto. El Estatuto entrará en vigor en el año 2005.

### 3. *Los problemas de construcción*

A partir de enero de 2003, y de forma paralela a la organización de su estructura y presupuesto, el IFAI se enfrentó a un reto de eficiencia y efectividad, ya que la Ley marcaba que, a partir del 12 de junio de ese año, los ciudadanos podían hacer efectivo su derecho a solicitar información del gobierno federal. Para ello, se requería que el IFAI estableciera las condiciones necesarias para asegurar ese derecho.

En primer lugar, para instalarse, comenzar a operar y cumplir con las funciones descritas el IFAI envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su proyecto de presupuesto para que fuera incorporado al proyecto de Presupuesto de Egresos para el Año 2003. El monto solicitado a la Cámara de Diputados fue de aproximadamente \$216 millones de pesos integrados como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 3  
PRESUPUESTO DEL IFAI PARA EL EJERCICIO  
PRESUPUESTARIO 2003

<i>Capítulo de gasto</i>	<i>Concepto</i>	<i>Presupuesto anual</i>	<i>Porcentaje</i>
1000	Servicios personales	142,352,926.1	66
2000	Materiales y suministros	7,410,000	3
3000	Servicios generales	45,059,511.7	21
4000	Bienes muebles e inmuebles	20,996,704.2	10
Total		215,819,142	100

Para efectos de la transferencia de estos recursos, el IFAI debía cumplir una serie de requisitos ante la Unidad de Servicio Civil (USC) y la Dirección General de Programación y Presupuesto “B” de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP. Los requisitos contemplaban la valuación por parte de la USC del nivel de los comisionados; el registro de la estructura orgánica del IFAI y el registro de la estructura presupuestaria.

Los trámites ante estas dependencias se iniciaron el 9 de enero del 2003 y concluyeron hasta abril, pues por la naturaleza jurídica misma del Instituto el trato que presupuestariamente se le debe dar no quedó del todo claro para los funcionarios de SHCP. Desgraciadamente, no existe precedente en la normatividad presupuestaria para un Instituto con las características particulares de que goza el IFAI. Como se ha mencionado, al Instituto no se le otorgó un ramo autónomo presupuestario, pero se estableció claramente que tendría que tener un tratamiento flexible en las decisiones de contratación y asignación de niveles salariales y de responsabilidad de sus funcionarios, así como en los movimientos entre capítulos de gasto.

A pesar de estas demoras en el trámite administrativo de registro y creación, el Instituto empezó a trabajar en el cumplimiento de sus facultades desde el mes de enero. A este respecto, el proceso de contratación de su personal se ha hecho de forma ininterrumpida y se formaron comisiones de trabajo encargadas de las tareas más apremiantes.

El Ejecutivo Federal debía publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la LFTAIPG, donde se establecían de manera detallada procedimientos relativos al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, la clasificación y catalogación de información, la protección de datos personales, las cuotas de reproducción y envío de la información y los procedimientos de acceso a la información y la presentación de recursos ante el Instituto.

El presidente de la República, en diciembre de 2002, creó un grupo de trabajo que elaboró el anteproyecto del Reglamento. En este grupo participaron funcionarios del IFAI. El anteproyecto final se puso a consulta pública con el fin de enriquecerlo para que, tanto las dependencias y entidades, como la ciudadanía pudieran contribuir con sus ideas. El IFAI también participó en la revisión de las propuestas presentadas y, finalmente, el Ejecutivo publicó el Reglamento el 11 de junio de 2003.

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, se dio a la tarea de desarrollar el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) para que los ciudadanos puedan realizar sus solicitudes de información sin necesidad de acudir a la dependencia. El SISI es un sistema electrónico donde el ciudadano sólo requiere registrarse y hacer su solicitud de información a la dependencia correspondiente. El sistema genera un acuse de recibo con un número de folio que

le permite al ciudadano conocer en cualquier momento el curso y estado de su solicitud.

Vale la pena hacer énfasis en dos aspectos que son de vital importancia para asegurar el acceso a la información pública. El primero tiene que ver con su gratuidad: la Ley establece que la información del gobierno es gratuita y que sólo se podrán cobrar los costos de reproducción y envío; gracias al SISI la información pública se podrá conseguir a través de medios electrónicos sin ningún costo para el usuario. Por otra parte, el Instituto emitió un lineamiento que obliga a todas las dependencias y entidades a utilizar el SISI para atender las solicitudes de información. Finalmente, dentro de sus tareas de promoción, el Instituto también debía elaborar una guía de acceso a la información que orientara al ciudadano sobre la manera en que puede solicitar información del gobierno, así como elaborar los formatos para el acceso a la información pública, a los datos personales y su corrección.

