Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

7º Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2009

ifai

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

7º

Informe de labores al H. Congreso de la Unión

2009

Directorio

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada Presidenta

Sigrid Arzt Colunga
Comisionada

María Marván Laborde
Comisionada

María Elena Pérez-Jaén Zermeño
Comisionada

Ángel Trinidad Zaldívar
Comisionado

Cecilia Azuara Arai
Secretaria de Acuerdos

Alejandro del Conde Ugarte
Secretario Ejecutivo

2009

© Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151, Col. del Carmen, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.
Primera Edición, Julio de 2010
ISBN-13: 978-968-5954-55-6

Impreso en México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita

Contenido

Presentación 7

1. Resoluciones de recursos de revisión 11

1.1. Casos de resoluciones 12

1.1.1. Naturaleza de la información relacionada con procedimientos de arbitraje internacional 12

1.1.2. Información personal de los reclusos fallecidos 14

1.1.3. ¿Por qué es importante mantener actualizados los registros públicos? El caso del Registro de Telecomunicaciones 17

1.1.4. Acceso a datos personales en concursos de admisión 18

1.1.5. Riesgos de dar a conocer las "hojas de servicios" de los militares 20

1.2. Resultado de los recursos de revisión interpuestos ante el IFAI 22

1.3. Opiniones y estudios para apoyar la resolución de los recursos de revisión 26

1.4. Criterios de resolución de recursos 27

1.5. Amparos interpuestos en contra de las resoluciones del Instituto 29

1.6. Juicios contenciosos administrativos promovidos contra las resoluciones del Instituto 30

2. Evaluación del cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental (LFTAIPG) por parte de la Administración Pública Federal (APF) 33

2.1. Acciones de vigilancia en materia de seguimiento de resoluciones emitidas por el Pleno del Instituto 34

2.2. Evaluación y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de transparencia del artículo 7 de la LFTAIPG 36

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

3. Protección de datos personales 41

3.1. Verificaciones sobre la observancia de los principios de protección de datos personales en sistemas de datos personales en la APF 42

3.2. Emisión de recomendaciones en materia de protección de datos personales a diversos sistemas de datos personales en posesión de dependencias y entidades de la APF 44

3.3. Verificaciones y recomendaciones en materia de protección de datos personales a proyectos con impacto nacional 45

3.3.1. Emisión de recomendaciones en materia de protección de datos personales sobre la expedición de la Norma Oficial Mexicana NOM-024-SSA3-2007 sobre el expediente clínico electrónico 45

3.3.2. Verificación y seguimiento de la observancia de los principios de protección de datos personales por parte de la Secretaría de Gobernación en la conformación del Servicio Nacional de Identidad Personal (SNIP), y en la eventual emisión de una Cédula de Identidad Personal y Ciudadana 47

3.4. Formulación de la *Guía para la elaboración de un Documento de Seguridad* 48

3.5. Presentación del *Memorándum de Montevideo sobre la protección de datos personales y la vida privada en las redes sociales en Internet, en particular de niños, niñas y adolescentes* 49

3.6. Capacitación y asesoría en materia de protección de datos personales 51

4. Organización y custodia de archivos 53

4.1. Emisión de las *Recomendaciones para la organización y conservación de correos electrónicos institucionales de las dependencias y entidades de la APF* 54

4.2. Indicadores de gestión en materia de archivos 54

5. Las Unidades de Enlace y los Comités de Información 57

5.1. La Unidad de Enlace y el Comité de Información del IFAI 58

5.2. Acciones de coordinación del IFAI con las Unidades de Enlace y los Comités de Información de la APF 60

5.3. Atención a consultas de las Unidades de Enlace y los Comités de Información 61

5.4. Reporte del trabajo realizado por los Comités de Información de la APF 62

5.4.1. Integración de los Comités de Información 62

5.4.2. Desclasificación de expedientes reservados 63

5.4.3. Fallos de los Comités de Información con motivo de negativas e inexistencias 64

5.4.4. Criterios específicos en materia de clasificación y protección de datos personales 65

5.5. Dificultades en el cumplimiento de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información 66

5.6. Usuario simulado 67

5.7. Acciones de promoción y capacitación a servidores públicos de la APF 68

6. Consecuencias de los cambios en el marco jurídico del acceso a la información y la protección de datos personales 71

6.1. Reformas a los artículos 16 y 73 de la Constitución 72

6.2. Reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales 72

7. INFOMEX: desarrollo tecnológico en la promoción del derecho de acceso a la información 77

7.1. Sistemas INFOMEX instalados 78

7.2. Capacitación 82

8. Solicitudes de información y consultas sobre obligaciones de transparencia 85

8.1. Solicitudes de información recibidas por la APF 86

8.2. Temática de las solicitudes de información 89

8.3. Ubicación geográfica de los solicitantes de información 91

8.4. Perfil del solicitante 93

8.5. Consultas sobre obligaciones de transparencia de la APF 96

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

9. Acciones de asesoría y promoción de la cultura de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública y de la protección de datos personales 101

9.1. Atención, orientación y asesoría a particulares en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales 102

9.2. Promoción del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en la sociedad mexicana 103

9.2.1. Instituciones académicas 105

9.2.2. Organizaciones sociales y civiles 105

9.3. Vinculación con los Otros Sujetos Obligados por la LFTAIPG 106

9.4. Semana Nacional de Transparencia 108

9.5. Vinculación con estados y municipios 110

9.6. Promoción y vinculación internacional 112

9.7. Publicaciones, materiales de difusión y estudios 114

10. Gestión y administración institucional 117

10.1. Estructura de gasto e inversión 118

10.2. Matriz de Marco Lógico: indicadores estratégicos para la implementación del Presupuesto con base en Resultados (PbR) 122

11. Consolidación y prospectiva 125

ANEXOS 128

Índice de Anexos correspondientes al Séptimo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2009 (CD 1) 129

Índice de Informes de labores que presentan los Otros Sujetos Obligados correspondientes a 2009 (CD 2) 133

2009

Presentación

2009 constituyó para el IFAI un periodo de transición en su historia por la incorporación de tres nuevos Comisionados: Sigrid Arzt Colunga, María Elena Pérez-Jaén Zermeño y Ángel Trinidad Zaldívar. Se cerró también un ciclo porque finalizaron su encargo de siete años los Comisionados Juan Pablo Guerrero Amparán y Alonso Gómez Robledo-Verduzco, mientras que el Comisionado Alonso Lujambio Irazábal pasó a ocupar otras responsabilidades en la APF. La renovación de tres de los cinco integrantes del Pleno, en un mismo año, representó un reto para la Institución pero al mismo tiempo una oportunidad para replantear las metas del Instituto y para darle un nuevo impulso a la transparencia. La experiencia y compromiso de los nuevos Comisionados sin duda contribuirá al fortalecimiento del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

El Informe que se presenta a continuación ofrece los principales resultados de la gestión institucional en materia de acceso a la información, protección de datos personales y archivos. Además de las cifras que se presentan sobre solicitudes, recursos y consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia, se da cuenta de acciones específicas como en el caso del análisis de las tendencias interpretativas de las resoluciones del Pleno, que ha comenzado a realizarse con el objeto de construir criterios básicos, aplicados a casos análogos o sobre los que convergen controversias similares. El propósito es sistematizar las principales líneas de interpretación del marco normativo en materia de acceso a la información y protección de datos personales, con base en la experiencia obtenida al resolver recursos interpuestos en contra de las dependencias y entidades de la APF.

Se incluyen también por primera ocasión reseñas de resoluciones de recursos de revisión en las cuales se presenta el análisis de fondo realizado por el Pleno del IFAI para resolver estos casos. Las resoluciones seleccionadas analizan temas como la reserva en materia de arbitraje internacional, acceso a expedientes clínicos, información contenida en el registro de telecomunicaciones, resultado de las evaluaciones en concursos de admisión y la clasificación de las “hojas de servicios” de los militares. Son representativos porque en uno de estos casos se pone en tensión el acceso a la información y la protección de datos personales, en otro se garantiza el derecho del titular de acceder a sus datos personales y en un tercer caso se protege la seguridad nacional y la de los elementos que participan en la lucha contra el crimen organizado. Los otros dos recursos versan sobre datos que pueden ser de utilidad para sectores económicos específicos.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El uso de instrumentos informáticos para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información ha sido una constante que alcanzó su más alto reconocimiento al incorporarse en el texto constitucional en 2007. Por esta razón, el Instituto continuó con su labor para promover la implementación del Sistema INFOMEX en las entidades federativas, en los municipios y en los Otros Sujetos Obligados. Al 31 de diciembre de 2009, y por medio de los sistemas INFOMEX que se encuentran en operación, es posible hacer solicitudes a 17 entidades federativas y 433 municipios, así como a 2,255 instituciones en los ámbitos federal, estatal y municipal, entre las cuales se encuentran secretarías de Estado, hospitales, institutos, congresos locales, fideicomisos, fondos, museos, contralorías, partidos políticos, universidades, tribunales, procuradurías y policías.

La protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados es uno de los mandatos contenidos en la Constitución y la LFTAIPG. En su calidad de organismo garante de este derecho, el IFAI continuó con las verificaciones sobre la observancia de los principios de protección de datos personales en sistemas de datos en la APF, con el objeto de identificar los principales problemas que enfrentan los sujetos obligados en dicha materia, así como de emitir las recomendaciones correspondientes. Adicionalmente inició las gestiones necesarias para llevar a cabo la verificación de la observancia de los principios de protección de datos personales en el proyecto del Servicio Nacional de Identidad Personal (SNIP) y en la eventual emisión de una Cédula de Identidad Personal y Ciudadana.

En el ámbito internacional México ha sido ampliamente reconocido por sus avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, porque cuenta con una legislación moderna y de vanguardia que garantiza el principio de máxima publicidad y el ejercicio de este derecho fundamental, por lo cual la Organización de Estados Americanos (OEA) invitó al IFAI a colaborar en la redacción de la *Ley Modelo* en la materia. La LFTAIPG, que establece un organismo garante autónomo, también ha sido utilizada como marco de referencia en la elaboración de leyes de transparencia de distintos países latinoamericanos como Chile y Honduras. Se ha tenido una participación permanente en diversos foros internacionales con el propósito de compartir la experiencia mexicana y de esta manera contribuir a la expansión de este derecho en el mundo.

