

REFLEXIONES A DOS AÑOS DE VIGENCIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

María MARVÁN LABORDE*

La situación política actual se caracteriza por la exigencia de la sociedad para que el Estado garantice procedimientos y diseñe instituciones a fin de encauzar los reclamos de calidad democrática en el ejercicio del poder político. El Estado de derecho, la rendición de cuentas y el mejoramiento del desempeño de las instituciones son algunos de los temas de la agenda política de la consolidación democrática en nuestro país.

Una aspiración fundamental de la democratización es mejorar el modo de informar el proceso político y brindar a los ciudadanos la oportunidad de incrementar su participación y lealtad hacia el sistema político y sus procesos. Sin embargo, únicamente ciudadanos bien informados —e interesados— pueden participar exitosamente en el proceso político democrático. Hacer accesible la información supone institucionalizar estructuras que hagan posible la comunicación entre ciudadanía y gobierno,¹ así como permitir la participación activa de la sociedad.

Garantizar el acceso a la información favorece el ejercicio democrático del poder y propicia la generación de una cultura de la rendición de cuentas, pero además, una política pública de acceso a la información reporta varios beneficios prácticos. En primer lugar, permite que los ciudadanos den seguimiento a asuntos específicos en los que están interesados, y facilita la comunicación entre éstos y los servidores públicos, aun

* Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). El contenido y las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente una postura del IFAI.

¹ Korac-Kakabadse, Andrew y Korac-Kakabadse, Nada, “Information Technology’s Impact on the Quality of Democracy. Reinventing the «democratic vessel»”, en Heeks, Richard (ed.), *Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*, Londres-Nueva York, Routledge, 2001, p. 223.

o especialmente cuando no haya cobertura de los medios de comunicación; permite a cualquiera acceder a documentos sin necesidad de la lectura mediatizada que hacen los medios u otros intermediarios. En segundo lugar, el gobierno se podría beneficiar por ser el más grande colector, usuario, archivador y productor de información, ya que puede controlarse a sí mismo de una mejor manera, al permitirse administrar y coordinar los diversos programas y políticas que emprende para gestionar recursos, ejecutar funciones, medir el desempeño y prestar servicios. En tercer lugar, los ciudadanos pueden conocer con mayor profundidad los procesos decisorios del gobierno e incluso participar en ellos, al mismo tiempo que tienen mejores elementos para exigir el adecuado desempeño de las funciones de los servidores públicos.²

Este trabajo busca emprender una serie de reflexiones acerca del proceso de institucionalización del derecho de acceso a la información en México a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), a dos años de vigencia del pleno ejercicio del derecho de acceso a la información. No se trata de hacer un análisis descriptivo del origen de la ley ni de las características del diseño institucional del IFAI,³ sino de emprender un análisis de los principales retos que supone la institucionalización de este nuevo derecho en México.

* *

Obtener la confianza de la ciudadanía en las acciones que emprende y las decisiones que adopta el gobierno es precisamente una de las principales preocupaciones de un país democrático como el nuestro.

No es novedad que la sociedad haya tenido por mucho tiempo una percepción negativa del quehacer gubernamental, debido a los problemas

² Strenz, Herb, “Base para la apertura”, *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 112-115.

³ Para ello puede consultarse: Baltasar Macías, Atzimba y Guerrero Amparán, Juan Pablo, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Concha Cantú, Hugo *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, USAID-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 39-78.

de corrupción, opacidad y discrecionalidad, y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público. El problema no se restringe a lo ético, sino que se extiende a otras esferas de la actividad humana: los costos de la opacidad —como en el caso del pago de sobornos— implican, más allá de las cuestiones éticas y morales, asuntos legales y financieros de los que apenas se está teniendo conocimiento. Toda la información generada por encuestas e indicadores de transparencia y opacidad ha creado conciencia de que los niveles de corrupción pueden explicar por qué la inversión y el ahorro no son suficientes, y por qué la eficiencia y la competitividad no se incrementan al ritmo que debieran en el país.⁴

El gobierno, por lo tanto, debe encontrar las soluciones y los mecanismos adecuados para mejorar la organización y la operación de su propia gestión.

No es suficiente que el gobierno revolucione por sí mismo sus prácticas y mejore sus instituciones; hay que apelar hacia una ciudadanía proactiva. Esto implica vincular la relación que debe existir entre gobernantes y gobernados e ir un paso más allá hasta encontrar la relación positiva entre la promoción de la participación cívica y la protección jurídica de los derechos que activan y fortalecen el concepto de ciudadanía.

Hay que tener muy presente la premisa de que una sociedad democrática y justa supone la transparencia del gobierno y la existencia de una cultura política participativa que permita la ilustración y educación de los ciudadanos.⁵

Son los ciudadanos, los sujetos activos de la política, quienes se benefician en mayor medida de las políticas públicas que favorecen el ejercicio efectivo de derechos fundamentalmente democráticos, en particular del derecho de acceso a la información pública. Así, con canales de participación a través de los cuales cada uno de nosotros establecemos un diálogo constante con nuestros representantes y servidores públicos, podremos hablar de gobiernos responsables y atentos a las demandas legítimas de la sociedad.

