

## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN  
Susana COHEN CATS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aspectos institucionales*. III. *Aspectos sustantivos*. IV. *Aspectos de procedimiento*. V. *Consideraciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI), publicada en el DOF el 11 de junio de 2002, tiene un extenso ámbito de aplicación personal, único en el mundo. En efecto, la LAI obliga no sólo al Ejecutivo federal, sino también a los Poderes Legislativo, Judicial, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

Como se ha explicado en el capítulo relativo a la creación de la LAI, esta característica obligó a que la misma tuviera un diseño peculiar. Éste consistió en establecer un conjunto de obligaciones genéricas para todos los sujetos obligados en los títulos primero y cuarto de la LAI; un diseño institucional y de procedimiento específico para el Poder Ejecutivo en su título segundo; y finalmente un tercer título que estableció los lineamientos que deberían seguir los demás sujetos obligados distintos al Ejecutivo, pero que les ofreció la posibilidad de adaptarlos a las necesidades y características especiales de cada uno de ellos, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales.

Este modelo intentó resolver el complejo problema de establecer, en una sola LAI, diseños de acceso aplicables a órganos de naturaleza tan

diversa como el Poder Judicial, el Banco de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Así, los artículos 61 y 4o. transitorio de la LAI establecieron que todos los órganos a que nos hemos referidos deberían publicar, dentro del año siguiente a la publicación de la LAI —es decir a más tardar el 12 de junio de 2003— mediante reglamentos o acuerdos generales, los “órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios establecidos en esta Ley”. En otras palabras, la LAI les otorgó flexibilidad para adaptarla a las características propias de cada órgano, pero dentro de un conjunto de principios generales previamente establecidos en materia de órganos, procedimientos de acceso y criterios de clasificación.

Es importante subrayar que esta flexibilidad se encuentra acotada por un principio de reserva de ley que implica que, si bien los organismos constitucionales autónomos pueden, mediante sus reglamentos, adaptar las disposiciones de la LAI a sus condiciones específicas, no podrían por ello ir más allá de los parámetros y criterios establecidos en la propia LAI. Esto es particularmente importante respecto de las obligaciones contenidas en el título I, aplicables a todos los sujetos obligados. Así, por ejemplo, respecto de los criterios de clasificación de la información, los reglamentos no podrían establecer categorías de información reservada, distintas a aquéllas previstas en la LAI.

Este artículo tiene como propósito analizar la manera en que los órganos constitucionales autónomos (en adelante OCA), es decir la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (BM) y el Instituto Federal Electoral (IFE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), establecieron el mandato de la LAI en materia de acceso a la información. Este análisis tendrá como punto de referencia y comparación la regulación aplicable al Poder Ejecutivo federal.

Antes de entrar en el análisis detallado de la manera en que los OCA implementaron sus obligaciones en materia de acceso a la información, conviene recordar cuáles son los contenidos que cada uno de ellos estaba obligado a desarrollar en los reglamentos o acuerdos generales según lo establecido en el artículo 61 de la LAI.

Desde el punto de vista institucional, éstos deberían establecer:

- Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 7 de la LAI;

- Las unidades de enlace y los comités de información, o sus equivalentes; y
- La instancia interna responsable de aplicar la LAI y resolver los recursos, es decir, la instancia equivalente al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (en adelante IFAI).

Desde la perspectiva del procedimiento deberían contener:

- Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- El procedimiento de acceso a la información, que debería incluir los recursos de revisión y reconsideración; y
- Los procedimientos de acceso y corrección de datos personales.

Cada uno de los OCA cumplió en tiempo y forma con la expedición de los reglamentos o acuerdos generales. Así, el rector de la UNAM expidió el 17 de marzo de 2003 el *Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información en la UNAM*; el Consejo Consultivo de la CNDH aprobó el 8 de abril de 2003 el *Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (DOF 29 de abril de 2003); la Junta de Gobierno del Banco de México aprobó el 24 de abril de 2003 el *Reglamento del Banco de México Relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (DOF 11 de junio de 2003); y el Consejo General del IFE aprobó el 30 de mayo de 2003 el *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (DOF 9 de junio de 2003).

Nuestro análisis se realizó en razón de la forma en que los órganos constitucionales autónomos implementaron la LAI siguiendo los diferentes aspectos contemplados en el artículo 61 de ésta. Examinaremos primero las cuestiones institucionales, para referirnos después a los aspectos de sustancia y procedimiento.

## II. ASPECTOS INSTITUCIONALES

La LAI estableció un diseño institucional genérico que incluye tres instancias. En primer lugar una unidad administrativa, denominada genéricamente *unidad de enlace*, que tiene como función servir de enlace en-

tre el ciudadano y la entidad gubernamental. Estas unidades, inspiradas en los *information officers* de los Estados Unidos y Canadá, se debían establecer a partir de unidades administrativas ya existentes, y su principal función es la de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y de acceso y corrección de datos personales, así como realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad necesarios para entregar la información solicitada.

Los *comités de información* constituyen la segunda instancia y se integran como un cuerpo colegiado que, en el caso del Poder Ejecutivo, incluyen al titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad, al titular de la unidad de enlace y a un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. En este órgano recae, entre otras, la responsabilidad jurídica de negar las solicitudes de acceso a la información; establecer la inexistencia de los documentos solicitados; generar los criterios específicos para la clasificación de los documentos de cada dependencia y coordinar la clasificación y conservación de los archivos administrativos.

Finalmente, la LAI prevé una tercera instancia que se constituye como un órgano independiente que resuelve en última instancia las solicitudes de acceso. En el caso del Ejecutivo esta función recayó en el IFAI. Para el caso de los otros poderes el artículo 66 se refiere únicamente a una instancia interna que aplique la Ley y resuelva los recursos.

Es importante destacar que respecto de esta “instancia interna” no se pretendía, por razones de economía, que cada uno de ellos estableciera un órgano similar al Instituto Federal de Acceso a la Información. Se buscaba simplemente diseñar una instancia suficientemente imparcial e independiente como para ejercer las funciones que la LAI le confiere a aquél. Incluso, habría sido posible que los órganos autónomos consideraran la posibilidad de otorgar esa facultad al propio IFAI.

Analizaremos a continuación con detalle como se construyeron estas instancias en cada uno de los OCA.

### 1. *Unidades de enlace*

EL IFE estableció su unidad de enlace a partir de una unidad administrativa ya existente. Así, su titularidad y funciones son responsabilidad del Secretario ejecutivo del Instituto y se realizan a través de la Dirección del Secretariado. Sus atribuciones son fundamentalmente las mismas que

establece el artículo 28 de la LAI con modificaciones menores destinadas a hacer de la unidad, la entidad operativa principal de la LAI dentro del IFE. Entre estas atribuciones cabe destacar las de:

- a) Instituir los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- b) Establecer los modelos de los formatos para realizar los trámites ante el Instituto; y
- c) Coordinar y supervisar las acciones del Instituto tendientes a proporcionar información al público.

En la CNDH la unidad de enlace corresponde a la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión. El artículo 5o. de su Reglamento establece que sus facultades son las mismas que las de la Ley con “las modalidades” que establece el propio Reglamento. Estas modalidades son en realidad mínimas adecuaciones de forma.

En el Banco de México las facultades de la unidad de enlace corresponden a las establecidas en la LAI, pero a diferencia de los otros órganos no están establecidas en el reglamento de acceso sino en el artículo 31 *bis* del Reglamento Interior del Banco de México, mismo que fue reformado para estos efectos el 23 de diciembre de 2002.

En el caso de la UNAM, corresponde al rector designar al titular de la unidad, así como determinar su integración y ubicación. El artículo 18 de su reglamento establece sus atribuciones, que corresponden a aquéllas establecidas en la LAI. En la práctica el titular designado de la unidad es el director general de Control e Informática.