Los resultados del SISI han mostrado la efectividad del uso de medios electrónicos, pues del 12 de junio al 31 de diciembre de 2003, las dependencias y entidades de la administración pública federal recibieron un total de 24 740 solicitudes de información, de las cuales 92% se recibieron mediante el SISI.<sup>20</sup>

#### CUADRO 4 SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

<i>Concepto</i>	<i>Total</i>
Solicitudes electrónicas	22,909
Solicitudes manuales	1,831
Total	24,740
Respuestas electrónicas	20,051
Respuestas manuales	1,479
Total	21,530
Recursos ante el IFAI	635

Fuente: SISI/IFAI

20 La cifra es importante, pues los pronósticos que al respecto había hecho el IFAI contemplaban un total de 2000 solicitudes de información para el primer año. A la luz de la experiencia internacional, la cifra es igualmente relevante. Por ejemplo, en Canadá se esperaba recibir 50 000 solicitudes de información durante el primer año que entró en vigor la Ley (1983), aunque sólo se recibieron 1 000. Australia, por su parte, esperaba 100 000 solicitudes, de las que sólo se recibieron 1 300 (Libertad de Información AC, [www.limac.org.mx](http://www.limac.org.mx)).

Cabe señalar que las dependencias y entidades que mayor número de solicitudes de información han recibido son aquellas que prestan un servicio, con las que mayor número de trámites realizan los ciudadanos y las que reciben un mayor presupuesto.

CUADRO 5  
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MAYOR NÚMERO  
DE SOLICITUDES

<i>Dependencia / entidad</i>	<i>Número de solicitudes</i>	<i>Porcentaje de solicitudes atendidas</i>
SHCP	1,570	93
IMSS	1,114	85
SEP	1,061	88
SEMARNAT	779	82
SFP	696	80
SEGOB	694	86
Presidencia	685	88
SCT	636	81
CFE	536	92
PGR	528	92
Sedena	490	95
Salud	474	89
SAGARPA	447	90
PEMEX	446	92
Economía	422	94
Relaciones exteriores	419	88
Comisión Nacional del Agua	386	94
SAT	354	90
ISSSTE	333	78
SEDESOL	332	74

Fuente: IFAI/SISI

Para asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información, el Instituto también elaboró una serie de políticas de vigilancia a dependen-

cias y entidades, así como cursos de capacitación para servidores públicos en materia de acceso a la información. Además, definió sus programas de promoción del derecho de acceso a la información pública y de orientación a los particulares acerca de las solicitudes de información, así como la elaboración de estudios e investigaciones sobre la materia. El IFAI ha estado trabajando también en el establecimiento de programas de colaboración con otros sujetos obligados, entidades federativas, organizaciones civiles e instituciones internacionales. Finalmente, el Instituto elaboró un anteproyecto para la clasificación de información del Ejecutivo federal que actualmente se encuentra en consulta pública; y junto con el Archivo General de la Nación, el IFAI está elaborando lineamientos para la catalogación y conservación de los documentos, así como para el manejo de archivos.

Como parte del proceso de construcción institucional, se elaboró en julio de 2003 un estudio organizacional que tenía como objetivo aportar un elemento de análisis para la definición de la misión institucional así como para el mejoramiento continuo del diseño institucional y su planeación estratégica. Este análisis consistió en entrevistar a diferentes funcionarios de todos los niveles jerárquicos del IFAI (desde comisionados hasta jefes de departamento).<sup>21</sup> El resultado de las entrevistas mostró la percepción generalizada sobre diversos aspectos del IFAI como son: sus fortalezas y debilidades institucionales, las oportunidades y amenazas de su entorno, sus objetivos estratégicos en el largo plazo. Una parte del estudio abarcó cuestiones internas tales como la percepción de los funcionarios sobre las fortalezas y debilidades de áreas administrativas específicas, las expectativas de desarrollo profesional que ofrece el IFAI, así como los problemas que los funcionarios del IFAI experimentaron durante los primeros seis meses de existencia del Instituto.