Más aún, el gran correctivo en el comportamiento ciudadano —y también del gobierno— se genera por la posibilidad de estar siendo observa-

⁴ Reyes Heróles, Federico, “Corrupción: de los ángeles a los índices”, *Cuadernos de Transparencia*, México, núm. 1, 2003, pp. 21 y 22.

⁵ Rodríguez Zepeda, Jesús, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, *Cuadernos de Transparencia*, México, núm. 4, 2004, p. 50.

do. Ante la dificultad de garantizar que la información de un documento sea verídica, contar con el apoyo del “ciudadano-vigía” se convierte en una alternativa muy interesante.⁶

Desde luego que la información juega un papel trascendental dentro de la democracia. Los ciudadanos deben tener acceso a más y mejor información sobre los asuntos públicos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político. Por lo tanto, el acceso a la información pública es un tema central en la discusión sobre el proceso de democratización en nuestro país.

El ejercicio de este derecho —garantizado por la LFTAIPG y, en el ámbito institucional de la administración pública federal, por el IFAI— ha incidido en el mejoramiento de las relaciones entre gobierno y sociedad a favor de la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas, así como en la inhibición de los actos de corrupción y opacidad, en la disminución de los márgenes discrecionales de acción de los gobernantes y los funcionarios públicos.

Con la puesta en práctica de esta ley, así como de las leyes y reglamentos que cada estado y municipio han decidido poner en marcha, hemos comprobado que las leyes de acceso a la información responden a la imperiosa necesidad de garantizar que toda persona tenga acceso a la información pública.

Junto a esta ley se articulan dos conceptos centrales a la hora de determinar los alcances del derecho de acceso a la información. Por un lado, con las “obligaciones de transparencia” plasmadas en el artículo 7o. de la ley, el gobierno federal hace del conocimiento público cuestiones fundamentales de su gestión, tales como el presupuesto, sus metas y objetivos, el marco normativo, las concesiones y contrataciones, la remuneración de sus servidores públicos y demás información de interés público.

Por otro lado, la ley reivindica la rendición de cuentas gracias a que otorga a la ciudadanía, a través de las solicitudes de acceso a la información y los recursos de revisión ante el IFAI, el poder de vigilar la gestión gubernamental y ejercer una contraloría social a la vez que son atendidos sus intereses, se trate de un empresario, un académico, un campesino o una enfermera; en general, cualquier persona interesada en exigir el derecho fundamentalmente democrático de acceder a la información pública en manos del gobierno.

⁶ Reyes Heróles, Federico, *op. cit.*, nota 4, p. 25.

La transparencia no es un acto unilateral del gobierno, es un diálogo de responsabilidad compartida y de acuerdo entre gobierno y sociedad. Éste es un componente eminentemente participativo. La rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información forman el trípode sobre el cual se finca una buena relación entre gobernantes y gobernados, en la que los ciudadanos exigen y quieren conocer el quehacer de gobiernos que son vigilados por el control social. A su vez, estos elementos son fundamentales para la continuidad y el mejoramiento de un gobierno democrático.

Tomar decisiones para institucionalizar la rendición de cuentas, garantizar el acceso a la información a cualquier persona y obligar al gobierno a poner a disposición de todos la información, de tal manera que la hagan transparente, es aceptar hasta sus últimas consecuencias que el poder político, para ser democrático, debe estar limitado de manera efectiva y eficiente por el poder ciudadano. Si aceptamos como condición de un buen gobierno el que éste sea democrático, entonces la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son los elementos básicos sobre los cuales éste se cimienta.

* *

Desde luego, la consolidación institucional del derecho de acceso a la información pública está ligada tanto al diseño legal como a la puesta en práctica de esas disposiciones y su impacto en la sociedad. Bajo esta dinámica, el IFAI ha actuado y se ha relacionado en la lógica de la administración pública, arrojando una variedad de resultados.

¿Cuáles son las lecciones que hemos aprendido a partir de las resoluciones del IFAI? Un primer acercamiento nos revelaría, entre otras cuestiones, el complicado equilibrio que se debe lograr entre el principio de publicidad y la protección de datos personales en los casos de acceso o reserva de información que podría implicar la identificación de una persona determinada con datos personales como su estado de salud, vida afectiva y privacidad. No omito mencionar que la protección de datos personales es uno de los objetivos fundamentales de la ley y una encomienda que el IFAI está obligado a garantizar a toda persona.

Otra lección importante se refiere a la publicidad de la información sobre fideicomisos por encima del secreto fiduciario, cuando el sujeto

obligado del que se requiere el acceso a documentos es el fideicomitente, pues este hecho transparenta y favorece la rendición de cuentas. En el mismo tenor se encuentra la publicidad de la información sobre concesiones y contrataciones en poder de las dependencias, pues de su desempeño dependen cuestiones estratégicas como la seguridad nacional y servicios públicos como las telecomunicaciones.

El primer contacto de la realidad con la aplicación de la ley ha propiciado la aparición de diversas resistencias. Se han desarrollado varias estrategias para contener los efectos de esta ley en sectores específicos del gobierno federal.

Los problemas a los que se ha enfrentado el IFAI son característicos del conflicto que a menudo tiene el acceso a la información con la protección de secretos, la privacidad, la seguridad nacional, así como con poderosos intereses políticos y económicos.