El derecho de acceso a la información y la protección de datos personales requieren de una participación activa de la ciudadanía, por lo que el Instituto ha buscado su promoción mediante diversos programas institucionales, que han logrado la colaboración de instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, de los Otros Sujetos Obligados, de los estados y los municipios. Como parte de las acciones de promoción se realizó la presentación del *Memorándum de Montevideo sobre la protección de datos personales y la vida privada en las redes sociales en Internet, en particular de niñas, niños y adolescentes*, con el objetivo principal de promover el respeto a la privacidad y la protección de los datos personales de los menores de edad en las redes sociales en Internet.

Mención especial merece la Semana Nacional de Transparencia que realiza cada año el Instituto, cuyo tema en 2009 fue *La transparencia en las Américas*, en la que se compartió la responsabilidad de la convocatoria con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

de la Organización de Estados Americanos y la Relatoría Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas. La Sexta Semana Nacional de Transparencia permitió constatar que el derecho de acceso a la información se ha convertido en un elemento irrenunciable si se quieren fortalecer los pilares todavía frágiles de nuestras democracias.

Con la presentación de este Informe al Congreso de la Unión, el IFAI da cuenta de los principales resultados de su gestión como organismo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en las dependencias y entidades de la APF, con lo cual somete al escrutinio público el uso de los recursos recibidos para el cumplimiento del mandato que le ha sido encomendado. Se entregan también las versiones electrónicas de los informes generados por los Otros Sujetos Obligados en materia de transparencia y acceso a la información durante el año 2009, así como un anexo con la información estadística elaborada por el Instituto.

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

1

Resoluciones de recursos de revisión

En esta sección se reporta el trabajo del Pleno del IFAI en materia de resolución de recursos de revisión, para lo cual se reseñan algunos casos específicos, se proporcionan estadísticas de recursos y se informa sobre los amparos y juicios de nulidad interpuestos en contra del Instituto. Las reseñas de resoluciones que se incluyen analizan temas diversos como contrataciones, procesos de arbitraje, información de redes de telecomunicaciones en registros públicos y datos personales, entre otros.

La estadística de esta sección reporta el número de recursos recibidos por el IFAI, las tasas de crecimiento para solicitudes y recursos, la proporción de recursos interpuestos con respecto a solicitudes recibidas y el número de recursos resueltos por tipo de resolución (fondo y forma) y su sentido (revoca, modifica y confirma). Este año se presenta, además, el dato de la ocupación de los recurrentes según el sector al que dijeron pertenecer: académico, medios, empresarial y sector público.

Igualmente se informa sobre el número de amparos interpuestos y el estado en que se encuentran, debido a que las resoluciones pueden ser impugnadas por particulares ante el Poder Judicial de la Federación, como puede observarse en los casos de algunas sentencias relevantes que se mencionan. También se incluye el estado de las demandas de nulidad promovidas en contra de las resoluciones del IFAI en juicios contenciosos administrativos.

1.1. Casos de resoluciones

El recurso de revisión es uno de los instrumentos de política pública más eficaces con que cuenta la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), ya que su contenido mueve a la acción por parte de una dependencia o entidad, la cual debe realizar distintas actividades dentro del ámbito público para cumplir con las instrucciones del Instituto[1]. En este apartado se reseñan cinco casos de recursos de revisión resueltos por el Pleno del IFAI, con el propósito de ofrecer ejemplos específicos sobre la forma en que el Instituto atiende las quejas ciudadanas.

1.1.1. Naturaleza de la información relacionada con procedimientos de arbitraje internacional

Recursos 100/09 y 101/09 acumulados vs. Petróleos Mexicanos
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

Antecedentes

El recurso versa, entre otras cosas, sobre la negativa de Petróleos Mexicanos (Pemex) a dar acceso a una orden de compra de bombas de agua, utilizada para la construcción y configuración de la Refinería de Cadereyta, en Nuevo León, por formar parte de un procedimiento que se está llevando a cabo ante la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional.

La negativa se basó en la reserva de la información solicitada porque podrían afectarse las estrategias procesales de Pemex en el procedimiento arbitral (art. 13, fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG), y porque éste debía guardar confidencialidad en dicho procedimiento por disposición legal (art. 6 del Estatuto de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, Estatuto de la Corte, en relación con el 14, fracción I de la LFTAIPG).

Objeto de la resolución

En la resolución se determinan los alcances de la reserva y/o confidencialidad de información relacionada con procesos de arbitraje internacional, a partir de la determinación de la naturaleza de los sujetos involucrados en el arbitraje, la normativa aplicable a cada uno de ellos y el carácter de la información solicitada.

Resolución[2]

Respecto de la confidencialidad invocada por Pemex contenida en el artículo 6º del Estatuto de la Corte, en relación con la reserva por disposición legal, prevista en el artículo 14, fracción I de la

[1] Indexa, *Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de seguridad pública*, México, Indexa, 2008, p.11 disponible en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudios/est_inv/&a=Estudio%20impacto%20de%20la%20LAI%20en%20SP.pdf

[2] La resolución de los recursos 100/09 y 101/09 acumulados vs. Pemex se puede consultar en el siguiente vínculo: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2009/&a=100.pdf

LFTAIPG, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) determinó revocarla atendiendo a las siguientes consideraciones:

Se analizó si el Estatuto de la Corte invocado por Pemex es una ley en términos del sistema jurídico mexicano, para lo cual se determinó la naturaleza de la normativa invocada a partir del carácter del organismo que la emite:

- La Corte Internacional se creó como un mecanismo de solución de controversias que está adscrita a la Cámara de Comercio Internacional (Cámara de Comercio), organización de carácter empresarial, cuyo objeto es fomentar el comercio internacional.
- El Estatuto invocado forma parte de los Apéndices del Reglamento de Arbitraje de la Corte Internacional y juntos son las normas que rigen el arbitraje que se sustancia ante la Cámara de Comercio.
- El ámbito de aplicación del Estatuto y el Reglamento de Arbitraje se limita a la Corte Internacional y a las partes que deciden someter sus controversias a dicho panel.

El IFAI concluyó que el Estatuto y el Reglamento de la Corte Internacional al no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 77 y 133 de la Constitución federal, no son normas que obliguen *per se* al Estado mexicano, sino que únicamente a las partes que deciden someter sus conflictos de carácter comercial ante dicha Corte.

Hasta aquí resultaba evidente que el supuesto de clasificación invocado por Pemex no se actualizaba, ya que, para ello, era necesario que la confidencialidad estuviera contenida en una ley emanada del Congreso de la Unión y no en disposiciones estatutarias o reglamentarias emitidas por un organismo empresarial de carácter privado.

Además, del análisis de la confidencialidad establecida en el artículo 6º del Estatuto de la Corte, se concluyó que la misma aplica a dicha Corte respecto de las actuaciones e información que someten las partes, pero no obliga a estas últimas, salvo que lo pactaran de forma expresa, circunstancia que no fue acreditada por Pemex.

Sin perjuicio de que no se hubiera acreditado la causal de reserva prevista en el artículo 14, fracción I de la LFTAIPG, en la resolución se destacan las obligaciones que dicho organismo descentralizado tiene en materia de acceso a la información pública gubernamental como una garantía constitucional consagrada en favor de los particulares.

En la resolución se reconoce que Pemex puede celebrar contratos de obra pública con personas físicas y morales para la realización de sus actividades, pero sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Así, tanto en la Constitución federal (arts. 6 y 134), como en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (1º, 2º, 4º y 106) y en la LFTAIPG (art. 7, fracción XIII), se establece la obligación de que en las contrataciones del gobierno federal, los ejecutores del gasto público, incluidas las entidades como Pemex, rindan cuentas sobre la administración de los recursos que

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

tienen asignados, poniendo a disposición del público, incluso sin mediar solicitud, información sobre las contrataciones que hayan celebrado, entre ellas, la relativa a obras públicas, así como el monto pagado y el nombre del proveedor o contratista.

El que Pemex sea parte en el arbitraje que se sustancia ante la Corte Internacional no lo exime del cumplimiento de sus obligaciones como organismo descentralizado —entidad— de la Administración Pública Federal, por lo que está obligado a transparentar el monto erogado con motivo de la contratación efectuada para construir refinerías, lo cual sólo es posible permitiendo al acceso a la documentación que acredite dichos gastos, como lo son las órdenes de compra solicitadas por el particular.

Asimismo, la información solicitada es de naturaleza pública y ésta no se pierde o suspende porque el documento forme parte de procesos judiciales, administrativos, o como ocurre en el presente asunto, arbitrales.

En este sentido, el IFAI concluyó que el derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo 6º de la Constitución federal no puede ser anulado por lo dispuesto en la normatividad emitida por organismos de carácter privado, aunado al hecho de que la información solicitada es de naturaleza pública por referirse a la ejecución de recursos públicos.

Finalmente, con relación a la reserva de la información invocada por Pemex porque pudieran afectarse sus estrategias procesales en el proceso de arbitraje internacional en que es parte, el IFAI revocó la clasificación porque la etapa de debates en la Corte Internacional ya había concluido, por lo que las partes en el proceso ya no podían presentar ningún escrito, argumento o prueba.

A partir de las consideraciones mencionadas, el IFAI determinó que no procedía la clasificación realizada por Pemex y le ordenó entregar la orden de compra al particular recurrente.

1.1.2. Información personal de los reclusos fallecidos

Recurso: 3751/09 vs. Secretaría de Seguridad Pública
Comisionada Ponente: María Marván Laborde

Antecedentes

En junio de 2009 se solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) la lista de prisioneros fallecidos en el Penal de Máxima Seguridad del Altiplano y la copia de los expedientes médicos de todos los prisioneros fallecidos en ese penal desde el año 2000. En su respuesta, la dependencia proporcionó el número de defunciones en el penal y señaló que los expedientes médicos estaban clasificados como confidenciales de conformidad con los artículos 29 del *Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social* y 14 del *Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Readaptación Social*.

El solicitante recurrió esta respuesta, en el primer caso, por considerar que no correspondía a lo solicitado y, en el segundo, por la clasificación de la información. En sus alegatos, la SSP reiteró

la clasificación de los expedientes médicos e indicó que la lista con los nombres de los prisioneros fallecidos era información confidencial, con fundamento en los artículos 3, fracción II, 18, 19 y 21 de la LFTAIPG; asimismo, señaló que el Trigésimo Cuarto de los *Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal* considera como confidenciales los datos personales referidos a una persona que ha fallecido.