Los resultados obtenidos resultaron interesantes dado que reflejaron inquietudes muy particulares que se vinculan, en casi todos los casos, con la etapa de construcción en la que se encontraba el Instituto al momento de realizar el estudio. Entre las fortalezas que los funcionarios entrevistados identificaron destaca como la más importante el empeño de los traba-

21 El análisis abarcó un total de 39 funcionarios del IFAI, que representa un total de 102 funcionarios contratados y agrupó sus respuestas en tres niveles. En el primer nivel se ubicaron a los comisionados, los secretarios y los directores generales. En el segundo nivel se ubicaron a los directores de área, subdirectores de área y jefes de departamento. Por último, se mostraron los resultados totales, es decir, agrupando las respuestas de todos los funcionarios entrevistados.

jadores del IFAI, es decir, su compromiso con el proyecto (49%). En segundo orden de importancia se ubicó lo relacionado con el carácter nuevo del IFAI (41%), esto es, muchos de sus funcionarios identificaron que por esta razón las inercias burocráticas que minan el funcionamiento de otras dependencias todavía no existían en el IFAI. Entre las debilidades del IFAI los funcionarios entrevistados identificaron con mayor frecuencia problemas de comunicación (28%) y coordinación interna (26%), así como indefinición de atribuciones y funciones de las áreas (23%) e inexperiencia en el tema de la transparencia y el acceso a la información (23%). Lo anterior sugiere que los problemas de coordinación o comunicación interna podrían ser retos importantes para el IFAI durante su construcción, pues al preguntar a los funcionarios sobre los problemas que habían enfrentado, 41% señaló que la coordinación y planeación era el problema más importante y la falta de comunicación interna ocupaba el tercer lugar (28%).

La percepción de fortalezas y debilidades se modificó cuando se preguntó sobre las áreas donde trabajaban directamente los funcionarios entrevistados. Como fortaleza más importante se identificó la competencia, capacidad y preparación de los funcionarios del área (49%). Otra fortaleza que se ubicó con mayor frecuencia fue el trabajo en equipo y la coordinación y comunicación al interior de cada área (36%). Este es, sin duda, un dato importante, puesto que la falta de comunicación entre las diferentes áreas del IFAI fue ubicada como una debilidad importante. Con respecto a las debilidades de cada área, 31% de los entrevistados identificó la falta en la definición de funciones y atribuciones como la debilidad más relevante.

Con respecto al entorno, 51% de los entrevistados identificó como la oportunidad más significativa la posibilidad de que el IFAI logre un impacto social en términos de crear una cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas. Otra oportunidad se relacionó con el hecho de que la transparencia era un tema de actualidad que generaba grandes expectativas en el ciudadano (51%). En términos de las amenazas que enfrenta el IFAI los funcionarios ubicaron como las más importantes la resistencia de la administración pública federal en la aplicación de la Ley y la desilusión o el desencanto de la ciudadanía si no obtiene la información que solicita (49% en ambos casos).

Con respecto a los objetivos estratégicos que el IFAI debía plantearse en el corto y mediano plazos, los funcionarios identificaron como funda-

mental que, desde el punto de vista de su organización interna el IFAI se consolide plenamente (49% expresó que se debía lograr en los primeros dos años y 46% en cinco años). Como un segundo objetivo se identificó que el IFAI debe ser una institución eficaz y profesional (31% expresó que esto debía lograrse en los primeros dos años y 18% en cinco). Hacia el exterior, lograr credibilidad se ubicó como el objetivo más importante en el corto plazo (38%) y ser una institución ejemplar, eficiente y transparente debía ser el objetivo en el largo plazo (41%). Por último, otro de los objetivos primordiales tanto en el corto como en el largo plazo debía ser el impacto social que genere su actuación (21%).

#### *4. Los retos del derecho a la información y la transparencia*

En el curso de los meses, el Instituto tendrá que superar nuevos problemas que se relacionan más con la naturaleza del sistema político mexicano. Si bien es cierto que el país ha logrado impulsar cambios importantes en el plano económico, político y social en los últimos años, dista de estar en un nivel aceptable de igualdad de oportunidades y bienestar social. Múltiples e indispensables transformaciones institucionales están inacabadas y otras, quizá por su dimensión y complejidad política, ni siquiera han comenzado.

En la raíz del problema se encuentra el hecho de que históricamente nuestros gobiernos federales y locales han ejercido el poder con el apoyo económico y político de distintos grupos de interés a cambio de preservar su estatus privilegiado. Si bien es cierto que desde hace más de quince años algunas de estas “alianzas” han comenzado a erosionarse, lo cierto es que aún existen grupos de interés que han retenido e incluso acrecentado su poder, lo cual se ha facilitado por la falta de información a la sociedad sobre los costos económicos y sociales que significa mantener sus privilegios.

Los mexicanos tenemos hoy una oportunidad histórica para ser motor del cambio. Para lograrlo es necesario el acceso a la información gubernamental, ya que sigue siendo mínima la proporción de la información gubernamental verdaderamente accesible a la población, a los medios, a los sectores productivos, a las fuerzas políticas y a los propios gobernantes.