Hemos identificado una serie de retos institucionales en la implementación de la normatividad, pero que a la vez son valiosas ventanas de oportunidad para la mejora de nuestra actividad cotidiana de resolución de recursos. Algunas de ellas son cuestiones de forma que tienen que ver con la argumentación para abrir información y la prueba de daño para reservarla. Algunas más tienen que ver con cuestiones prácticas de acceso a la información, tales como averiguaciones previas, secretos bancarios, industriales y fiduciarios, información confidencial, incompetencia e inexistencia de información. Otras relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones de la ley o de las resoluciones del IFAI por parte de las dependencias y entidades, cuando se les instruye que otorguen acceso a documentos, elaboren versiones públicas, modifiquen los plazos de reserva de la información, precisen los procedimientos para la sistematización de archivos, entre otros.

Al respecto, la Dirección General de Coordinación y Vigilancia del IFAI ha identificado, entre las principales dificultades reportadas por las dependencias o entidades para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, las lagunas jurídicas o la falta de claridad en la ley, la falta de claridad en la definición de información reservada o confidencial, imprecisiones en el procedimiento de desahogo de los recursos, contradicción de la ley con otras leyes o disposiciones, entre otras. Una consecuencia natural de dichas dificultades con-

siste en la falta de cumplimiento de las resoluciones del IFAI o, al menos, un cumplimiento inadecuado.⁷

A dos años de vigencia de la ley, podemos afirmar que el ideal de transparencia y rendición de cuentas se está traduciendo en un mayor activismo de la sociedad al solicitar cada vez en mayor medida acceso a documentos y expedientes de diversa naturaleza.

De 100 mil 197 solicitudes presentadas al 6 de octubre de 2005, nueve de cada diez han sido recibidas por Internet a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

TOTAL DE SOLICITUDES RECIBIDAS, RESPUESTAS Y RECURSOS
PRESENTADOS AL 6 DE OCTUBRE DE 2005

<i>Concepto</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>Total</i>
Solicitudes	24,097	37,732	38,368	100,197
Respuestas	21,276	34,113	33,707	89,096
Otras*	1,248	2,651	2,827	6,726
Recursos	636	1,431	1,876	3,943

* Por "otras" se entiende el total de solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional.

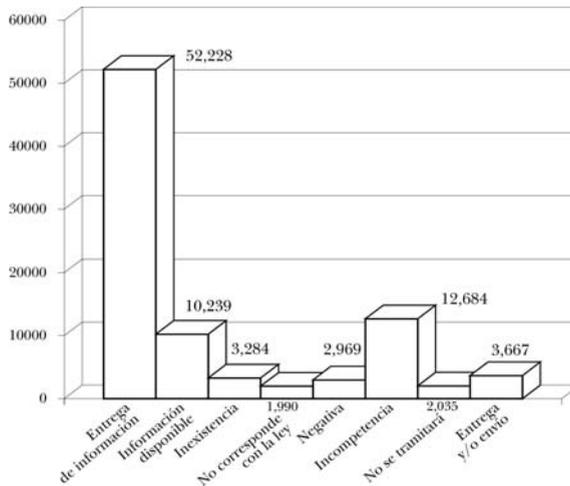
FUENTE: Estadísticas del SISI, 6 de octubre de 2005, <http://www.ifai.org.mx>.

Gracias al SISI, cualquier persona tiene contacto permanente y en línea desde cualquier punto, bastando únicamente una computadora con acceso a Internet para solicitar información al gobierno de forma sencilla y expedita. Este medio electrónico que comunica al IFAI y al gobierno con la sociedad, facilita a las personas buscar y consultar información por dependencia y tipo de respuesta. Es un caso exitoso de la tecnología de la información al servicio de la ciudadanía.

⁷ *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2004-2005*, México, IFAI, 2005, p. 38.

Las solicitudes han sido respondidas en un promedio de diez días hábiles, y prácticamente el 75% de esas respuestas favorecen la apertura informativa, ya sea mediante la entrega de información en medio electrónico, porque la información ya está disponible para su consulta en la página de Internet de la dependencia, o porque ya se notificó al solicitante del envío o del lugar y fecha de entrega de la información; mientras que apenas el 3% de las respuestas fueron negativas porque la información está clasificada como reservada o confidencial.

TIPOS DE RESPUESTA OBTENIDA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN, AL 6 DE OCTUBRE DE 2005



FUENTE: Elaboración propia a partir de estadísticas del SISI, <http://www.ifai.org.mx>.

Si bien las solicitudes de información se han distribuido entre gran parte de las dependencias y entidades del gobierno federal, existe un grupo de veinte instituciones que desde un principio han concentrado la mitad del total; entre ellas destacan el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con más de cinco mil solicitudes.

LAS DIEZ DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MÁS SOLICITUDES
PRESENTADAS, AL 6 DE OCTUBRE DE 2005

1) Instituto Mexicano del Seguro Social	6,192
2) Secretaría de Hacienda y Crédito Público	5,379
3) Secretaría de Educación Pública	3,987
4) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	3,543
5) Secretaría de la Función Pública	3,007
6) Secretaría de Gobernación	2,823
7) Procuraduría General de la República	2,678
8) Secretaría de Comunicaciones y Transportes	2,609
9) Secretaría de Salud	2,381
10) Comisión Federal de Electricidad	2,090

FUENTE: Estadísticas del SISI, <http://www.ifai.org.mx>.