Resolución[3]

El IFAI determinó confirmar la reserva de los nombres de los prisioneros fallecidos. La resolución consideró que si una pena privativa de libertad no es justificación suficiente para desposeer al recluso de su derecho a la intimidad, a la honra y a la dignidad, tampoco el fallecimiento en reclusión podía privarlo de un derecho que conservó hasta el momento anterior a su deceso. Otro elemento de decisión del Instituto en este punto se basó en el hecho de que con el fallecimiento de un sujeto en reclusión no desaparecen las relaciones familiares o afectivas que precisan de una protección jurídica, por lo que las familias tienen derecho al honor y a la privacidad respecto de cualquier opinión desfavorable que pudiera generarse con la divulgación de los nombres de los prisioneros.

Respecto de los expedientes médicos, el IFAI instruyó que se elaborara una versión pública de los mismos en la que se protegieran los datos personales que permitieran identificar al cónyuge que le sobrevive, a los familiares del fallecido y a terceras personas. No debían testarse los datos de los internos que se refirieran al desarrollo o evolución de su salud física.

Para llegar a esta conclusión, el Instituto indicó que si bien los datos personales contenidos en los expedientes médicos de los difuntos son información confidencial, a la cual solamente pueden tener acceso sus familiares, en este caso existía el interés público de transparentar y rendir cuentas sobre las condiciones en que se suscitó la muerte de personas que estaban bajo la custodia del Estado. Lo anterior porque, al estar privados de su libertad, los únicos servicios de salud que pudieron recibir los internos fueron los proporcionados por el penal o aquellos gestionados por las autoridades bajo cuya custodia se encontraban.

Este recurso se resolvió con una votación dividida en el pleno del IFAI. La confirmación de la clasificación de los nombres de los prisioneros fallecidos se resolvió con tres votos a favor y dos disidentes, los de la Comisionada Ponente, María Marván Laborde y el Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar. En su voto disidente dichos Comisionados argumentaron que podrían haberse entregado de manera disociada los nombres de los internos de sus respectivas historias médicas, en las cuales se incluyeran las causas de la muerte de cada uno de los reclusos.

Algunos argumentos esgrimidos por los Comisionados en sus votos disidentes, para considerar que los nombres de los prisioneros fallecidos son información que debe ser divulgada, fueron los siguientes: el nombre no es en sí mismo un dato personal sino el factor de identificación de las personas y lo que permite que se les asocie con sus datos personales o información de su esfera

[3] La resolución del recurso 3751/09 vs. SSP se puede consultar en el vínculo: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2009/&a=3751.pdf

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

privada; la relación entre el nombre de una persona y saber si ésta está viva o muerta no puede considerarse como un dato personal, ya que es una condición indispensable para determinar si el individuo existe y, por tanto, que es sujeto de derechos y su correspondiente tutela; la difusión de esta información no puede afectar la intimidad o el desarrollo futuro de personas fallecidas, no sólo por la imposibilidad fáctica sino porque el artículo 91 del *Código Penal* indica que la muerte del delincuente extingue la acción penal en el caso de los procesados y la sanción penal en los sentenciados; la extinción de la acción penal tiene que efectuarse a través de una resolución judicial de carácter público; igualmente debe ser pública la determinación de extinción de sanción para el sentenciado que fallezca.

Dichos Comisionados también indicaron que existen fuentes públicas en donde es posible identificar parte de la información solicitada por el recurrente, la referente al nombre de los fallecidos; sin embargo, la totalidad de la información no fue localizada, y reiteraron la importancia de transparentar la actuación de la administración pública cuando están en juego valores tan importantes como la vida, la integridad personal y la libertad. Por otra parte, consideraron que en este caso no opera el derecho al olvido[4], entre otras razones, porque en la esfera legal mexicana aparece en un ámbito distinto a aquel en el que se circunscribe la resolución.

La revocación de la clasificación de los expedientes y la instrucción de entrega en versiones públicas se resolvió con cuatro votos a favor y el voto disidente de la Comisionada Sigrid Arzt Colunga. Entre otros argumentos, el voto disidente de la Comisionada Arzt expone que la resolución no explica de qué forma la elaboración de estas versiones públicas puede transparentar la actuación de las autoridades; que no se protegieron los datos personales confidenciales en poder de la SSP, ya que se otorgó acceso a una versión pública de los expedientes sin garantizar que los titulares de dichos datos no fueran identificables, con lo que se viola el derecho al olvido que tienen los deudos pues los datos personales confidenciales de una persona no pierden ese carácter cuando muere; que la resolución no respetó los precedentes que el propio Pleno había sostenido con relación a los expedientes médicos; y que no se tomó en cuenta el principio de finalidad de los datos personales, ya que un expediente médico se forma para dar seguimiento a la evolución médica de un paciente y no para hacerlo público, como establece la experiencia internacional que considera que los expedientes médicos son información confidencial que no debe difundirse sin previo consentimiento del titular.

[4] La teoría que introduce el derecho al olvido en el marco de la protección de datos personales está vinculada con el principio de actualización o corrección de estos datos y con el principio de finalidad asociado con el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este derecho implica la obligación de eliminar los datos una vez que fueron concretadas las finalidades o funciones para las cuales fueron recolectados o generados. Asimismo, conlleva la posibilidad de que desaparezcan de los sistemas de registro de datos personales aquellos datos negativos acerca de una persona; es un derecho a la caducidad del dato negativo que arroja una información que se considera que afectaría el desarrollo normal de una persona en la sociedad. Véase resolución del recurso de revisión 3751/09 vs. SSP, p.54.

1.1.3. ¿Por qué es importante mantener actualizados los registros públicos? El caso del Registro de Telecomunicaciones

Recursos: 3933/09 y 3935/09 vs. Comisión Federal de Telecomunicaciones
Comisionado Ponente: Ángel Trinidad Zaldívar

Antecedentes

En junio de 2009 se presentaron dos solicitudes de acceso ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). En la primera se requirieron los puntos de interconexión de larga distancia y locales que tiene Teléfonos de México (Telmex) instalados en la República Mexicana, en los cuales se puede entregar o recibir por Telmex tráfico público conmutado de larga distancia o local. En la segunda se solicitó la misma información, pero para la empresa Teléfonos del Noroeste (Telnor).

En un principio, la Cofetel respondió que no contaba con ningún registro sobre los puntos de interconexión solicitados, ya que éstos no se encontraban en el Registro de Telecomunicaciones y declaró la inexistencia de la información. Posteriormente indicó que lo requerido se podía extraer de diversos convenios de interconexión que tiene la Comisión, los cuales están parcialmente reservados en virtud de que contienen datos técnicos como la estructura de la red e información relacionada con secretos comerciales y estrategias de negocios de las empresas suscriptoras de dichos convenios, por lo que el entonces solicitante se inconformó con las respuestas proporcionadas.

Resolución[5]

El Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad establece que todos los concesionarios tienen la obligación de entregar a la Cofetel la información relativa a sus instalaciones que fungen como puntos de interconexión para su inscripción y publicidad en el Registro de Telecomunicaciones. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones —como Telmex y Telnor— deben adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. El debido registro de los puntos de interconexión en el Registro de Telecomunicaciones —que es un registro de acceso público— permite transparentar información relativa al cumplimiento de la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) por parte de los concesionarios y también aquella que se refiera a la correcta vigilancia del cumplimiento de la misma por parte de la Cofetel.

En la resolución, el IFAI determinó que los puntos de interconexión de las empresas referidas, mismos que se pueden conocer a través de los convenios de interconexión suscritos por Telmex y Telnor con los que la Cofetel cuenta, son información de naturaleza pública, toda vez que, entre otras consideraciones, deben inscribirse en un registro público. Ahora bien, en virtud de que los convenios de interconexión podían tener información distinta a los puntos de interconexión, que fuera susceptible de reserva de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se instruyó a la Comisión a proporcionar una versión

[5] La resolución de los recursos 3933/09 y 3935/09 acumulados vs. Cofetel se encuentra disponible en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2009/&a=3933.pdf

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

pública de estos convenios. En dichas versiones no se podían omitir los datos referentes a la ubicación de los puntos de interconexión de las empresas mencionadas.

Así, si bien a través de la entrega de tales versiones públicas se permitió el acceso a la información solicitada, el análisis del Instituto tomó en cuenta también que la Cofetel manifestó que los puntos de interconexión requeridos por el particular no obraban en el Registro de Telecomunicaciones, debido a que los concesionarios no se los habían hecho llegar. Toda vez que el artículo 9-A de la LFT indica que la Comisión debe llevar y mantener actualizado dicho Registro, se consideró que la omisión de contar con los puntos de interconexión debidamente registrados no sólo era responsabilidad de las empresas sino también del sujeto obligado, quien debe regular y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y, por lo tanto, mantener actualizado el Registro. En este sentido, en la resolución se indicó que el Registro de Telecomunicaciones, al ser un informe generado por la Comisión por mandato de la LFT, es una obligación de transparencia en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que, ante las irregularidades descritas, el IFAI determinó también dar vista al Órgano Interno de Control de la Cofetel, por la posible responsabilidad administrativa de servidores públicos del sujeto obligado.

1.1.4. Acceso a datos personales en concursos de admisión

Recurso 5103/09 vs. Secretaría de Relaciones Exteriores
Comisionada Ponente: María Elena Pérez-Jaén Zermeño

Antecedentes

En agosto de 2009 se solicitó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) información diversa sobre los resultados y sanciones impuestas en torno a una queja presentada por el peticionario ante el Órgano Interno de Control en contra de dicha dependencia. Dicha queja estaba vinculada a presuntas evasivas de la SRE para otorgarle acceso a sus datos personales en una solicitud que había hecho en el año 2006. Entre la información requerida estaba el número de foja del expediente donde se incluían los resultados del examen psicológico que tiempo atrás había presentado el peticionario para ingresar al Servicio Exterior Mexicano, así como el contenido de esos resultados[6].