## 2. *Comités de información*

El cuadro 1 (véase *infra*) muestra la integración de los *comités de información* en cada uno de los OCA. Como puede apreciarse, en tres de los casos (IFE, CNDH y UNAM) su integración es muy similar al esquema previsto en el artículo 30 de la LAI para el Ejecutivo. Así, los comités están integrados, respectivamente, por el titular del órgano de control, el titular de la unidad de enlace y un funcionario designado por el titular de la dependencia, salvo en el caso del IFE en que la designación corresponde al Consejo General a propuesta de su presidente.

Debe destacarse que, en el caso de la UNAM, el número de integrantes es par (cuatro) pues, además del funcionario designado por el rector, se

incluyó al secretario general de esa institución. El reglamento no prevé voto de calidad ni un mecanismo de toma de decisiones, por lo que se desconoce la manera en que los posibles empates pudieran ser resueltos. El abogado general de la UNAM funge como asesor del comité.

El Banco de México adoptó un esquema distinto pues su comité se integra por tres directores que son, respectivamente, el de Relaciones Externas, el de Coordinación de la Información y el de Disposiciones de Banca Central. Si bien los dos primeros funcionarios dependen directamente del gobernador del Banco, el tercero tiene la función de coordinación del comité y voto de calidad. El comité tiene un asesor permanente que es el director de Sistemas del Banco.

En cuanto a las funciones de los comités de los OCA, en todos los casos son similares o equivalentes a las que establece el artículo 29 de la LAI para las dependencias y entidades del Ejecutivo federal. Sin embargo, en los casos de la UNAM y del Banco de México, algunas de las funciones que, dentro del Ejecutivo corresponden al IFAI, le fueron encomendadas a dichos comités. Lo anterior tiene sentido considerando el diseño que, como veremos adelante, se le dio a la instancia interna en cada de los órganos que analizamos.

Así, por ejemplo, el comité de la UNAM es responsable de elaborar las guías de acceso y difundir en la comunidad universitaria y los particulares los beneficios del manejo público de la información. En el caso del Banco de México, su comité es responsable de establecer los criterios en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como los criterios en materia de organización de archivos. Estas facultades corresponden respectivamente, en el caso del Ejecutivo, al IFAI, según lo establecen las fracciones XI, XII, III y IV del artículo 37 de la LAI.

**CUADRO 1**  
**DISEÑO INSTITUCIONAL, ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

	Ejecutivo	IFE	Banco de México	CNDH	UNAM
Instancia interna	5 comisionados designados por el Ejecutivo y no objetados por el Senado (IFAI)	Número impar de consejeros electorales nombrados por el Consejo (Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información)	Contralor del Banco/Gerencia de Normatividad del Banco	Titular de la Primera Visitaduría	Abogado general
Comité de información	1. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. 2. El titular de la unidad de enlace y 3. El titular del órgano interno de control de la dependencia o entidad	1. Un servidor del IFE designado por el Consejo General a propuesta del presidente del mismo 2. Titular de la contraloría interna 3. Titular de la unidad de enlace	1. Director de Relaciones Externas 2. Director de Coordinación de la Información y 3. Director de Disposiciones de Banca Central	1. Titular de la Dirección General de la Presidencia 2. Titular de la unidad de enlace y 3. Titular del órgano interno de control	1. Funcionario designado por el rector 2. Secretario general 3. Contralor y 4. Titular de la unidad de enlace
Unidad de enlace	Unidad administrativa que será designada por el titular de la dependencia o entidad	Secretaría Ejecutiva del Instituto	Unidad Administrativa del Banco	Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión	Titular designado por el rector (director general de Control e Informática)

### 3. *Instancia interna*

La fracción VII del artículo 61 de la LAI establece que los órganos constitucionales autónomos deben establecer una “instancia interna responsable de aplicar la LAI, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento”. Este aspecto era sin duda más complejo de implementar pues suponía la creación de una instancia imparcial al interior de cada órgano, la cual debería tener la última palabra en materia de acceso a la información.

En el Ejecutivo esta instancia interna es el IFAI. Como se ha señalado ya en otro capítulo de esta obra, uno de los aspectos más delicados en el diseño de la LAI fue justamente el establecimiento de un órgano al que se le garantizara autonomía en sus decisiones y operación; incluso se negoció la intervención del Senado en el procedimiento de designación de los comisionados. Más allá, se planteó la posibilidad de que este Instituto resolviera los recursos para todos los sujetos obligados de la LAI, convirtiéndose de hecho en otro órgano con autonomía constitucional. Esta hipótesis se desechó por sus implicaciones jurídicas y políticas. En realidad el “órgano autónomo” de última instancia es el Poder Judicial de la Federación. No obstante, el diseño de una instancia que al interior de cada órgano tuviera la última palabra constituía un aspecto crucial en el diseño para cada OCA. Lo anterior explica quizá la diversidad de modelos que adoptaron los diferentes reglamentos que analizamos y que puede apreciarse en el cuadro 1 de este trabajo.

El modelo más complejo es el que desarrolló el IFE. La instancia interna responsable de resolver los recursos de revisión y reconsideración es la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, la cual se integra por un número impar de consejeros electorales, nombrados por el Consejo General del IFE. La Dirección Jurídica funge como Secretaría Técnica de la Comisión y es la responsable directa de sustanciar los recursos. Los partidos políticos pueden participar en la Comisión con voz pero sin voto. Lo anterior tendría como función, según se explica en los considerandos del reglamento del IFE, asegurar la objetividad e imparcialidad de los actos y resoluciones de la Comisión.

En el caso del Banco de México encontramos un diseño peculiar pues las funciones de la “instancia interna” se ejercen por dos órganos distintos. Por un lado, los artículos 30 y 31 de su reglamento establecen que respecto de los recursos de revisión y reconsideración, las funciones que co-

responden al IFAI las realizará la Gerencia de Normatividad del Banco, y que para efectos del turno las funciones del “presidente del Instituto” corresponden al titular de la Gerencia de Normatividad del Banco. El reglamento es oscuro respecto de la forma en que los asuntos se tramitarán al interior de esa Gerencia y en quién dentro de ésta recae la última decisión (en el gerente de Normatividad o en un cuerpo colegiado al interior de dicha Gerencia). Sin embargo, el artículo 40 del propio Reglamento precisa que en caso de que el recurso se refiera a información en poder de la Junta de Gobierno o del gobernador, corresponde a la Gerencia únicamente integrar el expediente y remitirlo para su resolución a la Junta o al gobernador, según corresponda. En otras palabras, en estos casos la “instancia interna” la constituyen los propios órganos de dirección del Banco.

Por otro lado, el artículo 10 del mismo reglamento otorga al contralor del Banco las funciones de “instancia interna” responsable de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la LAI, el Reglamento de acceso del Banco y las demás disposiciones que expida el comité de información de la misma institución.

En el caso de la CNDH y de la UNAM el diseño de la “instancia interna” es más simple, y quizá más cuestionable, pues en ambos casos recae en un funcionario único. En el primer caso, recae en el titular de la Primera Visitaduría (artículo 2 RCNDH) y en el segundo, en el abogado general de la UNAM (artículo trigésimo primero RUNAM). Las “instancias internas” tendrán la última palabra en materia de acceso a la información y por ello tendrán que enfrentar decisiones difíciles que implican una delicada valoración entre intereses en conflicto. Por ello, su diseño colegiado buscaba, por un lado, asegurar su independencia, y por otro favorecer una discusión amplia sobre cuestiones difíciles, evitando así que un juicio único resolviera el asunto. En ambos casos las decisiones de estos funcionarios son definitivas y unipersonales. Este es quizá también el caso del Banco de México. Esta situación ameritaría una revisión luego de ver como desarrollan sus funciones.

De este modo, salvo en el caso del IFE, el diseño de la “instancia interna” fue resuelto a favor de mantener las decisiones sobre los recursos dentro de áreas administrativas de la propia institución. Es cierto que la fracción VII del artículo 61 de la LAI no establece un requerimiento de “independencia” como se hizo en el caso del Ejecutivo, pero sin duda el espíritu de la LAI apuntaba en esa dirección. Por otro lado, al menos en el

caso de la CNDH y de la UNAM, sus reglamentos se limitaron a prever como función de estas instancias la de resolver los recursos de revisión y reconsideración, dejando de lado las funciones de aplicación de la LAI requerida en la misma fracción. Lo anterior deja un vacío en esas instituciones pues la doble función de resolver los recursos y aplicar la ley están íntimamente relacionadas. En esas instituciones Finalmente, cabe señalar que en el caso de la UNAM el abogado general funge también como asesor del comité de información, situación que, en nuestra opinión, puede crear un potencial conflicto de intereses en la resolución de los recursos en esa institución.