Asimismo, podemos advertir que el Servicio de Administración Tributaria y la Procuraduría General de la República se encuentran entre las dependencias que en mayor cantidad han negado el acceso a la información, por estar clasificada ésta como reservada o confidencial, ya sea porque se trata de datos personales, averiguaciones previas, procedimientos judiciales o administrativos en trámite, secreto fiscal, secreto bancario, entre otras causas.

LAS DIEZ DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MÁS RESPUESTAS
NEGATIVAS PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN,
AL 6 DE OCTUBRE DE 2005

1) Servicio de Administración Tributaria	201
2) Procuraduría General de la República	170
3) Secretaría de la Función Pública	166

LAS DIEZ DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MÁS RESPUESTAS
NEGATIVAS PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN,
AL 6 DE OCTUBRE DE 2005 (continuación)

4) Instituto Mexicano del Seguro Social	156
5) Secretaría de Comunicaciones y Transportes	116
6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público	107
7) Secretaría de Relaciones Exteriores	83
8) Comisión Nacional Bancaria y de Valores	81
9) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.	78
10) Secretaría de Seguridad Pública	76

FUENTE: Estadísticas del SISI, <http://www.ifai.org.mx>.

Gracias a la resolución de los recursos de revisión, el IFAI reivindica la encomienda legal de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales bajo la custodia de los sujetos obligados de la administración pública federal. Al 6 de octubre de 2005, el IFAI ha conocido un total de 3,943 recursos de revisión o procedimientos de verificación de falta de respuesta. En la tabla que se presenta a continuación se señalan las diez dependencias y entidades que han sido impugnadas en mayor medida por los solicitantes de información. Destacan la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que los recursos interpuestos en su contra superan la doble centena.

LAS DIEZ DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MÁS
RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN SU CONTRA,
AL 6 DE OCTUBRE DE 2005

1) Secretaría de la Función Pública	258
2) Secretaría de Hacienda y Crédito Público	212
3) Secretaría de Educación Pública	184

LAS DIEZ DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MÁS
RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN SU CONTRA,
AL 6 DE OCTUBRE DE 2005 (continuación)

4) Instituto Mexicano del Seguro Social	180
5) Servicio de Administración Tributaria	123
6) Presidencia de la República	115
7) Secretaría de Relaciones Exteriores	112
8) Procuraduría General de la República	110
9) Secretaría de la Defensa Nacional	108
10) Secretaría de Comunicaciones y Transportes	106

FUENTE: Dirección General de Asuntos Jurídicos, IFAI.

El Pleno del IFAI ha resuelto hasta el 5 de octubre de 2005 —los comisionados celebran las sesiones ordinarias, en donde se discuten y votan los proyectos de resolución, los miércoles de cada semana— un total de 3,434 recursos de revisión, y ha venido favoreciendo la tendencia de apertura informativa que hemos mantenido desde el 12 de junio de 2003. Si promediamos únicamente los recursos en los que se resolvió el fondo de la controversia (el 59.41% del total de recursos resueltos), es decir, donde se revoca o modifica la respuesta para dar acceso a la información o se confirma la negativa, hemos ordenado la entrega y publicidad de la información en el 73.92% de los recursos de fondo resueltos.

Por otro lado, el promedio entre dependencias y entidades que han recibido recursos, respecto de las solicitudes de información, asciende al 4.15%, es decir, cuatro de cada cien solicitudes que presentan los particulares acaban siendo del conocimiento del IFAI a través del recurso de revisión. En el siguiente cuadro se muestran las cifras de las diez dependencias con proporción más alta entre recursos y solicitudes.

RECURSOS DE REVISIÓN RESUELTOS POR EL PLENO
DE COMISIONADOS DEL IFAI, AL 5 DE OCTUBRE DE 2005

<i>Tipo de resolución</i>		<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Recursos de fondo	Revocar	128	376	295	799	39.17
	Modificar	139	296	274	709	34.75
	Confirmar	124	205	203	532	26.08
Subtotal		<i>391</i>	<i>877</i>	<i>772</i>	<i>2,040</i>	<i>59.41</i>
Recursos de forma	Sobreseer	88	198	172	458	34.91
	Desechar	77	207	235	519	39.56
	No presentado	58	113	148	319	24.31
	Incompetencia	8	5	3	16	1.22
Subtotal		<i>231</i>	<i>523</i>	<i>558</i>	<i>1,312</i>	<i>38.20</i>
Positiva ficta	Confirmar	10	9	3	22	26.82
	No se admite	3	16	41	60	73.17
Subtotal		<i>13</i>	<i>25</i>	<i>44</i>	<i>82</i>	<i>2.39</i>
Total general		<i>635</i>	<i>1,425</i>	<i>1,374</i>	<i>3,434</i>	<i>100</i>

NOTA: Los porcentajes de cada tipo de resolución dentro de las categorías recursos de fondo, recursos de forma y positiva ficta corresponden a la relación que guardan con el subtotal respectivo.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la resolución de recursos de revisión resueltos por el IFAI.

Desde luego, la consolidación institucional del derecho de acceso a la información está ligada tanto al diseño legal como a la puesta en práctica de esas disposiciones y su impacto en la sociedad. Bajo esta dinámica, el IFAI ha actuado y se ha relacionado en la lógica de la administración pública federal, arrojando una variedad de resultados.