Respecto a este punto, la SRE manifestó que "el resultado del examen psicológico se encuentra establecido en la comunicación UDE-2679 de fecha 25 de septiembre de 2006, misma que obra de foja 175 a foja 177 del expediente que nos ocupa y ahí mismo se establece que el contenido de dicho examen no obra en los archivos de esta Secretaría de Estado" *(sic)*. El aspirante a ingresar al Servicio Exterior Mexicano se inconformó con esta respuesta e interpuso un recurso de revisión. En los alegatos que el solicitante presentó señaló que era obligación de la dependencia entregar los resultados y la copia completa de sus evaluaciones psicológicas.

[6] El Instituto Matías Romero se encarga de coordinar los procesos de evaluación académica en los concursos de ingreso y ascenso del Servicio Exterior Mexicano. Véase:
http://portal.sre.gob.mx/imr/index.php?option=displaypage&Itemid=69&op=page&SubMenu=

En la audiencia celebrada con la SRE, ésta manifestó que la prueba psicológica del recurrente fue realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a través de un convenio de colaboración firmado con esa institución. Los resultados de dicha evaluación no habían sido entregados al solicitante en virtud de que se encontraban en posesión de la UNAM y la SRE aún no los había recibido. Posteriormente, el sujeto obligado remitió al IFAI un oficio de la Universidad donde ésta señalaba que los resultados generales del examen psicológico del recurrente ya se habían entregado a la dependencia y que no era posible proporcionar copia de las evaluaciones porque forman parte de un proceso delicado que describe las características de la persona y con base en ellas, se podían hacer inferencias de su comportamiento en las áreas evaluadas, por lo que debía considerarse confidencial.

Resolución[7]

El Instituto concluyó que los resultados del examen psicológico ya estaban en poder de la SRE, debido a que el concurso del que habían derivado estaba concluido. Es importante señalar que la Facultad de Psicología de la UNAM posee y custodia las evaluaciones hasta que el procedimiento para el ingreso a la rama diplomático consular haya terminado; una vez concluido el proceso de selección, el Instituto Matías Romero debía contar con esa información. Asimismo, el IFAI detectó que mediante el escrito que la UNAM había mandado a la SRE para entregarle los resultados del examen, la dependencia indirectamente restringió el acceso a los datos personales del recurrente (contenidos en dicha prueba) frente al mismo, argumentando su confidencialidad.

En su análisis, el IFAI señaló que el examen psicológico practicado al recurrente en el *Concurso Público General de Ingreso a la Rama Diplomático Consular del Servicio Exterior Mexicano 2006* contiene información relativa al estado de salud de su titular y, por tanto, reviste la naturaleza de información confidencial, ya que se trata de datos personales de una persona física susceptible de ser identificada. Al respecto, el artículo 24 de la LFTAIPG establece que sólo los interesados o sus representantes pueden solicitar a una dependencia o entidad gubernamental que se les proporcionen datos personales; para ello, deben acreditar que son titulares de dichos datos.

Una de las notas distintivas de los datos personales consiste en que la confidencialidad de los mismos se debe hacer valer frente a terceros, no así frente a su titular o persona debidamente autorizada por éste. Si el particular acreditara la titularidad de los datos, la única posibilidad bajo la cual los sujetos obligados estarían imposibilitados a otorgar el acceso correspondiente sería que los datos fueran inexistentes; sin embargo, en este caso la UNAM aceptó haber enviado los resultados del examen solicitado a la SRE y en este sentido el IFAI llegó a la conclusión de que la dependencia debía tener la información solicitada. Por lo tanto, el IFAI revocó la declaratoria de inexistencia que en un principio había manifestado la SRE en relación con los contenidos del examen psicológico y ordenó su entrega al recurrente.

La Comisionada ponente en este recurso emitió un voto particular porque consideró necesario hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control en la SRE, las conductas dolosas y negligentes en la tramitación de la solicitud que originó este recurso, especialmente cuando se había evidenciado la constante obstrucción al derecho de acceso a datos personales.

[7] La resolución del recurso 5103/09 vs. SRE se puede consultar en el siguiente vínculo: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2009/&a=5103.pdf

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

En el cumplimiento la SRE reiteró la inexistencia de los exámenes psicológicos requeridos; sin embargo, en el acta de declaratoria correspondiente se instruyó girar oficio a la Facultad de Psicología de la UNAM en el que se expresara que la dependencia no tenía inconveniente en que se le proporcionaran al solicitante las evaluaciones y su contenido, previa acreditación de su personalidad.

La persona acudió a la Unidad de Enlace de la UNAM y solicitó de nueva cuenta sus evaluaciones psicológicas que realizó en el marco del *Concurso Público General de Ingreso a la Rama Diplomático Consular del Servicio Exterior Mexicano 2006* y, en respuesta, la Universidad otorgó acceso a la información solicitada.

1.1.5. Riesgos de dar a conocer las *"hojas de servicios"* de los militares

Recurso 5606/09 vs. Secretaría de la Defensa Nacional
Comisionada Ponente: Sigrid Arzt Colunga

Antecedentes

En octubre de 2009 se solicitó a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) la hoja de servicios militares de diez oficiales. Se requirió que dichas hojas incluyeran los empleos que han desempeñado y las fechas en las que los obtuvieron; las corporaciones a las que han servido con fecha de alta y baja de cada una; conocimientos que poseen, cargos, comisiones, conceptos militares, última corporación o área en la que sirvieron y su sede; así como su situación actual en la milicia.

En su respuesta, la dependencia señaló que el expediente de cada uno de esos oficiales no contiene las hojas de servicio solicitadas debido a que, de conformidad con el artículo 2 de la *Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* (LCACS), no le corresponde su elaboración. El solicitante recurrió la inexistencia de las "hojas de servicios" y precisó que requería las "hojas de actuación", que son sinónimo de las primeras.

Resolución[8]

La LCACS establece que la actuación militar se debe registrar, entre otros documentos, en las denominadas "hoja de servicios" y "hoja de actuación", que son distintas. La primera resume la historia de la vida militar de Generales, Jefes y Oficiales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la segunda conceptúa la actuación y asienta la historia periódica de dichos elementos. La autoridad manifestó, en sus alegatos, que ambos documentos estaban clasificados como reservados con fundamento en el artículo 13, fracción IV de la LFTAIPG, ya que su difusión podría poner en riesgo la salud, seguridad o vida de los titulares y de sus familiares.

[8] La resolución del recurso 5606/09 vs. Sedena se puede revisar en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2009/&a=5606.pdf

En la audiencia celebrada, la Sedena señaló que no había elaborado las "hojas de servicios" de los diez oficiales que indicó el particular, lo que se constató cuando se tuvo acceso a los expedientes correspondientes. De esta forma, se modificó la respuesta de la autoridad para instruirle que cumpliera con el procedimiento establecido en la LFTAIPG para la declaración de inexistencia, y pusiera a disposición del recurrente la declaración correspondiente, ya que no se tuvo constancia de que así lo hubiera hecho. El Instituto precisó al sujeto obligado que no era procedente —por ser un hecho imposible— clasificar información inexistente en sus archivos.

El IFAI analizó la clasificación que la dependencia hizo de las "hojas de actuación". De acuerdo con el artículo 25 de la LCACS, dichas hojas se integran con la información siguiente: datos personales del militar como nombre, lugar de nacimiento, edad, estado civil, estatura, complexión, estado de salud y fecha de alta en el Ejército; ascensos obtenidos; cargos y comisiones; conocimientos y aptitudes; hechos meritorios; campañas y acciones de guerra; premios y castigos obtenidos; faltas temporales y sus causas; *concepto particular del Comandante*[9]; notas sobre valor, instrucción, aptitud, conducta civil y militar; y cómputo parcial y total de servicios.

Se consideró que los rubros sobre datos personales y *concepto particular del Comandante* no podían clasificarse con fundamento en el artículo 13, fracción IV de la LFTAIPG, que dispone que como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona. De esta forma, el Instituto modificó la respuesta de la Sedena respecto de la clasificación bajo dicha causal, en específico de: el lugar de procedencia, la edad, el estado civil, la estatura, la complexión y el estado de salud de los diez oficiales, así como el concepto particular que de ellos tuviera el Comandante. La razón fue que ésos son datos personales que están directamente relacionados al origen étnico o racial, características físicas y estados de salud físicos o mentales de una persona física identificada e identificable que revela aspectos de su intimidad, motivo por el que deben estar clasificados de conformidad con el artículo 18, fracción II de la LFTAIPG, en relación con el artículo 3, fracción II del mismo ordenamiento legal.

Sobre la clasificación con fundamento en el artículo 13, fracción IV de la LFTAIPG de los demás rubros de información que contienen las "hojas de actuación" de los militares, el Instituto modificó la respuesta de la dependencia en razón de que esa información también debía estar clasificada con fundamento la fracción I del mencionado artículo, que se refiere a información que tiene que reservarse porque su difusión puede comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

Esta decisión tomó en consideración que elementos del Ejército han participado activamente en el combate a la delincuencia organizada, lo que ha provocado actos de violencia en su contra y esto ha quedado evidenciado en diversos boletines emitidos por la autoridad; que en las "hojas de actuación" se incluyen, entre otros datos del militar, la unidad, dependencia o instalación

[9] Este rubro se refiere a apreciaciones de carácter personal del Comandante respecto de cada militar.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

específica a la que pertenece cada uno, lo que en relación con dichos boletines permitiría conocer si los oficiales sobre los que se pregunta participaron en algún operativo de combate al crimen organizado o al narcotráfico; y que publicar datos recientes y específicos que constan en las "hojas de actuación"[10], representan un riesgo para la seguridad, salud y vida del militar en cuestión y de quienes lo rodean, por posibles represalias en su contra.

De esta forma, la resolución acreditó el daño presente, probable y específico de difundir esta información. El daño presente radicaría en poner en situación de desventaja a los militares sobre los que se solicitan datos, frente a la delincuencia organizada, ya que se revelaría su perfil militar. El daño probable consistiría en que se podría atentar contra la integridad tanto de los Oficiales como de quienes los rodean a modo de represalia. Se podría ocasionar un daño específico a la seguridad de los militares y al correcto desempeño de las estrategias militares de seguridad pública, ya que dichos elementos participaron en actividades directamente relacionadas en la lucha contra el narcotráfico y actos ilícitos.