### III. ASPECTOS SUSTANTIVOS

Analizaremos ahora las cuestiones relacionadas con las obligaciones de transparencia, clasificación de información y los informes anuales.

#### 1. *Obligaciones de transparencia*

Como se ha señalado ya, además del enfoque tradicional de las Leyes de Acceso que consiste en establecer un procedimiento en el cual corresponde al particular, persona física o moral, activar las instancias administrativas para obtener un documento específico, la LAI establece un conjunto de obligaciones que consisten en publicar en los sitios de Internet de los órganos federales un conjunto de información sin que medie solicitud de un particular. Ésta se refiere a los principales indicadores de gestión de cada órgano con el objeto que los ciudadanos tengan un conocimiento directo de sus funciones, acciones, resultados, estructura, recursos asignados y gasto.

El artículo 7o. de la LAI se aplica a todos los sujetos obligados de la LAI, por lo que cada uno de los OCA que examinamos se encontraba ya vinculado por esa disposición. Así, el reglamento de cada uno de ellos se limitó a adaptar el contenido de dicho artículo a sus condiciones específicas. El cuadro 2 de este trabajo muestra el grado de cumplimiento de los diversos OCA en análisis con lo establecido en el artículo 7o. de la LAI.

**CUADRO 2**  
**OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA**

<i>Artículo 7o. LAI</i>	<i>IFE</i>	<i>Banxico</i>	<i>CNDH</i>	<i>UNAM</i>
I. Estructura orgánica	✓	✓	a	✓
II. Facultades de cada unidad administrativa	✓	✓	✓	✓
III. Directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes	✓	✓	✓	✓
IV. Remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes	✓	✓	✓	✓
V. Domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información	✓	✓	✓	✓
VI. Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos	✓	✓	✓	✓
VII. Servicios que ofrecen	✓	✓	✓	X
VIII. Trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron	✓	✓	✓	✓
IX. Información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. en el caso del Ejecutivo federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto	✓	✓	✓	✓
X. Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan	✓	✓	✓	✓

<i>Artículo 7o. LAI</i>	<i>IFE</i>	<i>Banxico</i>	<i>CNDH</i>	<i>UNAM</i>
XI. Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación	N/A	N/A	N/A	N/A
XII. Concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos	✓	✓	✓	✓
XIII. Contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) el monto; c) el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y d) los plazos de cumplimiento de los contratos	✓	✓	✓	✓
XIV. Marco normativo aplicable a cada sujeto obligado	✓	✓	✓	✓
XV. Informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados	✓	✓	✓	✓
XVI. Mecanismos de participación ciudadana, y	✓	X	✓	X
XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público	✓	✓	✓	✓
Otras	✓	X	X	X

El artículo 5o. del Reglamento del IFE establece la información que estará a disposición del público. A lo establecido por el artículo 7o. de la LAI añade algunos contenidos adicionales, lo que parecería indicar que en el caso de esta institución se realizó un esfuerzo adicional para ampliar el alcance del artículo 7o. de la LAI. Así, se incluye la obligación de publicar información sobre la integración, informes y programa anual de actividades de las comisiones así como sus actas de sesiones; el orden del día de las sesiones públicas de los órganos colegiados del IFE a partir de su convocatoria; la integración, informes y programa anual de actividades de las Juntas Locales y Distritales; las actas, los acuerdos y resoluciones del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva. Se publicarán también los índices de los expedientes clasificados como reservados que deberán elaborar los órganos semestralmente; los informes de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo. Por último, los montos y las personas a quienes se entreguen recursos públicos, así como los informes que dichas personas entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

El Reglamento del Banco de México no incluyó los mecanismos de participación ciudadana que hace mención la fracción XVI del artículo 7o. de la LAI. Estos probablemente no existen en el caso de esa institución.

Por otro lado, el artículo 4o. del reglamento de la CNDH se limitó a remitir directamente al contenido de los artículos 7o., 12 y 47 de la LAI mientras que en el caso de la UNAM, el artículo 6o. de su Reglamento eliminó una serie de fracciones del artículo 7o. de la LAI que no le eran aplicables (por ejemplo los programas de subsidios; las concesiones, permisos y autorizaciones y los mecanismos de participación ciudadana), pero agregó a sus obligaciones las de poner a disposición del público los planes y programas de estudio de las carreras técnicas, de las licenciaturas y de los programas de especialización, maestría y doctorado que se impartan en la Universidad, así como los programas de los cursos de extensión universitaria que ofrece la institución.

En cuanto a la obligación de los OCA establecida en la fracción I del artículo 61 de la LAI, relativa a señalar en sus Reglamentos a las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 7o. de la LAI, en los casos del IFE y de la UNAM éstas son las unidades de enlace respectivas (véase *supra*). En el caso de la

CNDH esta responsabilidad no recae en la unidad de enlace, sino en una unidad administrativa distinta que es la Dirección General de Información Automatizada. Finalmente, en el caso del Banco de México esta responsabilidad recae en la Dirección de Coordinación de la Información, si bien corresponde a la unidad de enlace del Banco promover ante la referida Dirección la actualización permanente y periódica de la información pública que posea el mismo Banco.

## *2. Clasificación de la información*

La LAI establece una serie de excepciones al acceso a la información cuando se trate de información que, por su naturaleza, pueda generar riesgos al interés público o afectar los derechos de tercero. Se trata de dar respuesta al delicado equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la protección de intereses legítimos. La LAI distingue dos tipos especiales de información. La información reservada y la información confidencial. La fracción IV del artículo 61 de la LAI establece que los reglamentos de los órganos constitucionales autónomos debían establecer los “criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial”. Examinaremos cómo se resolvió esta cuestión en cada uno de los reglamentos que comentamos.

El artículo 60. del Reglamento del IFE establece como principio general que toda la información del Instituto será pública, salvo la expresamente señalada en ese mismo artículo, que podrá ser temporalmente reservada. Esta información comprende los siguientes rubros:

- a) Los procedimientos de quejas que se presenten sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas cuando no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo.
- b) Los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Cofipe, hasta en tanto no se dicte la resolución del Consejo.
- c) Los informes de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales, así como la documentación que sirva de insumo para la elaboración de los dictámenes que se presenten en la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y de las Agrupaciones

Políticas cuando no haya concluido el procedimiento de fiscalización respectivo.

- d) Las investigaciones y los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en tanto no se haya dictado la resolución administrativa respectiva.
- e) Aquella información que pueda obstaculizar las actividades de verificación del cumplimiento del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y
- f) Los datos o puntos de las minutas o actas de las comisiones, que estén dentro de los supuestos de las fracciones anteriores.

Aunque las categorías propuestas por el IFE no se encuentran expresamente en la LAI, estas pueden encuadrarse como un desarrollo reglamentario de las fracciones V del artículo 13 (actividades de aplicación del cumplimiento de las leyes) y VI del artículo 14 (proceso deliberativo) de la LAI. El mismo artículo establece como información confidencial aquella que tenga tal carácter por ministerio de Ley, con lo cual quedaría también incluida aquella información contemplada en las fracciones I y II del artículo 14 y el artículo 18 de la LAI. Resta por resolver si el IFE podría clasificar información con base en el resto de las fracciones de los artículos 13 y 14 de la LAI.

El artículo 8o. del Reglamento del IFE establece como responsabilidad de cada órgano del Instituto elaborar semestralmente un índice de información reservada, conforme a los mismos criterios establecidos en el artículo 17 de la LAI.

Finalmente, debe destacarse que el mismo Reglamento no estableció los procedimientos específicos para la clasificación de la información, mismo en esa Institución. En este sentido sólo cumplió parcialmente con lo previsto en la facción IV del artículo 61 de la LAI, dejando esta cuestión en el vacío.