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MAYOR PROPORCIÓN
ENTRE RECURSOS Y SOLICITUDES. PROMEDIO APF EQUIVALE
A 4.15%, ACTUALIZADO AL 6 DE OCTUBRE DE 2005

<i>Dependencia</i>	<i>Recursos</i>	<i>Solicitudes</i>	<i>Proporción</i>
1) Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	31	113	27.43%
2) Ocean Garden Products, Inc.	12	69	17.39%
3) Luz y Fuerza del Centro	91	790	11.52%
4) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.	39	357	10.92%
5) Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	52	519	10.02%
6) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	34	343	9.91%
7) Pemex Petroquímica	23	249	9.24%
8) Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	41	461	8.89%
9) Secretaría de la Función Pública	258	3,007	8.58%
10) Banco de Crédito Rural del Centro, S. N. C. en Liquidación	3	35	8.57%

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del IFAI y estadísticas del SISI, <http://www.sisi.org.mx>.

Existe un complicado equilibrio entre el principio de publicidad y la protección de datos personales en los casos de acceso o reserva de información, que podría implicar la identificación de una persona determinada con datos personales como su estado de salud, vida afectiva y privacidad.

A nivel internacional, el derecho a la protección de datos personales ha tenido un avance significativo en las últimas dos décadas. Tan sólo en la Unión Europea, luego de la expedición de la directiva 95/46, todos los países miembros han tenido que adoptar marcos normativos nacionales

al respecto. México aún no cuenta con un marco normativo comprehensivo tanto del sector público como del privado, lo cual provoca que los datos circulen actualmente sin que se observen los principios de protección adecuados, por lo que esta materia reviste una importancia vital al tratarse en realidad de la protección de las personas en relación con el tratamiento de sus datos. Será necesariamente una decisión del Congreso de la Unión la determinación del diseño legal así como del tipo de órgano que, en su caso, habrá de cumplimentar las disposiciones jurídicas correspondientes. El entramado institucional resulta central para la correcta operación y vigilancia de las disposiciones jurídicas que habrán de configurar la política a seguir en la materia.

De acuerdo con el artículo 33 de la Ley de Transparencia, el IFAI es la autoridad encargada de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades de la administración pública federal que para el debido ejercicio de sus atribuciones necesariamente recaban u obtienen para los fines establecidos en las disposiciones aplicables. Por lo anterior, el 30 de septiembre de 2005 el IFAI publicó en el *Diario Oficial de la Federación* los “Lineamientos de protección de datos personales”, cuya finalidad es la de establecer las políticas generales y procedimientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para garantizar a las personas la facultad de decisión sobre el uso y destino de sus datos personales, con el propósito de asegurar su adecuado tratamiento e impedir su transmisión ilícita y lesiva para la dignidad y derechos del afectado. Para tal efecto, este ordenamiento establece las condiciones y requisitos mínimos para el debido manejo y custodia de los sistemas de datos que se encuentren en posesión de las dependencias en el ejercicio de sus atribuciones. Dada la importancia de que las personas tengan conocimiento de la información que de ellos obra en los archivos del gobierno federal a efecto de hacer uso del derecho de acceso y corrección de los datos personales que les conciernen, así como de conocer las transferencias de sistemas de datos personales efectuadas para el cumplimiento de las atribuciones de las unidades administrativas que lo conforman, gracias a estos Lineamientos el IFAI creará un nueva aplicación informática de acceso al público denominada “Sistema Persona”.

Ahora bien, la administración pública federal debe observar rigurosamente las disposiciones sobre los datos personales, sin que ello se consti-

tuya en pretexto u obstáculo que menoscabe el ejercicio del derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, de manera que los ciudadanos puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia. En consecuencia, ante una solicitud de acceso a la información gubernamental en la que se requieran datos personales, en cada caso las dependencias y entidades deberán determinar la procedencia de otorgar acceso a aquellos datos que no se consideran como confidenciales, por ubicarse en los supuestos establecidos por los artículos 7o., 12 y 18, último párrafo, de dicha ley.

Otra cuestión importante se refiere a la publicidad de la información sobre fideicomisos por encima del secreto fiduciario, cuando el sujeto obligado del que se requiere acceso a documentos es el fideicomitente, pues este hecho transparenta y favorece la rendición de cuentas. El tema de secretos es central para las resoluciones del Pleno del IFAI, y en este sentido, reconocer las coordenadas nos permitirá delimitar su problemática y advertir esquemas y procedimientos que permitirán obtener la mejor solución a las controversias, a favor del acceso a la información.

En el mismo tenor está la publicidad de la información sobre concesiones y contrataciones, pues de su desempeño dependen cuestiones estratégicas como la seguridad pública y servicios como las telecomunicaciones.

Se han desarrollado diversas estrategias para contener los efectos de esta ley en sectores específicos del gobierno federal. Los problemas son característicos del conflicto que a menudo tiene el acceso a la información con la protección de secretos, la privacidad, la seguridad nacional, así como con intereses políticos y económicos.