Dar a conocer la información que contienen las "hojas de servicios" también podría poner en riesgo las acciones gubernamentales destinadas a proteger la seguridad interior de la federación, pues se obstaculizarían o bloquearían las operaciones, estrategias y acciones militares contra la delincuencia organizada o el narcotráfico. El acceso permitiría, asimismo, conocer el despliegue estratégico del Ejército Mexicano y su capacidad de reacción ante alguna amenaza a la seguridad nacional; con lo que se podrían estimar sus capacidades operativas y logísticas, poniéndose en peligro la vida, seguridad y salud de los elementos de las Fuerzas Armadas y propiciar que la delincuencia organizada pudiera anticiparse, eludir, obstaculizar o bloquear las operaciones militares que tienen como objetivo proteger la integridad y permanencia del Estado Mexicano.

Con esta resolución el Instituto no sólo veló por la salvaguarda de la seguridad nacional sino que también ordenó la protección de datos personales de los oficiales, al indicarle a la Sedena que los mismos tienen una naturaleza confidencial debido a que su divulgación podría revelar aspectos relacionados con la vida privada de sus titulares.

1.2. Resultado de los recursos de revisión interpuestos ante el IFAI

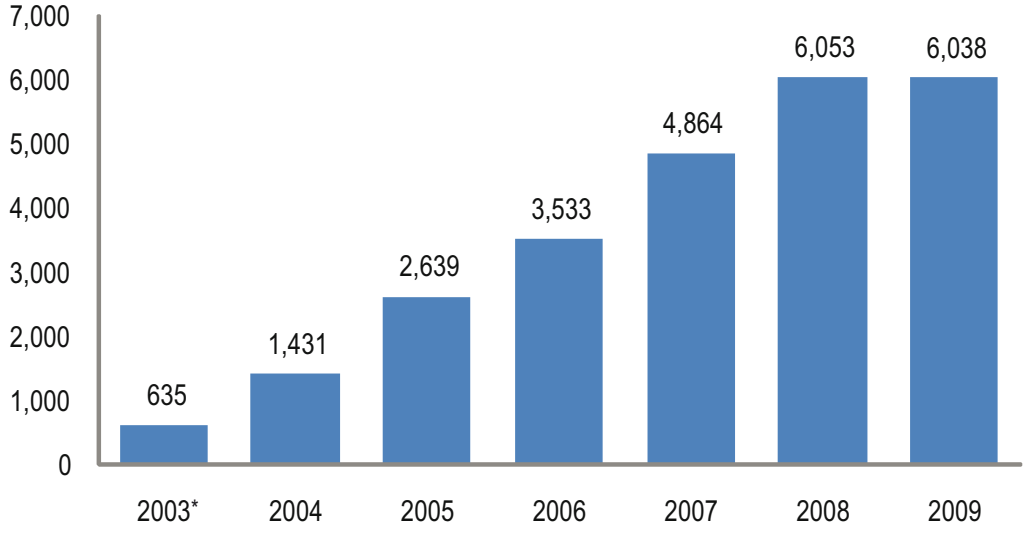
En el año 2009 el Instituto recibió 6,038 recursos de revisión[11] en contra de las dependencias y entidades de la APF, cifra muy similar a la del año anterior cuando se interpusieron 6,053 (ver Figura 1.1). Desde junio de 2003 al 31 de diciembre de 2009 se han presentado 25,193 recursos, de los cuales, los interpuestos en el año 2009 representan el 24 por ciento.

[10] Tales como ascensos, cargos y comisiones desempeñados, hechos meritorios, campañas y acciones de guerra, premios y recompensas, correctivos disciplinarios y faltas temporales con sus respectivas causas.

[11] Se incluyen las solicitudes de intervención para verificar la falta de respuesta.

2009

Figura 1.1
Número de recursos interpuestos ante el IFAI
Cifras al 31 de diciembre de 2009



* Cifras del 12 de junio al 31 de diciembre de 2003

En el año 2009 hubo una ligera disminución en el número de recursos interpuestos en comparación con lo observado el año anterior. No obstante, se registró un aumento en las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades de la APF, cuya tasa de crecimiento fue de 12 por ciento (ver Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
Tasa de crecimiento anual para solicitudes y recursos
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Año	Solicitudes recibidas por la APF	Incremento en solicitudes (%)	Recursos interpuestos ante el IFAI	Incremento en recursos (%)
2003*	24,097	-	635	-
2004	37,732	57	1,431	125
2005	50,127	33	2,639	84
2006	60,213	20	3,533	34
2007	94,723	57	4,864	38
2008	105,250	11	6,053	24
2009	117,597	12	6,038	-0.25

* Datos del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de ese año.

La proporción de recursos interpuestos ante el IFAI en relación con el número total de solicitudes fue de 5.1 por ciento en 2009. Esta relación indica en promedio el número de solicitudes que terminan en un recurso de revisión. Si se considera el número total de recursos (25,193) entre el número total de solicitudes (489,739) esta proporción también fue de 5.1 por ciento para el periodo del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2009 (ver Cuadro 1.2).

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Cuadro 1.2
Proporción de recursos interpuestos vs. solicitudes recibidas
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Año	Solicitudes recibidas por la APF	Recursos interpuestos ante el IFAI	Proporción de recursos sobre solicitudes
2003	24,097	635	2.6
2004	37,732	1,431	3.8
2005	50,127	2,639	5.3
2006	60,213	3,533	5.9
2007	94,723	4,864	5.1
2008	105,250	6,053	5.7
2009	117,597	6,038	5.1
Total	**489,739**	**25,193**	**5.1**

El IFAI resolvió 6,330 recursos de revisión en el año 2009, en comparación con los 5,792 que se resolvieron en el año 2008. Desde el año 2003 al 31 de diciembre de 2009, el Pleno del IFAI emitió un total de 24,359 resoluciones (ver Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3
Número de recursos resueltos por el IFAI por tipo de resolución*
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Año	Recursos de fondo				Procedimientos de verificación de falta de respuesta**	Recursos de forma***	Total de recursos resueltos
	Confirma	Modifica	Revoca	Total fondo			
2003	73	96	86	255	8	179	442
2004	209	280	305	794	10	505	1,309
2005	346	475	523	1,344	2	979	2,325
2006	524	652	581	1,757	14	1,618	3,389
2007	803	1,181	657	2,641	86	2,045	4,772
2008	1,178	1,174	703	3,055	189	2,548	5,792
2009	1,148	1,113	710	2,971	9	3,350	6,330
Total	**4,302**	**4,960**	**3,594**	**12,856**	**327**	**11,176**	**24,359**

* Debido a una depuración reciente realizada a la base de datos de recursos del Instituto, algunas cifras de este Cuadro no coinciden con cifras de informes anteriores.
** Se refiere a los procedimientos de verificación de falta de respuesta procedentes.
*** Se refiere a los recursos considerados como desechados, no presentados, incompetencia del IFAI, y sobreseídos.

El Cuadro 1.4 analiza el sentido de la resolución para los recursos de revisión y positivas fictas[12] que se interpusieron ante el IFAI durante 2009. El 46.9 por ciento de los recursos se resolvió de fondo, contra 52.9 por ciento de forma y 0.1 por ciento de positivas fictas. En el caso de los

[12] De conformidad con el artículo 53 de la LFTAIPG, la positiva ficta se define como la falta de respuesta a una solicitud de acceso en el plazo de 20 días hábiles e implica que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso al solicitante en un periodo de tiempo no mayor a diez días hábiles, salvo que el IFAI determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

recursos de forma es importante aclarar que 841 casos, el 25.1 por ciento, se sobreseyeron, ya sea porque la dependencia o entidad entregó la información solicitada o por desistimiento del recurrente. En el 23.9 por ciento de los recursos de fondo se revocó la respuesta dada al solicitante, en el 37.5 por ciento se modificó y en el 38.6 por ciento se confirmó.

Cuadro 1.4
Sentido de las resoluciones del IFAI y proporción frente al total de recursos resueltos durante 2009

Tipo de resolución	Número	Porcentaje con respecto a recursos de fondo	Porcentaje con respecto a total de recursos
Recursos de fondo	2,971	100	46.9
Confirma	1,148	38.6	18.1
Modifica	1,113	37.5	17.6
Revoca	710	23.9	11.2
Recursos de forma	3,350		52.9
Positiva Ficta	9		0.1
Total	**6,330**		**100**

El Cuadro siguiente muestra la distribución de los recursos según la ocupación reportada en la solicitud que dio origen al mismo. La información incluye el porcentaje de recursos presentados por ocupación sobre el total de los recursos interpuestos. Se da cuenta también del número de recursos interpuestos por cada 100 solicitudes ingresadas, desglosado por ocupación, en donde se aprecia que los medios de comunicación tienen el mayor número de recursos interpuestos por cada 100 solicitudes realizadas, con una cifra acumulada total de 6.9.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Cuadro 1.5
Número de recursos de revisión por año según la ocupación reportada por el solicitante
Cifras al 31 de diciembre de 2009