Gracias a la convergencia del Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, los medios de comunicación y diversos grupos de la sociedad ci-

vil, se aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual desde el 12 de junio de 2003 permite a cualquier ciudadano tener acceso a la información pública gubernamental de la Federación. Esta Ley, al menos en el ámbito federal, tiene el potencial de restituírle a cada persona la capacidad de solicitar cuentas.

Sin embargo, e independientemente de la entrada en vigor de esta Ley, debemos reconocer que nuestro sistema político se erigió en torno a la cultura del secreto, y que para lograr la transparencia y el acceso a la información, así como un verdadero proceso de rendición de cuentas, se requiere mucho más que leyes y nuevas instituciones. Se requiere cambiar normas, procedimientos, sistemas; así como las formas internas de organización, administración y control. Se requiere reenfocar la actuación de cada uno de los servidores públicos; transformar la forma misma en que operan las administraciones públicas en México y revisar cada pieza que articula al aparato gubernamental tanto federal, como estatal y municipal; por último, se requiere fomentar una cultura en la sociedad en la que cada persona esté consciente de su capacidad de obtener información pública y tomar decisiones cívicas con base en ella.

Culminar esta tarea tomará tiempo. Lo importante es que tengamos juntos la voluntad de emprender esta tarea que a todos compete: poderes públicos, medios de comunicación, la sociedad y el IFAI.

## ANEXO 1

### ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE PEF PARA EL 2003

<i>Texto original</i>	<i>Texto propuesto por los comisionados</i>	<i>Texto publicado en el DOF (30 de diciembre de 2002)</i>
CUARTO. Las erogaciones correspondientes al Ramo Administrativo 27 Contraloría y Desarrollo Administrativo incluidas en el Anexo I.B de este Decreto, incluyen los recursos para el Instituto Federal de Acceso a la In-	CUARTO. Los recursos para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública serán directamente traspasados a través de un ramo especial una vez que entre en operación conforme a lo previsto en los artícu-	CUARTO. Las erogaciones de este Presupuesto incluyen la cantidad de \$215, 819, 142. 00, para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, observando las siguientes disposiciones:

formación Pública, los cuales serán traspasados a dicho Instituto una vez que éste entre en operación Pública Gubernamental.

Los recursos a que se refiere el párrafo anterior, no podrán ser traspasados a otras unidades administrativas de la Contraloría

los 33 y undécimo transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, conforme a lo previsto en los artículos 33 y undécimo transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con base en la autonomía presupuestaria, operativa y de decisión establecida en los artículos 33, 34 y 37 fracciones decimosexta y decimoctava de la Ley, el Instituto establecerá y publicará a más tardar el 31 de enero del año fiscal 2003 su normatividad para el ejercicio y operación de su gasto, incluyendo su calendario, su estructura orgánica, funcional y de puestos, así como las reglas interiores para las afectaciones presupuestarias y movimientos entre partidas, conceptos y capítulos de gasto del presupuesto aprobado.

I. Los recursos del Instituto serán traspasados en su totalidad al mismo, una vez que éste entre en operación, conforme a lo previsto en los artículos 33 y undécimo transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El presupuesto del Instituto incluye la totalidad de los recursos para la creación de plazas necesarias para su adecuado funcionamiento.

Para tal efecto el Ejecutivo deberá crear el órgano a que se refiere el citado artículo 33, preferentemente adoptando la figura de organismo descentralizado en los términos de las leyes Orgánica de la administración pública federal, y Federal de Entidades Paraestatales, garantizando la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión del Instituto;

II. Para efectos de este Decreto el Instituto recibirá un tratamiento presupuestario equivalente al de una entidad no apoyada presupuestariamente y;

III Los recursos autorizados al Instituto en este Presupuesto no podrán ser traspasados a las dependencias o a otras entidades.

ANEXO 2  
DECRETO DEL INSTITUTO FEDERAL  
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
GUBERNAMENTAL

<i>Propuesta inicial del Ejecutivo federal</i>	<i>Versión publicada en el DOF, 24 de diciembre de 2002</i>
<p>ARTÍCULO 1o.- El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.</p> <p>El Instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea, este Decreto y las demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>ARTÍCULO 2o.- El Instituto tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.</p> <p>ARTÍCULO 3o.- Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p>	<p>ARTÍCULO 1o.- El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.</p> <p>El Instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea y este Decreto; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.</p> <p>ARTÍCULO 2o.- El Instituto tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.</p> <p>ARTÍCULO 3o.- Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las demás disposiciones jurídicas aplicables.</p>

ARTÍCULO 4o.- *El órgano máximo de dirección del Instituto estará integrado por cinco comisionados, incluyendo a al comisionado presidente. Deliberará en forma colegiada y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior.*

Para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará dichas decisiones con plena independencia.