En el caso del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), por ejemplo, es importante destacar que ha impulsado una peculiar estrategia tendente a posponer o de plano nulificar el cumplimiento de las resoluciones del IFAI, relevando a su titular de la unidad de enlace cada vez que jueces de distrito en materia administrativa del Distrito Federal y tribunales colegiados de circuito resuelven la improcedencia de juicios de amparo indirecto que se promueven, con lo que, al sustituir y designar a un nuevo titular, éste vuelve a interponer el procedimiento señalado.

SECRETO BANCARIO, FIDUCIARIO Y FISCAL FRENTE AL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

<i>Secreto</i>	<i>Bancario</i>	<i>Fiduciario</i>	
<i>Elementos protegidos</i>	Información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones de crédito	<i>Fideicomiso privado</i> : información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado	<i>Fideicomiso público considerado entidad paraestatal</i> : información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado
<i>Legislación</i>	Ley de Instituciones de Crédito	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales
<i>Sujetos que tienen acceso</i>	Instituciones de crédito, depositante, deudor, titular o beneficiario, autoridades hacendarias federales a través de la CNBV, autoridad judicial	Fideicomisario, fideicomitente, fiduciario, CNBV, autoridad judicial	Fideicomisario, fideicomitente (en todos los casos es la SHCP, tratándose de la administración pública federal centralizada), fiduciario, CNBV, autoridad judicial
<i>Sujetos que poseen la información</i>	Instituciones de crédito, depositante, deudor, titular o beneficiario, autoridades hacendarias federales a través de la CNBV, autoridad judicial	Fideicomisario, fideicomitente, fiduciario, CNBV (en su caso), autoridad judicial (en su caso)	Fideicomisario, fideicomitente (en todos los casos es la SHCP, tratándose de la administración pública federal centralizada), fiduciario, CNBV, autoridad judicial
<i>Sujeto que clasifica información</i>	Instituciones de banca de desarrollo, CNBV, autoridades hacendarias, autoridad judicial, depositante, deudor, titular o beneficiario (en caso de que sea sujeto obligado por la LFTAIPG)	CNBV (en su caso), fideicomisario si es sujeto obligado de la LFTAIPG, autoridad judicial	Fideicomiso público, a través de sus unidades administrativas (al considerarse entidad paraestatal, cuentan con Comité de Información y Unidad de Enlace), fideicomitente, fiduciario (si es banca pública), CNBV, autoridad judicial
<i>Quién tiene acceso</i>	Depositante, deudor, titular o beneficiario	Fideicomitente, fideicomisario	Fideicomitente, fideicomisario

SECRETO BANCARIO, FIDUCIARIO Y FISCAL FRENTE AL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (continuación)

<i>Secreto</i>	<i>Bancario</i>	<i>Fiduciario</i>	
<i>Soluciones para el acceso</i>	<p>Si el depositante, deudor, titular o beneficiario y la institución bancaria son sujetos obligados por la LFTAIPG, la solicitud de acceso puede presentarse en cualquiera de estas instancias. En ese sentido, la dependencia que es depositante, deudor, titular o beneficiario:</p> <p>a) Debe autorizar a la institución bancaria a otorgar acceso a la información, si la solicitud se hubiera presentado ante dicha institución, o bien,</p> <p>b) Otorgar el acceso si la solicitud se hubiere presentado ante la dependencia que es depositante, deudor, titular o beneficiario</p>	<p>Si el fideicomisario y la institución fiduciaria son sujetos obligados por la LFTAIPG, la solicitud de acceso podría presentarse ante cualquiera de estas instancias. En ese sentido, la dependencia fideicomisaria:</p> <p>a) Debe autorizar a la institución fiduciaria a otorgar acceso a la información, si la solicitud se hubiera presentado ante dicha institución, o bien,</p> <p>b) Otorgar el acceso si la solicitud se hubiere presentado ante la dependencia o entidad</p>	<p>Si el fideicomisario y la institución fiduciaria son sujetos obligados por la LFTAIPG, la solicitud de acceso podría presentarse ante cualquiera de estas instancias o ante el fideicomitente. En ese sentido, la dependencia fideicomitente o fideicomisaria:</p> <p>a) Debe autorizar a la institución fiduciaria a otorgar acceso, si la solicitud se hubiera presentado ante dicha institución, o bien,</p> <p>b) Otorgar el acceso si la solicitud se hubiere presentado ante la dependencia o entidad fideicomitente o fideicomisaria</p>
<i>Secreto</i>	<i>Fiduciario</i>	<i>Fiscal</i>	
<i>Elementos protegidos</i>	<p><i>Fideicomiso público no considerado entidad paraestatal:</i> información relacionada con el ejercicio del patrimonio fideicomitado</p>	<p>Información obtenida por las autoridades fiscales en la aplicación de las disposiciones tributarias en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como la obtenida en el ejercicio de las facultades de comprobación</p>	

SECRETO BANCARIO, FIDUCIARIO Y FISCAL FRENTE AL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (continuación)