El Banco de México estableció en el artículo 12 de su Reglamento el procedimiento para la clasificación de la información que sigue en términos generales los principios de los artículos relativos de la LAI. Corresponde así a las unidades administrativas clasificar la información conforme a los criterios de la LAI, el Reglamento de Acceso del Banco y los criterios de su comité de información, elaborar los índices semestrales de información reservada o confidencial y solicitar la prolongación del plazo de periodo de reserva al comité. En el caso de la Junta de Gobierno, será ella misma el órgano responsable de clasificar su información.

A diferencia de los otros órganos, el Reglamento del Banco de México no estableció los criterios específicos para clasificar la información. Éstos fueron aprobados por el comité de información del Banco en su sesión del 20 de mayo de 2003, y que glosan cada una de las fracciones de los artículos 13, 14 y 18 de la LAI adaptándolos a la información propia del Banco.

La CNDH adoptó un enfoque diferente. En su caso, los artículos 9o. y 10 del Reglamento, con fundamento en el artículo 4o. del reglamento de la CNDH y 14 fracción I de la LAI, consideran como reservada por 12 años contados a partir de la fecha en que la Comisión resuelva el expediente la información o documentación que obre en los expedientes de queja, de orientación, de remisión, de seguimiento de recomendación y de impugnación que se tramiten ante la Comisión, sin importar su estado procesal. Este artículo tiene dos serios problemas. Por un lado la situación que guardaría la información contenida en esos expedientes antes de que la CNDH los resuelva, pues el artículo establece que el plazo de reserva corre a partir de que la Comisión lo haya resuelto. Por otro la reserva de doce años ha sido ya impugnada por la vía de amparo por considerarse que violenta los principios de la LAI al establecer un periodo genérico de clasificación para todos los documentos sin considerar su especificidad. El asunto al momento de redactar este trabajo no ha sido aún resuelto.

En el caso de violaciones graves de derechos humanos, la información será pública una vez emitida la recomendación respectiva. Hubiera sido deseable que la CNDH determinara en su reglamento los criterios para determinar cuándo se trata de dichas violaciones.

El artículo 11 del Reglamento de la CNDH considera como información confidencial la entregada con tal carácter por los particulares a la CNDH y los datos personales que requieren del consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la LAI.

En cuanto al procedimiento de clasificación, serán los titulares de las áreas responsables a quienes corresponda realizar la clasificación así como elaborar semestralmente los índices de información clasificada o confidencial.

En la UNAM, el artículo 9o. de su Reglamento señala que los siguientes documentos podrán clasificarse como reservados:

- a) Los expedientes o procedimientos en trámite ante el Tribunal Universitario o la Comisión de Honor del Consejo Universitario, la Contraloría y la Defensoría de los Derechos Universitarios.
- b) Los datos y documentos que integran los expedientes de los juicios y procedimientos en trámite ante una autoridad jurisdiccional en la que la Universidad sea parte o tercero perjudicado.
- c) El contenido, desarrollo y conclusión de las investigaciones que se realicen en la UNAM o en aquellas en que la Universidad colabore, antes de su conclusión.
- d) La que contenga las opiniones, recomendaciones, dictámenes o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los diversos cuerpos colegiados universitarios. El Reglamento omitió señalar que esta clasificación procede en tanto no se emita la decisión, tal y como establece la fracción VI del artículo 14 de la LAI.
- e) La que por disposición expresa de un ordenamiento sea considerada como tal.
- f) La correspondiente a procedimientos de valoración académica, administrativos o laborales, cuando estén en trámite.

El comité de información establecerá los criterios para la clasificación y la desclasificación de la información reservada, así como los plazos de reserva.

En cuanto al procedimiento de clasificación, según el artículo undécimo, corresponde a la unidad de enlace clasificar la información y al comité de información elaborar semestralmente el índice temático de expedientes clasificados como reservados. En este rubro, como puede apreciarse, la UNAM se aleja de la práctica generalmente establecida de que sean las propias unidades administrativas las responsables de clasificar la información. Parecería difícil poder concentrar la clasificación de la información de toda la institución en la unidad de enlace, seguramente existirán en la práctica mecanismos de ajuste de estos procedimientos.

Por otra parte, en su artículo décimo tercero el Reglamento de la UNAM establece que será considerada como información confidencial aquellos datos personales de alumnos, profesores, trabajadores y funcionarios en poder de las autoridades universitarias o de la administración central concernientes a su origen étnico; que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creen-

cias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad.

### 3. Informe

De conformidad con el artículo 62 de la LAI, los OCA deben rendir anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el cumplimiento de la LAI, del cual deben remitir una copia al IFAI. Para este efecto, dicho informe debe seguir los lineamientos que marca el artículo 39 de la misma LAI, cuyos contenidos mínimos son los siguientes:

- a) El número de solicitudes de acceso presentadas, así como su resultado y tiempo de respuesta;
- b) El número y resultado de los recursos de revisión;
- c) El estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control; y
- d) Las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley.

Con pequeñas variaciones, todos los Reglamentos que analizamos prevén la forma de cumplir esta obligación.

Así, el artículo 14 del Reglamento del IFE establece que el comité de información será el encargado de elaborar el informe con base en los datos que le proporcione la unidad de enlace. El artículo señala los contenidos mínimos que deberá contener el informe que, además de los establecidos en la LAI, incluyen las actividades desarrolladas por el comité en relación al programa anual aprobado por el Consejo General del IFE y la relación de los expedientes que el IFE tenga clasificados como temporalmente reservados.

El Reglamento del Banco de México establece en su artículo 11 que el comité de información elaborará el informe anual y deberá enviarlo a la Junta de Gobierno. Esta última podrá emitir lineamientos al respecto.

En el caso de la CNDH, el artículo 8o. de su Reglamento señala que la unidad de enlace será la responsable de elaborar el informe anual. El mismo contendrá lo señalado por la LAI en su artículo 39, pero omite señalar lo relativo a las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Adicionalmente y según establece el artículo 7o. del Reglamento, en el informe anual que rinde la CNHD a los Poderes de la Unión de conformi-

dad con el apartado B del artículo 102 constitucional, se integrará un apartado sobre las actividades que realiza la Comisión para garantizar el acceso a la información que esté en posesión de dicha institución.

El reglamento de la UNAM precisa en su artículo décimo noveno que será obligación del comité de información elaborar y difundir un informe anual de actividades; sin embargo no establece expresamente su contenido ni que se remitirá una copia al IFAI.

#### IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

La LAI desarrolla con amplitud la vertiente más común en la legislación comparada en materia de acceso a la información, esto es, los procedimientos que deberán seguir los particulares para requerir a las autoridades el acceso a documentos administrativos. Es importante destacar que, siguiendo la práctica internacional en la materia, la LAI no tiene por objeto que la administración proporcione información genérica a los particulares. La modalidad de acceso tiene por objeto la entrega de documentos, es decir, los soportes físicos de cualquier clase en los que se plasma la información. Así se trata del acceso a la fuente primaria de la información: el documento administrativo.

En el caso del Ejecutivo federal el procedimiento se sustancia genéricamente en dos instancias. La primera ante la dependencia o entidad que tiene la información. La segunda, en revisión administrativa, ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, órgano que desempeña, en esta materia, funciones similares a las de un tribunal administrativo especializado. El particular siempre tendrá el derecho de recurrir, por la vía de amparo, las decisiones del Instituto.

En cuanto a los OCA, la fracción IV del artículo 61 precisa que éstos deben establecer en sus reglamentos los procedimientos de acceso a la información, que deberán incluir un recurso de revisión, es decir, se buscaba asegurar que en cada caso hubiera una primera instancia de decisión y una segunda de revisión.

Todos los reglamentos de los OCA adoptaron un procedimiento similar al establecido en la LAI, con ligeras variantes. A efecto de facilitar la exposición se desarrollarán a continuación los elementos comunes, y se indicarán cuando existan, las peculiaridades propias de cada órgano.