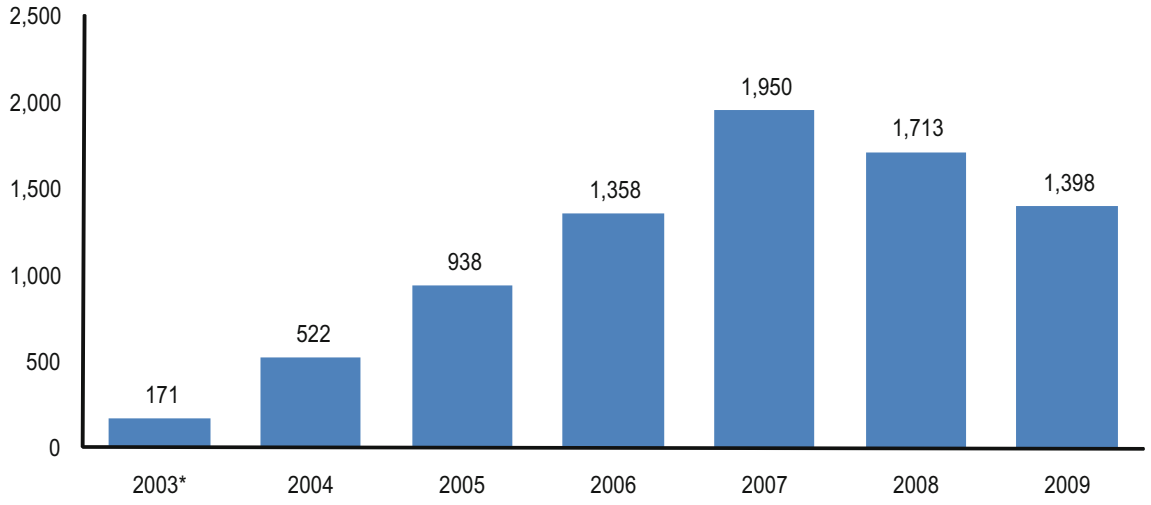
Ocupación	2003-2006			2007			2008			2009			Total		
	Núm.	% *	Recursos interpuestos por cada cien solicitudes ingresadas	Núm.	% *	Recursos interpuestos por cada cien solicitudes ingresadas	Núm.	% *	Recursos interpuestos por cada cien solicitudes ingresadas	Núm.	% *	Recursos interpuestos por cada cien solicitudes ingresadas	Núm.	% *	Recursos interpuestos por cada cien solicitudes ingresadas
Empresarial	676	15.8%	3.3	527	21.5%	5.6	474	18.6%	4.1	614	15.4%	3.5	2,291	17.3%	3.9
Académico	1,187	27.7%	3.3	564	23.0%	3.0	565	22.2%	3.1	957	24.0%	3.5	3,273	24.7%	3.2
Gubernamental	630	14.7%	4.8	264	10.8%	4.1	357	14.0%	4.6	560	14.0%	5.5	1,811	13.7%	4.8
Medios de comunicación	**753**	**17.6%**	**7.6**	**412**	**16.8%**	**7.2**	**400**	**15.7%**	**8.0**	**370**	**9.3%**	**5.0**	**1,935**	**14.6%**	**6.9**
Otros	1,033	24.1%	3.4	688	28.0%	3.7	747	29.4%	3.6	1,489	37.3%	5.0	3,957	29.8%	4.0
No especificada	3,959		6.4	2,409		6.8	3,510		8.4	2,048		8.0	11,926		7.2
Total	**8,238**	**100.0%**	**4.8**	**4,864**	**100.0%**	**5.1**	**6,053**	**100.0%**	**5.8**	**6,038**	**100.0%**	**5.1**	**25,193**	**100.0%**	**5.1**

* Respecto al total de solicitudes en las que el solicitante reportó su ocupación en el periodo

1.3. Opiniones y estudios para apoyar la resolución de los recursos de revisión

El Instituto elabora opiniones y estudios para apoyar las resoluciones de recursos de revisión. Las opiniones revisan la clasificación de la información que realizan las dependencias y entidades; privilegian el principio de publicidad y recomiendan aclarar el sentido del fundamento y motivación en las negativas de acceso a la información, incluyendo la prueba de daño en los casos que aplica. Los estudios se elaboran de manera específica para sustentar asuntos particulares de cada recurso; buscan aportar el mayor número de elementos de corte económico, jurídico y administrativo para que el Pleno cuente con información útil al momento de emitir sus resoluciones. En el año 2009 se hicieron 1,398 estudios y opiniones para apoyar la resolución de recursos (ver Figura 1.2).

Figura 1.2
Número de opiniones y estudios elaborados para apoyar la resolución de recursos
Cifras al 31 de diciembre de 2009



* Cifras del 12 de junio al 31 de diciembre de 2003

La disminución en el número de estudios y opiniones elaborados se debe a que gracias al conocimiento acumulado en la resolución de recursos, ha sido posible aprovechar estudios precedentes y así dedicar más tiempo a aquellos casos de mayor complejidad y alcance. La distribución de los estudios y opiniones elaborados por las áreas técnicas del Instituto en 2009 se puede consultar en el Cuadro 1.6.

Cuadro 1.6
Distribución de estudios y opiniones elaborados en 2009

Línea de investigación	Número de estudios	%
Reenvío de recursos y opiniones precedentes	403	28.8
Búsqueda de información pública	264	18.9
Normatividad*	245	17.5
Opinión de clasificación**	198	14.2
Búsqueda de información en obligaciones de transparencia	174	12.4
Estudios jurídicos***	107	7.7
Comparativos internacionales	4	0.3
Análisis económico	3	0.2
Total	**1,398**	**100.0**

* Estudios sobre competencia, facultades de las dependencias y entidades, reglas de operación, entre otros.
** Estas opiniones incluyen, entre otras, 63 análisis de prueba de daño, 7 pruebas de interés público, 20 sobre normatividad internacional y combinaciones de estos tres tipos de estudios.
*** Estudios sobre la procedencia de los trámites, entre otros.

1.4. Criterios de resolución de recursos

A seis años de vigencia de la LFTAIPG, el Instituto ha empezado a analizar e identificar tendencias interpretativas de las resoluciones de recursos con el propósito de construir criterios básicos, aplicados a casos análogos o sobre los que convergen controversias similares. El objetivo es sistematizar, con base en la experiencia, las principales líneas de interpretación del marco normativo en materia de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados (ver Cuadro 1.7).

El trabajo de análisis, identificación y sistematización de criterios se encuentra a cargo de la *Comisión para la Revisión y Sistematización de Criterios*, creada mediante el acuerdo del Pleno número ACT/15/07/09.03.03, aprobado en la sesión del 15 de julio de 2009. De esta forma, la creación de la comisión de referencia derivó de la necesidad de contar con una herramienta útil que, tras la amplia cantidad de resoluciones a recursos de revisión emitidas, facilite la labor de identificación de tendencias interpretativas que permita, por una parte, uniformar las tareas encomendadas al Instituto en la materia y, por la otra, posibilitar su difusión hacia los particulares y dependencias y entidades de la APF. Actualmente, los criterios se encuentran disponibles en el sitio de Internet del Instituto, mismos que de manera periódica se adicionan con los nuevos criterios aprobados, debido a la labor permanente que lleva a cabo la *Comisión para la Revisión y Sistematización de Criterios*.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Cuadro 1.7 Criterios emitidos por el Instituto en 2009*	
01-09	No se debe remitir al solicitante a la respuesta que se haya otorgado a otra solicitud, cuando dicha respuesta no implique la entrega de la información solicitada, en términos del artículo 48 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
02-09	Copias certificadas. La certificación prevista en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental corrobora que el documento es una copia fiel del que obra en los archivos de la dependencia o entidad.
03-09	Currículum Vitae de servidores públicos. Es obligación de los sujetos obligados otorgar acceso a versiones públicas de los mismos ante una solicitud de acceso.
04-09	Expediente clínico. Por regla general su confidencialidad no es oponible al titular de los datos personales o a su representante legal. La clasificación únicamente resulta oponible frente a terceros, pero no frente a su titular o representante legal, ya que son precisamente estos últimos quienes tienen derecho a solicitar su acceso o corrección, por tratarse de información concerniente a su persona y por lo tanto información de la que únicamente ellos pueden disponer.
05-09	Fotografía de servidores públicos es un dato personal confidencial. Lo anterior es así, salvo en aquellos casos en los que se detecten circunstancias particulares que ameriten un tratamiento singular del caso en cuestión.
06-09	Nombres de servidores públicos dedicados a actividades en materia de seguridad, por excepción pueden considerarse información reservada.
07-09	Los documentos sin firma o membrete emitidos y/o notificados por las Unidades de Enlace de las dependencias o entidades son válidos en el ámbito de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cuando se proporcionan a través del Sistema INFOMEX.
08-09	Las dependencias y entidades deberán dar trámite a las solicitudes aun cuando la vía en la que fueron presentadas —acceso a datos personales o información pública— no corresponda con la naturaleza de la materia de la misma.
09-09	Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de las personas físicas es un dato personal confidencial.
10-09	Recurso de revisión. Procede aun cuando el documento con el que se da respuesta no sea una resolución emitida por el Comité de Información.
11-09	La información estadística es de naturaleza pública, independientemente de la materia con la que se encuentre vinculada.
12-09	El número de cuenta bancaria de los sujetos obligados es clasificado por tratarse de información reservada.
13-09	Datos Personales en fuentes de acceso público. De acuerdo con el principio de finalidad, ante solicitudes de acceso a datos personales, realizadas por personas distintas de su titular, procede su remisión cuando dichos datos obran en una fuente de acceso público.
14-09	Baja documental. Las dependencias y entidades deben proporcionar a los particulares el documento que acredite dicha situación.
15-09	La inexistencia es un concepto que se atribuye a la información solicitada. Así, la inexistencia implica necesariamente que la información no se encuentra en los archivos de la autoridad —es decir, se trata de una cuestión de hecho—, no obstante que la dependencia o entidad cuente con facultades para poseer dicha información.
16-09	La incompetencia es un concepto que se atribuye a la autoridad. La incompetencia a la que alude alguna autoridad en términos de la referida Ley implica la ausencia de atribuciones del sujeto obligado para poseer la información solicitada —es decir, se trata de una cuestión de derecho—, de lo que resulta claro que la incompetencia es un concepto atribuido a quien la declara.
17-09	Prevalencia de un trámite inscrito en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro correspondiente en materia fiscal, frente a una solicitud de acceso o corrección de datos personales en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Tratándose de solicitudes de acceso o corrección de datos personales respecto de las cuales exista un trámite específico para la obtención o corrección de la información personal respectiva, registrado ante la instancia competente y publicado en la página de Internet de la dependencia o entidad, los particulares deberán agotar el trámite correspondiente para obtener la documentación de su interés. En ese sentido, derivado de la especialidad del trámite, se justifica que la solicitud de referencia no se encauce a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
18-09	Estrategia procesal. En un proceso judicial, administrativo o arbitral no procede la reserva tratándose de información ya conocida por la contraparte con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13, fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El bien jurídico tutelado por la causal de reserva establecida en la fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en lo que refiere a estrategias procesales, es precisamente que los involucrados en un procedimiento puedan mantener bajo reserva aquellos documentos que refieran a las acciones y/o decisiones que alguna de las partes adoptará en el procedimiento respectivo, desconocidas para su contraparte.

*El texto de los criterios del Pleno se encuentra disponible en http://www.ifai.org.mx/criterios

1.5. Amparos interpuestos en contra de las resoluciones del Instituto

Del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2009 se presentaron 304 amparos en contra del Instituto. Esto significa que sólo el 1.1 por ciento de las resoluciones han sido impugnadas mediante amparo. En 2009 se interpusieron 70 amparos en contra del IFAI —en 40 se impugnaron resoluciones de recursos de revisión y en 30 se alegó violación al artículo 8º constitucional[13]— y todos ellos fueron presentados por particulares. En el periodo que se reporta se resolvieron 60 amparos, 47 de estas resoluciones fueron favorables al IFAI.