<i>Secreto</i>	<i>Fiduciario</i>	<i>Fiscal</i>
<i>Legislación</i>	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal	Código Fiscal de la Federación
<i>Sujetos que tienen acceso</i>	Fideicomisario, fideicomitente (dependencia o entidad de la APF), fiduciario, CNBV, autoridad judicial	Autoridades fiscales, autoridad judicial, contribuyente, sociedades de información crediticia (en los términos del artículo 69 CFF)
<i>Sujetos que poseen la información</i>	Fideicomisario, fideicomitente (dependencia o entidad de la APF), fiduciario, CNBV, autoridad judicial	Autoridades fiscales, autoridad judicial, contribuyente, sociedades de información crediticia (en los términos del artículo 69 CFF)
<i>Sujeto que clasifica información</i>	Fideicomitente (dependencia o entidad que coordine la operación de los mismos o con cargo a cuyo presupuesto se otorguen los recursos), fideicomisario (si es sujeto obligado por la LFTAIPG), fiduciario (banca pública), CNBV, autoridad judicial	Autoridades fiscales, autoridad judicial
<i>Quién tiene acceso</i>	Fideicomitente (dependencia o entidad), fideicomisario	Titular de SHCP (en los términos del artículo 69 CFF, sólo por acuerdo expreso del secretario se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas), contribuyente

SECRETO BANCARIO, FIDUCIARIO Y FISCAL FRENTE AL DERECHO
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (continuación)

<i>Secreto</i>	<i>Fiduciario</i>	<i>Fiscal</i>
<i>Soluciones para el acceso</i>	<p>Si el fideicomisario y la institución fiduciaria son sujetos obligados por la LFTAIPG, la solicitud podría presentarse ante cualquiera de estas instancias o ante el fideicomitente. En ese sentido, la dependencia fideicomitente o fideicomisaria:</p> <p>a) Debe autorizar a la institución fiduciaria a otorgar acceso, si la solicitud se hubiera presentado ante dicha institución, o bien,</p> <p>b) Otorgar el acceso si la solicitud se hubiera presentado ante la dependencia o entidad fideicomitente o fideicomisaria</p>	<p>Si el contribuyente es sujeto obligado por la LFTAIPG, la solicitud de acceso podría presentarse ante éste o ante la SHCP. En ese sentido, la entidad contribuyente:</p> <p>a) Debe autorizar a la SHCP a otorgar acceso a la información, si la solicitud se hubiere presentado ante dicha dependencia, o bien,</p> <p>b) Otorgar el acceso si la solicitud se hubiere presentado ante la entidad contribuyente</p>

FUENTE: *Secreto bancario, fiduciario y fiscal frente al derecho de acceso a la información*, México, IFAI, 2004, <http://www.ifai.org.mx>.

TENDENCIAS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN MATERIA DE CONTRATACIONES Y CONCESIONES

<i>Tema</i>	<i>Dependencias más recurridas</i>	<i>Tipo de información</i>	<i>Tipo de solicitantes</i>
<i>Licitaciones</i>	Pemex, CFE, SFP, SHCP, IMSS, CNA	Detalles de propuestas técnicas y económicas de empresas ganadoras, explicación de resultados de concursos, bases de licitaciones futuras	Constructores, proveedores, consultores
<i>Información de mercado</i>	Cofetel, Secretaría de Economía	Adquisiciones, autorizaciones y concesiones a proveedores de servicios, información de segmentos de mercado, números de telefonía por ciudad o región	Proveedores, empresas de diversos ramos (particularmente de telecomunicaciones)
<i>Competencia</i>	IMSS, SFP, Profepa	Multas a empresas en particular, detalles de incumplimiento de proveedores de gobierno, quejas y denuncias contra empresas	Proveedores, consultores, empresas o asociaciones de diversos ramos

FUENTE: *Impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental sobre las empresas*, México, IFAI, 2005.

Destacan además los juicios de amparo promovidos por las empresas de telecomunicaciones Teléfonos de México y Avantel Servicios Locales, derivados de un recurso de revisión interpuesto contra la negativa de acceso a la información, mismos que fueron negados por los jueces Cuarto y Octavo de Distrito “B” —hoy Décimo Quinto de Distrito— en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quienes resolvieron que al constituirse como pública la información solicitada por el recurrente al encontrarse en el registro público de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ningún perjuicio generaba a los quejosos, ya que la información requerida por el recurrente debía entregársele en versión pública, salvaguardándose los secretos industriales que en la información solicitada se consignaran.

* *

Si bien México se encuentra en un periodo de transición y consolidación democráticas, muchos analistas coinciden en que 2006 será un año de incertidumbre política, debido a la competencia partidista en torno a la elección presidencial.

Ante este escenario, es importante que el IFAI goce de la autonomía y legitimidad necesarias para que, independientemente del próximo gobierno en turno, su importancia para la transparencia en la gestión pública y la garantía del derecho de acceso a la información sean inobjetable.

Es probable que con motivo de las campañas políticas de 2006 se incrementen las solicitudes de información así como los recursos de revisión. Si en 2005 cuatro de cada cien solicitudes acabaron en recursos de revisión, es de esperar que un evento político tan importante como la elección presidencial incida en el incremento de la presentación de solicitudes de información y la interposición de recursos ante el IFAI.

Debido a que 2006 será un año intenso en materia de propaganda electoral y publicidad relacionada con la vida política y social, es importante que el IFAI aproveche esta coyuntura y consolide su imagen como una institución confiable a los ojos de la ciudadanía, que garantiza la transparencia en el gobierno y que es puntal de la democracia mexicana. El IFAI se esforzará por ser una más de las grandes instituciones de la vida política del país que contribuya a garantizar los derechos de los ciudadanos.