## 1. *Procedimiento de acceso a la información*

Este procedimiento está regulado en los artículos 18 a 23 del Reglamento del IFE, 15 a 29 del Reglamento del Banco de México, vigésimo primero a trigésimo del Acuerdo de la UNAM y 18 del Reglamento de la CNDH, que remite a lo establecido en el capítulo III del título segundo de la LAI. Los cuadros 3 a 7 contienen los diagramas de flujo de los procedimientos de acceso.

### A. *Presentación de la solicitud de acceso*

En general, para poder presentar una solicitud de acceso ante los OCA, toda persona, por sí misma o por su representante legal, podrá presentar por escrito una solicitud de acceso a la información ante la unidad de enlace, misma que deberá contener lo siguiente:

- Nombre del solicitante y, en su caso, del representante legal;
- Domicilio u otro medio para recibir notificaciones;
- La descripción clara y precisa de la información que solicita;
- Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y propicie su localización;
- Opcionalmente el modo en el que el solicitante prefiera que le sea entregada la información, ya sea verbalmente, mediante copias simples, certificadas o en algún otro tipo de medio, electrónico u óptico, de almacenamiento de datos.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar la información o son erróneos, la unidad de enlace respectiva podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que se indiquen otros elementos o se corrijan los datos. Sólo en el caso del IFE el plazo de prevención se redujo a 3 días.

En los casos del Banco de México y la UNAM, sus respectivos reglamentos no prevén expresamente la posibilidad de que la solicitud se presente por medio de representante, sin embargo consideramos que dado que la LAI lo permite, no existe impedimento para que esto suceda así.

### B. *Plazo de respuesta*

El plazo de respuesta, una vez presentada la solicitud, es de veinte días hábiles. La información debe ser entregada, una vez notificada la proce-

dencia de la solicitud, en diez días hábiles adicionales, salvo en el IFE en que los plazos son, respectivamente, de 15 y 5 días hábiles. En todos los casos, el plazo de respuesta es excepcionalmente prorrogable por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven.

### *C. Negativa de acceso*

En todos los OCA, la unidad de enlace deberá remitir al comité de información respectivo los casos en que la información solicitada no se encuentre en los archivos o bien cuando la información haya sido clasificada. En esta última hipótesis los comités deberán resolver si:

- Confirman la clasificación;
- La modifican y niegan el acceso a la información o;
- Revocan la clasificación y conceden el acceso a la información.

### *D. Positiva ficta*

La falta de respuesta a una solicitud en los plazos establecidos en los Reglamentos se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que los órganos deberán entregar la información en un plazo no mayor a diez días hábiles a través de sus respectivas unidades de enlace, siempre que no sea información reservada o confidencial. Esta última salvedad no se plasmó en el Reglamento de la UNAM, por lo que queda la duda respecto de la forma en que se procederá en esa institución si se presenta esta situación.

En el caso del Banco de México, el procedimiento para entrega de la información en caso de falta de respuesta se deberá tramitar ante la Gerencia de Normatividad del Banco. Los otros reglamentos no señalan el procedimiento que deberán seguir lo solicitantes en el caso de positivas fictas.

### *E. Entrega de la información*

Los OCA sólo estarán obligados a entregar la información que se encuentre en sus archivos. Dicha obligación se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante, para su consulta, los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio de comunicación. Si la información ya está disponible en medios impresos o cualquier otro me-

dio, se le hará saber por escrito al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que se puede consultar, reproducir o adquirir.

La entrega de la información queda condicionada a que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de las cuotas de acceso y, en su caso, de los gastos correspondientes. En caso de que el interesado no acuda para acreditar dicho pago o para recoger la documentación en el plazo que se le señale para tales efectos, se tendrá por desahogada la solicitud.

#### F. Costo

La consulta de información es gratuita, salvo por los costos establecidos en el artículo 27 de la LAI.

### 2. Recurso de revisión y reconsideración

Estos recursos están regulados en los artículos 32 a 46 del Reglamento del IFE, 30 a 41 del Reglamento del Banco de México, 19 a 26 del Reglamento de la CNDH y trigésimo primero a trigésimo octavo del Acuerdo de la UNAM. Los cuadros 8 a 11 contienen los diagramas de flujo de los recursos de revisión para cada órgano.

#### A. Plazo para interponer el recurso

El recurso de revisión lo podrá interponer un solicitante o, salvo en el caso de la UNAM, su representante legal, ante la unidad de enlace que corresponda (en el caso del Banco de México también ante la Gerencia de Normatividad), dentro de los quince días hábiles siguientes a que se le notificó la negativa de acceso o la inexistencia de los documentos solicitados.

También puede interponerse el recurso cuando el solicitante no esté conforme con el tiempo o la modalidad de entrega, o considere que la información entregada es incompleta o no corresponde a la información solicitada.

#### B. Procedencia

El recurso de revisión procederá cuando se notifique:

- La negativa de acceso a la información;
- La inexistencia de la información solicitada;

O bien cuando el solicitante:

- No esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega,
- Se considere que la información entregada es incompleta;
- No corresponda la información entregada con la requerida en la solicitud;
- No se entreguen al solicitante los datos personales solicitados;
- Se entregue la información o los datos personales solicitados en formato incomprensible;
- Se niegue la solicitud de modificación o corrección de datos personales.

### C. *Requisitos*

El recurso de revisión deberá contener:

- El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay. En el caso del IFE se requiere además firma autógrafa o huella digital del recurrente y, en su caso, de su representante legal quien deberá acreditar su personalidad. Para el caso del Banco de México se requiere también firma autógrafa del recurrente o de quien promueva en su representación, quien deberá además acompañar los documentos que acrediten su personalidad.
- El domicilio o medio para recibir notificaciones. En el caso del Banco de México se requiere un domicilio ubicado en el Distrito Federal para que se hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias necesarias.
- La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto o resolución reclamado el solicitante;
- La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, la notificación correspondiente. En el caso del IFE se requiere el acto o resolución que se recurre, su copia, y los puntos petitorios;
- Los demás elementos que considere procedentes someter a consideración.

### D. *Procedimiento*

La instancia interna ante quien se sustancia el recurso en cada uno de los órganos corresponde para el:

- IFE: a la Comisión del Consejo General para la Transparencia y el Acceso a la Información;
- Banco de México: a la Gerencia de Normatividad del Banco, salvo que se trate de información en poder de la Junta de Gobierno o del gobernador, en cuyo caso la resolución es responsabilidad de la propia Junta o el gobernador;
- CNDH: al titular de la Primera Visitaduría;
- UNAM: al abogado general de la UNAM.

Cada instancia interna es responsable de resolver el recurso de revisión. Sólo en el caso del Banco de México se establece garantía de audiencia, y parcialmente en el caso del IFE (sólo cuando a juicio de la Secretaría Técnica de la Comisión se considere necesario solicitar información adicional al recurrente o a la unidad u órgano interno). Los Reglamentos de la CNDH y de la UNAM no prevén nada al respecto.

En cuanto a la suplencia de la queja, sólo el Reglamento del IFE establece que la Secretaría Técnica de la Comisión deberá subsanar las deficiencias de los recursos. En el caso del Banco de México esta figura queda implícita pues su reglamento prevé que el trámite del recurso se hará conforme a lo previsto en la LAI. Los reglamentos de la CNDH y la UNAM no establecen la suplencia de la queja.

Finalmente, en el caso del Banco de México se establece que en la sustanciación del recurso se aplicará supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

## F. Plazos

Los plazos para resolver el recurso son los siguientes:

- IFE: 50 días hábiles, que se pueden ampliar por una vez y por un periodo igual
- Banco de México: 50 días hábiles
- UNAM: 25 días hábiles
- CNDH: 45 días hábiles

### a. Efectos de las resoluciones

En todos los casos las instancias internas podrán desechar el recurso por improcedente o bien sobreseerlo, confirmar el acto o resolución im-

pugnado, o revocar o modificar el acto o resolución impugnado y ordenar lo conducente.