Las resoluciones de juicios de amparo que no han sido favorables al IFAI se refieren a temas como la indebida fundamentación y motivación de la resolución reclamada, otorgamiento de la garantía de audiencia a terceros relacionados con la información solicitada o a recurrentes cuyo medio de defensa fue desechado por este Instituto. En este último caso, el Poder Judicial de la Federación ha determinado que se deje sin efectos la resolución reclamada con el fin de garantizar el derecho de audiencia.

En años anteriores las autoridades promovieron diversos amparos contra las resoluciones del IFAI. En todos los casos el Poder Judicial de la Federación determinó no dar trámite a dichos amparos, en virtud de que no se acreditaba el daño patrimonial que se pudiese causar a la institución con la determinación del IFAI, único supuesto por el que procede el amparo tratándose de entes públicos. Las diversas sentencias emitidas en este sentido fueron desincentivando la presentación de amparos por parte de las autoridades, de tal suerte que durante 2009, tal como ocurrió en 2008, no hubo juicios de amparo por parte de las dependencias o entidades.

En 2009 se obtuvieron diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvieron juicios de amparo en materia de transparencia y acceso a la información, y que constituyen precedentes importantes para el tema analizado. En los asuntos de referencia se solicitó información ecológica contenida en documentos gubernamentales, como son aquellos que emite la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en los procesos de inspección que realiza en ejercicio de sus funciones a diversas empresas. Al respecto, se ha determinado que la misma debe ser pública, mediante la elaboración de versiones públicas, en las que se permita acceder a la información medioambiental, pero que se salvaguarde aquélla que sea de carácter confidencial[14].

En ese mismo año el más alto tribunal del país se pronunció respecto de los datos íntimos de personas públicas, en el sentido de que dichas personas, como consecuencia de sus actividades o comportamientos que realizan por decisión propia, se someten al escrutinio público, reduciendo con ello su esfera de privacidad. Así, el ámbito de protección a la privacidad es menos extenso en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

[13] "Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.
A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

[14] Recursos de revisión del IFAI 2335/06, 2338/09 y 2333/06 y sus acumulados 2334, 2336, 2337, 2339/06, todos resueltos en 2009.

Asimismo, el Poder Judicial de la Federación determinó, en definitiva, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para resolver controversias en materia de transparencia y acceso a la información, entre dependencias y entidades de la APF y el IFAI[15].

1.6. Juicios contenciosos administrativos promovidos contra las resoluciones del Instituto

Desde la creación del IFAI hasta diciembre de 2009 se han presentado 35 demandas de nulidad en contra de resoluciones emitidas por el Instituto; seis de ellas han sido interpuestas por particulares, una más por la Comisión de Agua del Estado de Veracruz y 28 por dependencias y entidades de la APF.

No obstante que las resoluciones que emite el Instituto son definitivas, del año 2005 al 2009 algunas autoridades han optado por promover juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), como una vía más para atacar resoluciones del IFAI, sin que hasta la fecha haya prosperado alguna. Todas las demandas han sido desechadas, es decir, el TFJFA admite que no puede revisar las sentencias dictadas por el IFAI, ya que la Ley no se lo permite, y en consecuencia se cancela totalmente la posibilidad de que otro tribunal analice la actuación del Instituto. En ese sentido, en 2009 se resolvieron de manera definitiva los siguientes juicios:

- El Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica promovió en 2007 juicio de nulidad contra la resolución 2946/06 emitida por el IFAI, en cuyo caso se determinó en definitiva el desechamiento de la demanda de nulidad.

- La Secretaría de Gobernación (Segob) promovió en 2008 demanda de nulidad en contra de la resolución 3619/07 emitida por el IFAI, la cual fue desechada. El fallo se confirmó en 2009.

- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía promovió en 2008 juicio contencioso administrativo federal contra la resolución al recurso de revisión 1559/08 del IFAI; la demanda fue desechada.

- Respecto de los juicios contenciosos administrativos federales promovidos por la Procuraduría General de la República, en contra de las resoluciones a los recursos de revisión 1558/07, 2917/07 y 478/08, las demandas fueron desechadas y los mismos se encuentran total y definitivamente concluidos.

Quedan pendientes de resolver los juicios promovidos por la PGR en contra de las resoluciones 2319/07, 2333/07, 2398/07 y 2430/07 del IFAI.

En el periodo que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009 se combatieron 13 resoluciones del IFAI, 12 por parte de la PGR y una por un particular[16].

[15] Caso PGR vs IFAI resuelto por el Sexto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, relacionado con el recurso de revisión 2917/07 del IFAI.

[16] Las resoluciones impugnadas fueron las siguientes: 3551/07, 42/08, 696/08, 1292/08, 751/08, 307/08, 2325/08, 1564/08, 3747/08, 2113/08, 1217/08, 2579/08 y 392/08, respectivamente.

Los argumentos fundamentales con los que el IFAI ha atacado estas acciones y que han sido determinantes para las resoluciones que ha emitido el tribunal en dichos juicios, son los siguientes:

- Tratándose de juicios promovidos por dependencias y entidades, el artículo 59 de la LFTAIPG es contundente en cuanto a que las resoluciones del IFAI son definitivas para éstas; ello implica que no pueden ser combatidas por dichas dependencias y entidades.

- La incompetencia del TFJFA para conocer de las impugnaciones de las resoluciones emitidas por el Pleno del IFAI en virtud de: a) ser éste una instancia cuyo ámbito de competencia es el de resolver las controversias que se susciten entre la APF y los particulares de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) que el recurso de revisión previsto en la LFTAIPG no forma parte de los actos revisables por el TFJFA, según su propia Ley Orgánica.

- La razón que impulsó al legislador en la expedición de la LFTAIPG, a permitir que sólo los particulares pudieran impugnar las resoluciones del IFAI, fue proporcionar a los ciudadanos una herramienta jurídica sencilla y ágil que les evitara recorrer innecesariamente innumerables oficinas administrativas, así como enfrentar procedimientos complejos que dilataran la obtención de la información solicitada.

En los amparos directos promovidos en contra de las resoluciones del TFJFA, el Poder Judicial de la Federación ha determinado invariablemente la incompetencia de dicho Tribunal para revisar las resoluciones emitidas por el IFAI; tal fue el caso de los amparos directos promovidos por el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Procuraduría General de la República. Se encuentra en trámite un recurso de revisión fiscal derivado de la resolución del TFJFA que determinó desechar la demanda de nulidad respectiva, la cual fue interpuesta por la Procuraduría General de la República.

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

2

Evaluación del cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) por parte de la Administración Pública Federal

El Instituto tiene la obligación de coordinar y vigilar las acciones de la APF encaminadas a la instrumentación del marco normativo vigente en materia de acceso a la información. En este sentido, el IFAI ha desarrollado sistemas de vigilancia y evaluación que permiten dar seguimiento a las normas de carácter general, lineamientos y políticas para el cumplimiento de las disposiciones en la materia. Esta sección informa sobre las actividades y resultados del seguimiento a las resoluciones del IFAI y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Una vez que se notifica a las dependencias y entidades una resolución con instrucción por parte del Pleno, el Instituto tiene la obligación de verificar su cumplimiento en tiempo y forma. Por este motivo, se reporta el número de resoluciones con instrucción de entrega, el cumplimiento de las mismas y aquellos casos en los cuales se presentó una denuncia por incumplimiento.

Por otra parte, con el objeto de asegurar que la información del artículo 7 de la LFTAIPG se difunda de manera adecuada y de forma periódica, el IFAI evalúa los portales de transparencia de las dependencias y entidades para determinar el nivel de cumplimiento de cada una de ellas, con base en las obligaciones de transparencia señaladas en la Ley.

2.1. Acciones de vigilancia en materia de seguimiento de resoluciones emitidas por el Pleno del Instituto

El Instituto ha implementado mecanismos de seguimiento que incluyen la comunicación con los Comités de Información y las Unidades de Enlace y, en los casos en que la propia resolución lo indica, se ha solicitado la intervención del Órgano Interno de Control (OIC), de conformidad con lo establecido por el artículo 56 de la LFTAIPG y por el 92, fracción I, de su Reglamento.

Durante 2009 se notificaron a las Unidades de Enlace de las dependencias o entidades 2,070 resoluciones a recursos de revisión con instrucción del Pleno, de las cuales fueron atendidas 2,015, mientras que las 55 restantes se encuentran en proceso de cumplimiento, vía requerimientos a través de la Herramienta de Comunicación, correos electrónicos y oficios. En el Anexo 2 de este Informe se reporta el cumplimiento de las resoluciones notificadas a la APF del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009.

Cuadro 2.1
Estadística de cumplimientos de recursos de revisión por año

Año	Número de resoluciones con instrucción*	En trámite	64 incumplimientos denunciados		Cumplimientos pendientes en virtud de la interposición de un amparo o juicio de nulidad	Total de resoluciones cumplidas	Porcentaje
			Cumplidos después de la denuncia	Incumplidos a pesar de la denuncia			
2003	166	0	0	0	0	166	100%
2004	446	0	4	5	0	441	98.4%
2005	1125	0	7	2	0	1123	99.8%
2006	1310	0	5	5	3	1302	99.3%
2007	1782	0	2	10	4	1768	99.2%
2008	2003	2	2	14**	3	1984	99%
2009	2070	55	5	3	12	2000	96.6%***
Total	**8902**	**57**	**25**	**39**	**24**	**8784**	**98.6%**

* Las resoluciones "con instrucción" son aquellas que implican un cumplimiento por parte de los sujetos obligados.
**En 2009 se denunciaron 14 incumplimientos de la Procuraduría General de la República relacionados con averiguaciones previas.
***El porcentaje de cumplimientos en 2009 parece haber bajado respecto de otros años pero no es así. Ello se debe a que actualmente hay 55 recursos en trámite.