El Pleno tendrá, además de las facultades previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las que señala el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

ARTÍCULO 5o.- *El comisionado Presidente del Instituto ejercerá la representación legal del organismo y tendrá las facultades establecidas en el reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el reglamento interior del Instituto.*

ARTÍCULO 6o.- *El Instituto contará con un Secretario Ejecutivo y un Secretario de Acuerdos, designados por el Pleno. Las facultades establecidas en el artículo 59 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales corresponderán, según lo establezca el reglamento interior del Instituto, a su Presidente y a los dos secretarios.*

El Instituto contará asimismo con el personal subalterno de dirección y de apoyo necesarios para el despacho eficaz de sus atribuciones, conforme con su presupuesto autorizado.

ARTÍCULO 4o.- *El órgano máximo de dirección del Instituto estará integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente. Deliberará en forma colegiada y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior.*

Para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará dichas decisiones con plena independencia.

El Pleno tendrá, además de las facultades previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las que señala el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

ARTÍCULO 5o.- *El comisionado Presidente del Instituto, designado por el Pleno, ejercerá la representación legal del organismo y tendrá las facultades establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su reglamento, y en el reglamento interior del Instituto.*

ARTÍCULO 6o.- *El Instituto contará con los Secretarios que designe el Pleno, de conformidad con el presupuesto autorizado, encargados de las actividades administrativas, operativas y de sustanciación de los procedimientos. El reglamento interior distribuirá entre los Secretarios las facultades que procedan, así como las demás competencias necesarias para la organización y funcionamiento del citado organismo.*

El Instituto contará asimismo con el personal subalterno de dirección y de apoyo necesarios para el despacho eficaz de sus atribuciones, conforme con su presupuesto autorizado.

**ARTÍCULO 7o.-** *El patrimonio del Instituto estará integrado por:*

I. Los recursos que se le asignen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para su funcionamiento;

II. Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal;

III. Los recursos que genere por el ejercicio de las actividades a su cargo, y

IV. Los demás recursos, bienes y derechos que adquiera por cualquier título legal.

**ARTÍCULO 8o.-** Con objeto de garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa, el Instituto será considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente.

**ARTÍCULO 9o.-** El Instituto contará con una Unidad de Contraloría Interna que realizará las funciones de control interno compatibles con la naturaleza especializada del Instituto y sin interferir en sus decisiones sustantivas de conformidad con las legislación en la materia. El órgano de control interno estará a cargo de un Contralor designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la administración pública federal, que ejercerá las facultades que en la materia le confieren los ordenamientos aplicables.

**ARTÍCULO 7o.-** *El patrimonio del Instituto estará integrado por:*

I. Los recursos que se le asignen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para su funcionamiento;

II. Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal;

III. Los recursos que genere por el ejercicio de las actividades a su cargo, y

IV. Los demás recursos, bienes y derechos que adquiera por cualquier título legal.

**ARTÍCULO 8o.-** Con objeto de garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa, el Instituto será considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente.

**ARTÍCULO 9o.-** El Instituto contará con una Contraloría Interna, órgano de control interno, que ejercerá sus funciones acorde con la naturaleza especializada del Instituto y sin interferir en las decisiones sustantivas de la entidad, de conformidad con la legislación en la materia.

El Contralor Interno, Titular de dicho órgano, así como los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades serán designados en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la administración pública federal y ejercerán, en el ámbito de su competencia, las facultades previstas en el propio ordenamiento, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 10.- Las relaciones laborales de los servidores públicos del Instituto se regirán por el artículo 123, Apartado B, de la Constitución, y sus leyes reglamentarias.

ARTÍCULO 10o. El Instituto contará con un órgano de vigilancia quien tendrá las facultades que le otorga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones aplicables. La función de Comisario recaerá en el titular del órgano interno de control.

De conformidad con el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el ejercicio de las atribuciones conferidas al Comisario Público no conlleva la evaluación del desempeño de las funciones sustantivas del organismo ni implica limitaciones o restricciones de cualquier índole a dicha funciones. El Comisario sólo podrá asistir a las sesiones de pleno cuando éste trate asuntos relacionados con las funciones a las que se refiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

ARTÍCULO 11o.- Las relaciones laborales de los servidores públicos del Instituto se regirán por el artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus leyes reglamentarias.

---

Fuente: elaboración propia con base en el DOF y archivo documental del IFAI.