#### *b. Desechamiento y sobreseimiento*

En todos los reglamentos se establecen causales de desechamiento y sobreseimiento equivalentes a las establecidas en los artículos 56 y 57 de la LAI y que son las siguientes:

El recurso será desechado cuando:

- Sea presentado una vez transcurrido el plazo señalado para ello;
- La instancia interna haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resolvió en definitiva;
- Se recurra una resolución que no haya sido emitida por la unidad de enlace o el comité de información, según corresponda (salvo en el caso de la CNDH que no estableció esta causal) o
- Se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente ante el Poder Judicial (salvo en el caso de la UNAM en que en principio no aplicaría).

El recurso será sobreseído cuando:

- El recurrente se desista por escrito del recurso;
- El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;
- Admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos del artículo anterior, o
- El medio de impugnación quede sin efecto o materia.

#### *G. Recurso de reconsideración*

Todos los Reglamentos prevén un recurso de reconsideración equivalente al establecido en el artículo 60 de la LAI que permite que las instancias internas reconsideren, a petición del solicitante, el contenido de una resolución, luego de un año de haber sido expedida. Sólo en el caso del IFE este recurso fue reglamentado, quizá innecesariamente, de manera detallada y con contenido equivalente al del recurso de revisión, en los artículos 40 a 46 de su reglamento.

Los plazos de resolución son de 60 días hábiles para el IFE y el Banco de México y de 45 días hábiles para la CNDH y la UNAM.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Una evaluación de conjunto de los Reglamentos de Acceso a la Información de los OCA puede hacerse a varios niveles y muestra un panorama de luces y sombras, que apunta a las posibilidades, pero también los retos que el acceso a la información supone para el Estado mexicano.

Una primera constatación es que todos los OCA cumplieron en tiempo y forma con la expedición de sus Reglamentos o Acuerdos de Acceso a la Información, incluso antes de que se publicara el Reglamento de la LAI en el *Diario Oficial* el 11 de junio de 2003; sin embargo, este último fue prepublicado y sujeto a una consulta tanto externa como al interior de la administración, situación que no sucedió con el resto de los reglamentos de los OCA.

Desde el punto de vista de su contenido, los Reglamentos cumplen formalmente con los requisitos establecidos en el artículo 61 de la LAI, sin embargo una mirada más crítica y detallada muestra que en muchos casos los Reglamentos se limitaron a reproducir las disposiciones ya contenidas en la LAI o, en el mejor de los casos, a realizar adaptaciones menores. La excepción la constituye el IFE pues en esta institución el Reglamento adaptó mejor algunos aspectos tales como las obligaciones de transparencia, los criterios de clasificación, el diseño institucional y los procedimientos de acceso. En realidad el acceso a la información ya llevaba camino recorrido dentro de esa institución y esa experiencia se ve reflejada en su reglamento. En el resto de las instituciones no hubo un trabajo más profundo de adaptación de las disposiciones de la LAI a las especificidades de cada uno de los OCA, probablemente por la novedad de la materia y la falta de puntos de referencia.

Esta observación general puede ser claramente ejemplificada en lo relativo a los criterios y procedimientos de clasificación, aspecto particularmente delicado y distinto en cada uno de los OCA por las peculiaridades de la información que cada uno de ellos maneja y que responde a diferentes intereses.

Respecto de los criterios de clasificación, la LAI establece las grandes categorías de información susceptible de ser clasificada como reservada o confidencial. Se trataba pues que cada OCA desarrollara esos criterios

para cubrir sus necesidades específicas, pero dentro de los parámetros establecidos en la LAI. El IFE como la UNAM intentaron adaptar estos criterios de manera más específica en particular en lo relativo a los procedimientos que se desarrollan dentro de estas instituciones. Sin embargo, algunas categorías de información reservada en el caso de la UNAM, en particular la relativa a la clasificación de las investigaciones en proceso, podrían considerarse en el límite de la Ley.

Por su parte la CNDH utilizó un mecanismo general de reserva de 12 años para sus expedientes, cuestión que, como ya se señaló, ha sido ya cuestionada por la vía judicial pues los interesados consideraran contrario a la LAI utilizar un criterio general de reserva sin considerar las especificidades de cada caso. El Banco de México, por su parte, remitió la expedición de los criterios de clasificación a su comité de información.

Respecto de los procedimientos de clasificación, con excepción del Reglamento del Banco de México, éstos no fueron desarrollados. Queda pues una laguna que tendrá que ser resuelta en la práctica. Esta es una de las cuestiones más importantes en las que habría que hacer esfuerzos adicionales.

El diseño institucional era otro de los aspectos que requería de un desarrollo cuidadoso. Como hemos visto, todos los órganos cumplieron formalmente con los requerimientos de la LAI, pero no en todos los casos parece que se logró un adecuado equilibrio que asegure la imparcialidad de las decisiones de última instancia, particularmente por la existencia de instancias unipersonales en los casos de la UNAM y de la CNDH. Una impresión general del Reglamento de la UNAM muestra que en esa institución privó un ánimo de concentración de funciones, en vez de una descentralización de responsabilidades, en particular en materia de clasificación y en la figura del abogado general. En el Banco de México el Reglamento es oscuro en cuanto a quien toma la decisión de última instancia. Destaca pues la dureza y desconfianza con las que se trató al Ejecutivo federal en esta materia y la relativa suavidad con la que se ha juzgado el diseño de los OCA.

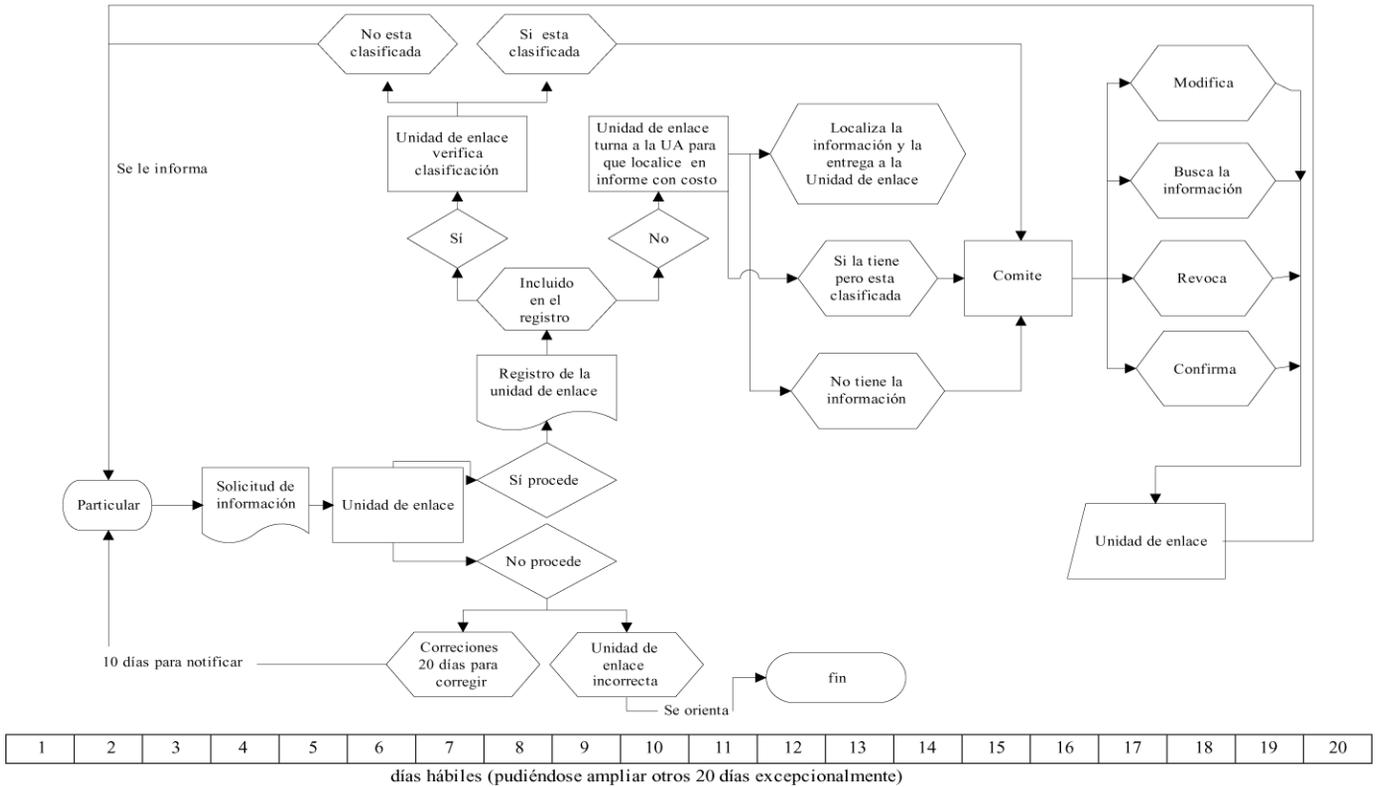
En materia de los procedimientos de acceso no encontramos ninguna novedad significativa respecto de lo propuesto en al LAI, con excepción de una reducción de los plazos de entrega de la información en el IFE. En este aspecto también los OCA se limitaron a reproducir con ligeras variantes lo contenido en la LAI sin hacer esfuerzos adicionales para adaptar los procedimientos a sus circunstancias particulares.