El IFAI expidió lineamientos sobre la transparencia y el acceso a la información de documentos y expedientes relacionados con el proceso de transición entre la administración actual y aquella otra que derive del presidente electo en 2006.

Asimismo, el 28 de septiembre de 2005 el Pleno del IFAI resolvió el recurso de revisión 1330/05 interpuesto contra la Presidencia de la República por la negativa de ésta a entregar información sobre encuestas y sondeos de opinión y sus resultados. No obstante que se confirmó la clasificación de esta información como reservada al contener elementos esenciales que toma en cuenta la Presidencia para su toma de decisiones en materia política, social y económica, y constituyen parte de las opiniones, recomendaciones o puntos de vista del proceso deliberativo que lleva a cabo la Presidencia en materia de políticas públicas, los comisionados determinaron modificar el plazo de reserva para que esta informa-

ción no esté clasificada sino hasta el 30 de noviembre de 2006, toda vez que cumpliría los fines para los que fue reservada.

En la medida en que el IFAI diversifique y solidifique sus redes de contactos con los distintos actores sociales y políticos, su posición institucional en el concierto de organizaciones del país podrá verse más beneficiada.

Así, es necesario que el IFAI fortalezca una relación cercana con los diversos actores políticos y sociales del país, a través de la cual exponga la importancia de sus funciones no sólo en materia de derecho de acceso a la información, sino como un mecanismo de control hacia el gobierno federal.

El IFAI debe ser ejemplo de garantía del derecho de acceso a la información y promoción de la cultura de la transparencia en el gobierno. Por esta razón es importante que, respetando la esfera de autonomía de los estados y municipios, el Instituto sea una referencia en estos temas entre la ciudadanía de todo el país.

* *

En conclusión, el camino de aprendizaje que hemos recorrido en estos dos años nos ha dejado una valiosa y enriquecedora enseñanza. El ejercicio del derecho ciudadano de acceso a la información cumple una amplia aspiración democrática: cualquier persona, sea quien sea, puede exigirlo. Asimismo, el acceso a la información pública implica una serie de beneficios sustanciales porque se trata de una inversión social que redundará en una transformación cultural en la relación entre gobierno y sociedad, entre servidores públicos y ciudadanos.

Sin embargo, el camino que hemos recorrido aún no acaba ni es rectilíneo. Varios actores institucionales, entre ellos los gobiernos estatales y municipales, tienen un papel fundamental y estratégico en el buen desarrollo de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.

Más aún, el municipio es mucho más importante por ser el ámbito de gobierno más cercano a la sociedad, a las necesidades e intereses más inmediatos de la ciudadanía, donde la demanda de información sobre el acontecer cotidiano de la comunidad adquiere primacía. Una política pública de acceso a la información, instrumentada por un gobierno munici-

pal responsable y una sociedad proactiva, es clave en esta materia. Es aquí donde reside la importancia de la transparencia y la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad. Todo esfuerzo orientado en ese sentido debe ser aplaudido y promovido, en la esfera de nuestras respectivas competencias, a favor de la promoción del derecho de acceso a la información pública.

La manera más importante de garantizar que las instituciones respondan mejor a los problemas económicos, financieros, sociales, de pobreza, de medio ambiente, de discriminación, a las amplias inquietudes de una sociedad como la nuestra, consiste en la apertura de la información gubernamental. Con ella, cualquier atropello o cualquier ilegalidad queda sometida al escrutinio y la reacción crítica de la opinión pública.

Muchas de las peores crisis y muchas de las peores y más costosas decisiones gubernamentales se hubieran podido evitar con conocimiento del público y con un debate cabal y abierto. Si existe transparencia, aparecen de inmediato los rumbos alternativos, el cuestionamiento, mayor apego a la ley y, sobre todo, mayor cuidado y una elaboración más escrupulosa de lo que el gobierno dice y hace. Si impera el secreto, la responsabilidad pública se desvanece; nadie responde por omisiones o errores y la rendición de cuentas es imposible.

El acceso a la información y sus implicaciones sobre la transparencia y la rendición de cuentas son hoy una realidad tangible; es una de las principales conquistas democráticas de los últimos tiempos a favor de una sociedad cada vez más exigente y proactiva, de una ciudadanía que se inconforma pero a la vez confía en las instituciones y sus procedimientos, corresponsable de las acciones que emprende y de las decisiones que toma su gobierno, señal de un saludable desarrollo de la vida democrática en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

CONCHA CANTÚ, Hugo *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, USAID-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

HEEKS, Richard (ed.), *Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*, Londres-Nueva York, Routledge, 2001.

- IFAI, *Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2004-2005*, México, IFAI, 2005.
- MARVÁN, María, *Democracia y transparencia. Lecciones a dos años de vigencia de la Ley de Acceso a la Información en México*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- , “Transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, *Bien Común*, México, año X, núm. 114, junio de 2004.
- REYES HEROLES, Federico, “Corrupción: de los ángeles a los índices”, *Cuadernos de Transparencia*, México, núm. 1, 2003.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, *Cuadernos de Transparencia*, México, núm. 4, 2004.
- STRENZ, Herb, “Base para la apertura”, *Derecho Comparado de la Información*, México, núm. 1, enero-junio de 2003.