Finalmente uno de los grandes pendientes se encuentra aún latente y es el que se refiere a los criterios para la organización y funcionamiento de los archivos administrativos. Aunque el plazo establecido en la LAI para completar esta importante acción vence en enero de 2005 (artículo décimo transitorio), hubiera sido deseable que los reglamentos establecieran disposiciones destinadas a asegurar el cumplimiento de esta disposición.

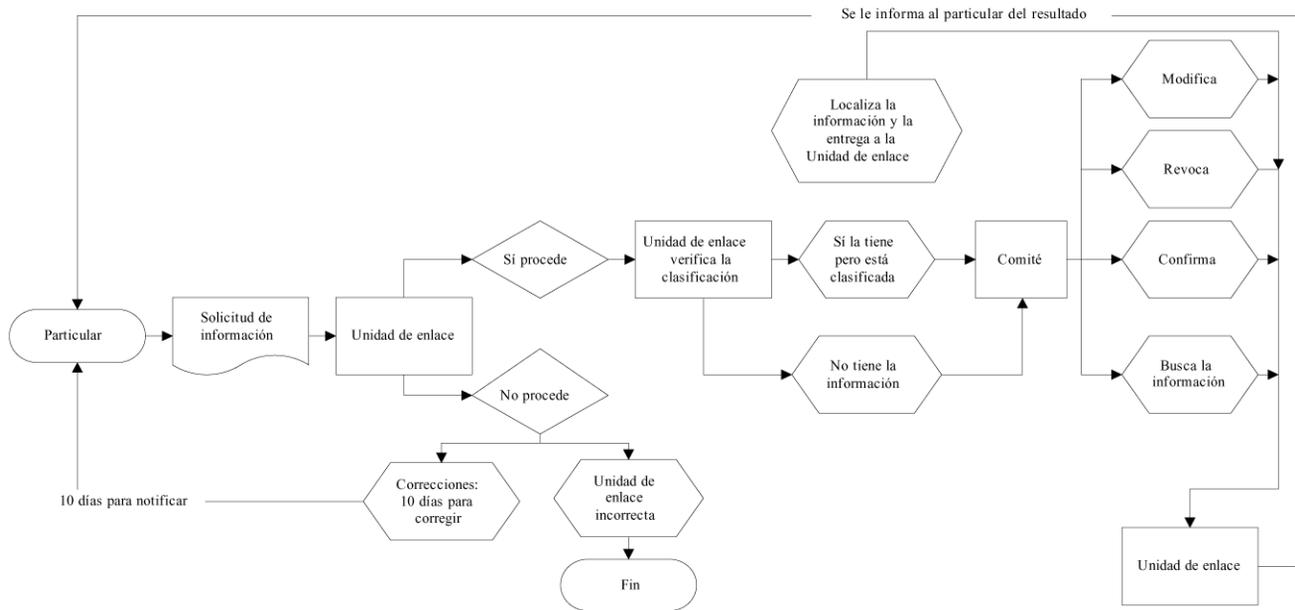
En síntesis, la LAI dio flexibilidad a los OCA para que pudieran adaptar sus obligaciones a sus condiciones particulares. En general esto no sucedió así, y se limitaron a realizar las mínimas adaptaciones necesarias, pero no hubo quizá condiciones para un trabajo más profundo de adecuación y profundización en los diferentes aspectos de la LAI.

Finalmente, resulta obvio que la novedad de la materia y la generalidad de la Ley van a requerir de un tiempo para poder generar las estructuras y los procedimientos adecuados. Hasta el momento, los OCA han transitado por un camino, relativamente seguro, la aproximación de su regulación a la LAI. Quizá el tiempo mostrará que existe, dentro de la LAI, la flexibilidad para que cada uno de ellos encuentre los mecanismos más adecuados para asegurar un acceso adecuado a su información.

### CUADRO 3 BANCO DE MÉXICO



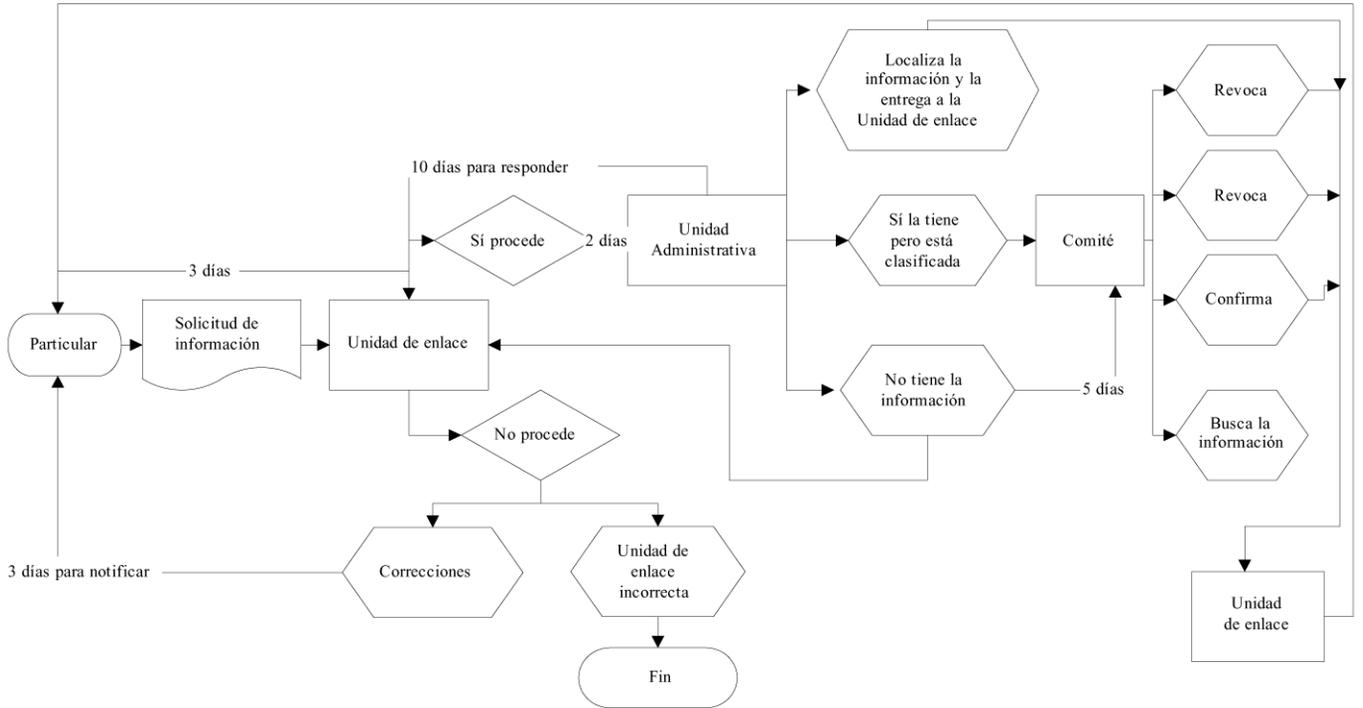
## CUADRO 4 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Días hábiles (pudiéndose ampliar otros 20 días excepcionalmente)

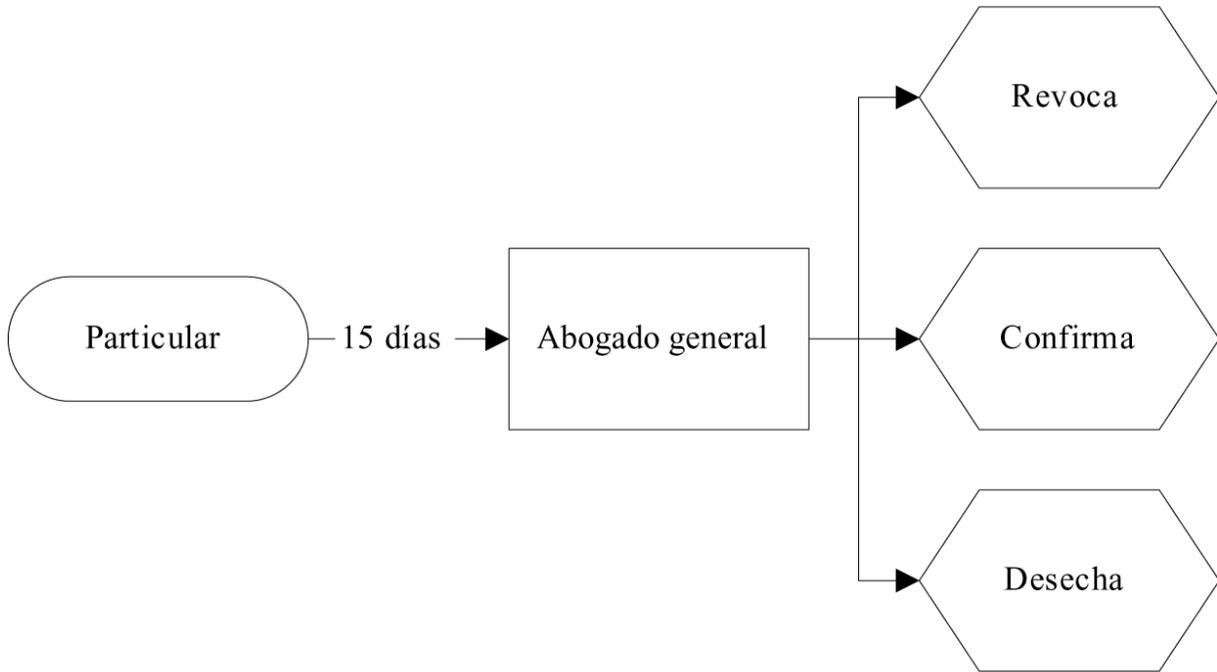
## CUADRO 5 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

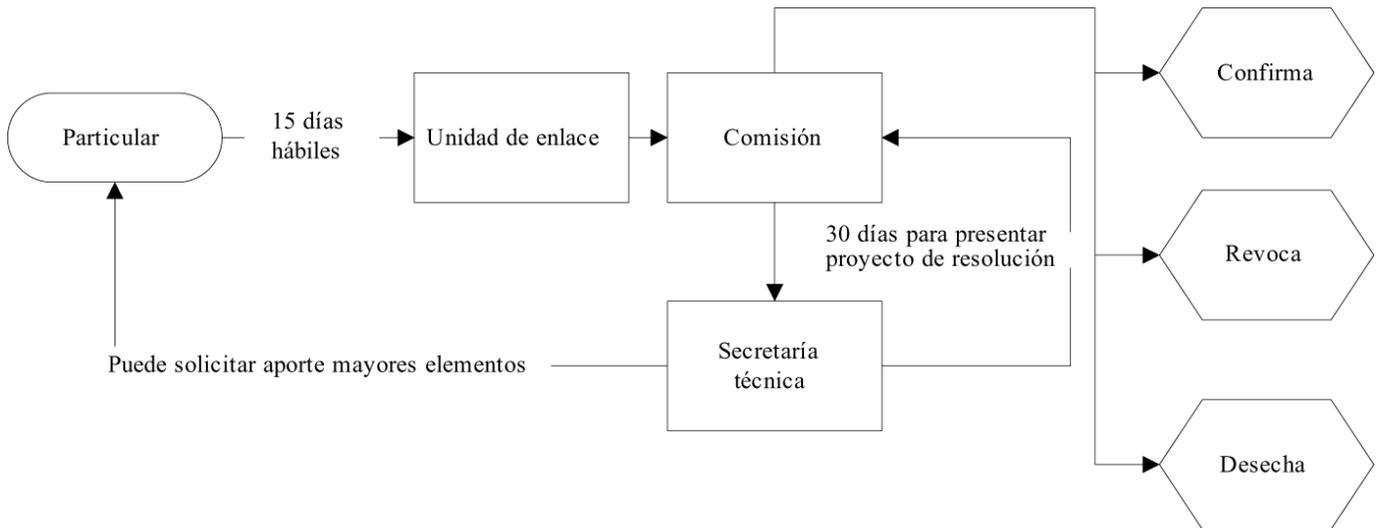
Días hábiles (pudiéndose ampliar otros 15 días excepcionalmente)

## CUADRO 6 RECURSO DE REVISIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



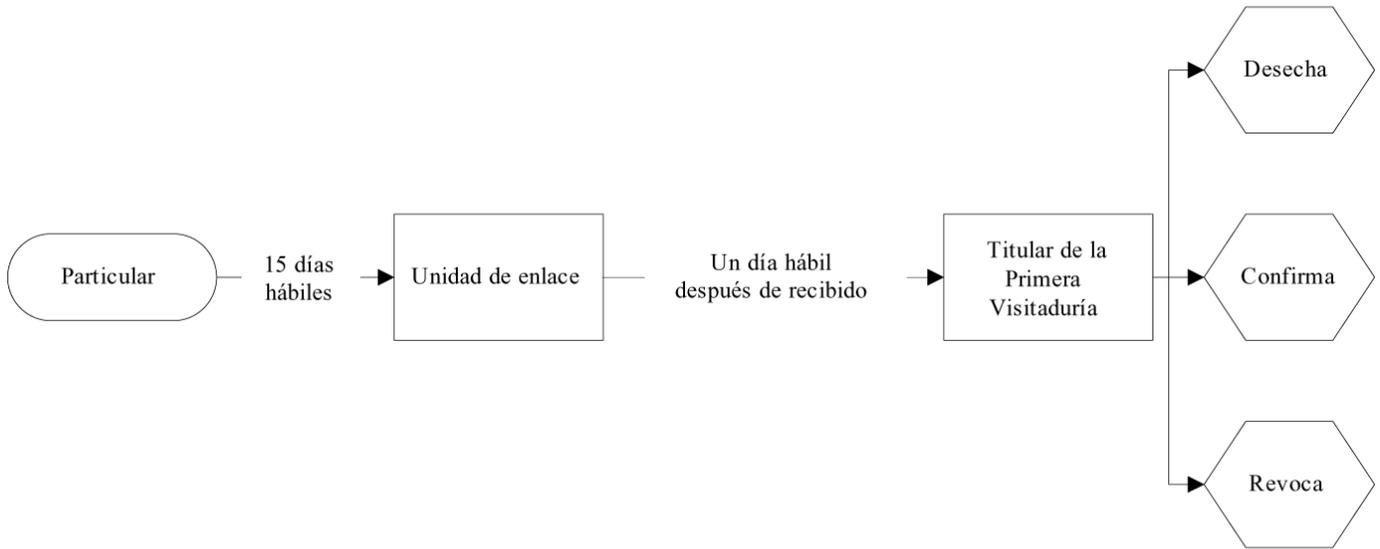
Se tiene un plazo de 25 días hábiles para resolver

### CUADRO 7 RECURSO DE REVISIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL



Las resoluciones deberán resolverse en los 20 días hábiles siguientes a que se presente el proyecto de resolución

### CUADRO 8 RECURSO DE REVISIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS



Se tiene un plazo de 45 días hábiles para resolver