Cuadro 2.2 Sujetos obligados que atendieron los cumplimientos ordenados por resoluciones del IFAI en el tiempo previsto por la LFTAIPG Cifras para el año 2009	
Sujeto obligado	**Número de recursos**
Administración Federal de Servicios Educativos del D.F.	15
Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.	12
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	11
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	16
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	17
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	35
Instituto Nacional de Migración	11
Instituto Politécnico Nacional	13
Presidencia de la República	14
Secretaría de Economía	18
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	30
Secretaría de Relaciones Exteriores	19
Secretaría de Seguridad Pública	23
Secretaría de Turismo	10
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	12

En el año 2009 se dio seguimiento a 34 casos en cuyos recursos el Pleno del IFAI solicitó la intervención del Órgano Interno de Control, de los cuales en un asunto se determinó concluir la investigación realizada por no haber encontrado elementos de irregularidad. El resto está en investigación. En relación con los nueve casos que en el Informe al Congreso de 2008 se reportaron pendientes, en cinco se determinó concluir la investigación realizada por no encontrar elementos de irregularidad, mientras que los cuatro restantes se encuentran en trámite.

Por su parte, las dependencias y entidades de la APF reportaron 66 asuntos[17] en los cuales los Comités de Información, las Unidades de Enlace o las propias unidades administrativas solicitaron la intervención del OIC. Doce asuntos se encuentran concluidos, mientras que los 54 restantes se encuentran en etapa de investigación.

En términos del artículo 92, fracción I, del Reglamento de la LFTAIPG, el Instituto ha hecho del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública los casos de incumplimiento de las resoluciones. En el año 2009 se turnaron a dicha dependencia 14 expedientes por incumplimiento a resoluciones. De estos asuntos, ocho fueron de la Procuraduría General

[17] Estos requerimientos de intervención del OIC incluyeron asuntos vinculados con resoluciones y con solicitudes de información.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

de la República, cinco del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y uno de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. De acuerdo con el último reporte semestral proporcionado por la Secretaría de la Función Pública, tres de estos asuntos quedaron concluidos por falta de elementos y 11 asuntos se encuentran pendientes de resolver.

Es importante mencionar que también se hizo del conocimiento del Contralor de El Colegio de México un caso de incumplimiento a una resolución, quien determinó su conclusión por falta de elementos. En relación con los 20 casos de incumplimiento de las resoluciones que en el Informe al Congreso de 2008 se reportaron pendientes de resolver, en nueve casos se determinó concluir la investigación por falta de elementos, mientras que los 11 restantes se encuentran en investigación.

En 2009 el Instituto recibió 103 inconformidades[18] relacionadas con el cumplimiento a las resoluciones emitidas por el Pleno. De acuerdo con la complejidad y naturaleza del caso, se llevaron a cabo diversas acciones[19] que permitieron concluir satisfactoriamente 86 expedientes y 17 quedaron en etapa de verificación (ver Anexo 2). En relación con las 31 inconformidades que en el Informe al Congreso de 2008 se reportaron pendientes, 30 casos se concluyeron satisfactoriamente y en un asunto se presentó la denuncia por incumplimiento de la resolución ante la Secretaria de la Función Pública.

Corresponde a la SFP establecer la responsabilidad de los servidores públicos que incumplen con la normatividad en materia de acceso a la información y, en su caso, determinar las sanciones procedentes. De manera reiterada, la Secretaría de la Función Pública ha sido omisa en considerar que en términos de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el sólo incumplimiento a una resolución emitida por este Instituto debe ser considerada como grave para efectos de su sanción administrativa.

2.2. Evaluación y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de transparencia del artículo 7 de la LFTAIPG

El IFAI evaluó los portales de transparencia de 239 dependencias y entidades con el propósito de asegurar que la información del artículo 7 de la LFTAIPG se difunda de manera adecuada y de forma periódica. Por medio del Indicador de Obligaciones de Transparencia (ODT) se mide el nivel de cumplimiento de la APF en este rubro[20]. En 2009 el porcentaje de cumplimiento

[18] El marco normativo en materia de acceso a la información no prevé un instrumento legal que pueda ejercer el recurrente ante el Instituto por considerar que han existido deficiencias o incumplimiento en la ejecución de las resoluciones. No obstante, el IFAI tiene la dirección electrónica vigilancia@ifai.org.mx y el teléfono sin costo 01 800 TELIFAI, por medio de los cuales los solicitantes pueden formular sus manifestaciones de inconformidad, para que el Instituto verifique la ejecución de las resoluciones.

[19] Estas acciones incluyen: la implementación de un sistema de comunicación a través de la Herramienta de Comunicación (H-Com), así como la comunicación telefónica y por correo electrónico; rendición de informes de cumplimiento; verificación y análisis de documentación solicitada y entregada; verificación de cumplimiento de medios de reproducción y envío de la información, y celebración de reuniones de estimarse necesario.

[20] Es importante aclarar que a partir de junio de 2004 se instauró un programa de evaluación permanente donde se actualiza el nivel de cumplimiento de cada dependencia y entidad en un momento distinto, es decir, no se realiza una evaluación para todas las dependencias y entidades en el mismo periodo. Por tal motivo, se considera que el nivel de cumplimiento permanece vigente hasta que se lleve a cabo una nueva evaluación para la dependencia o entidad.

promedio de la APF fue de 82.1 por ciento, lo cual representa una pequeña disminución en relación con 2008 cuando fue de 82.5 por ciento.

El Cuadro 2.3 muestra la evolución de los resultados de 2009 al compararlos con los de 2008. Como se observa, disminuyó el número de instituciones que tenían un nivel de cumplimiento del 100 por ciento. El 81.6 por ciento de las instituciones evaluadas presentó niveles de cumplimiento de entre el 70 y el 99 por ciento, mientras que el número de instituciones con niveles de cumplimiento por debajo del 60 por ciento aumentó de 13 a 17, lo que representa el 7.1 por ciento del total. En el Cuadro 2.4 se presenta la información de las dependencias y entidades con bajos niveles en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que establece el artículo 7 de la LFTAIPG.

Cuadro 2.3
Número de dependencias y entidades de acuerdo con el rango de cumplimiento

Porcentaje de cumplimiento	Número de dependencias y entidades a diciembre de 2008*	Número de dependencias y entidades a diciembre de 2009**
100	8	2
90 a 99	73	88
80 a 89	74	70
70 a 79	41	37
60 a 69	26	25
50 a 59	7	7
40 a 49	3	5
30 a 39	1	2
20 a 29	1	1
10 a 19	0	0
0 a 9	1	2
ND	4	3
Total	**239***	**242****

* En 2008 se evaluaron 235 dependencias y entidades, a pesar de que el universo era de 239; la diferencia estriba en que cuatro de ellas eran de reciente creación y por lo tanto, no fueron objeto de evaluación durante ese periodo. Dichas entidades son: Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas y Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.
**En 2009 se evaluaron 239 dependencias y entidades, a pesar de que el universo era de 242; la diferencia consiste en que 3 de ellas se crearon durante ese año y por tanto, no fueron objeto de la evaluación durante ese periodo. Dichas entidades son: Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas y el Instituto Mexicano de la Juventud.

ifai Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Cuadro 2.4
Las dependencias y entidades con cumplimiento por debajo de 60 por ciento en las obligaciones de transparencia que establece el artículo 7 de la LFTAIPG

Entidad	Porcentaje de cumplimiento actual	Porcentaje de cumplimiento anterior
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	58.9	29.1
Instituto Nacional de Rehabilitación	58.0	75.9
Instituto Nacional de Antropología e Historia	56.6	82.8
Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.	53.7	79.3
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	53.2	64.3
Instituto Nacional de Migración	51.5	85.8
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica	50.1	97.7
Instituto Nacional de Perinatología	47.0	84.9
Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.	43.2	35.5
Productora Nacional de Semillas	41.9	51.5
Secretaría de Marina	41.5	70.4
Instituto Nacional de Pesca	40.4	85.0
Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.	34.8	70.4
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	34.0	91.7
Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	28.8	ND
Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío *	0	ND
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas**	0	0

*Durante la evaluación se observó que el Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío no ha concluido la carga de su Portal de Obligaciones de Transparencia y no cuenta con sitio Web.

**El INDETEC argumenta ser un órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya naturaleza intergubernamental, al involucrar instancias federales y estatales, le determina una naturaleza que lo exceptúa para efectos de aplicación de la LFTAIPG, estando subordinado a su propia legislación (Ley de Coordinación Fiscal) y a sus órganos de gobierno como lo es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

3

Protección de datos personales

El artículo 4, fracción III, de la LFTAIPG establece la obligación de garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados. En el ámbito de su competencia, el IFAI continuó con las verificaciones sobre la observancia de los principios de protección de datos personales en sistemas de datos en la APF, con el objeto de identificar los principales problemas que enfrentan los sujetos obligados en dicha materia, así como de emitir las recomendaciones correspondientes.

En su calidad de autoridad garante de la protección de datos personales, el Instituto colaboró en la emisión de la NOM-024-SSA3 que tiene por objeto establecer los registros electrónicos mínimos en el expediente clínico electrónico. También inició las gestiones necesarias para llevar a cabo la verificación de la observancia de los principios de protección de datos personales en el proyecto del Servicio Nacional de Identidad Personal (SNIP) y en la eventual emisión de una Cédula de Identidad Personal y Ciudadana.

El IFAI emitió la *Guía para la elaboración de un Documento de Seguridad,* cuyo propósito es orientar a las dependencias y entidades en la elaboración de un documento que contenga las medidas administrativas, físicas y técnicas de seguridad aplicables a los sistemas de datos personales. Es importante destacar la presentación del *Memorándum de Montevideo sobre la protección de datos personales y la vida privada en las redes sociales en Internet, en particular de niñas, niños y adolescentes*, así como la participación del Instituto en diversos foros de capacitación y asesoría en materia de protección de datos personales.

3.1. Verificaciones sobre la observancia de los principios de protección de datos personales en sistemas de datos personales en la APF

De conformidad con lo que establece el artículo 33 de la LFTAIPG, el Instituto es un órgano de la APF con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que está encargado, entre otras cosas, de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. El artículo 37, fracción IX, de esta ley faculta al IFAI para "establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades".

Por su parte, el cuadragésimo tercero de los *Lineamientos de Protección de Datos Personales*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2005, establece que "las dependencias y entidades deberán permitir a los servidores públicos del Instituto o a terceros previamente designados por éste, el acceso a los lugares en los que se encuentran y operan los sistemas de datos personales, así como poner a su disposición la documentación técnica y administrativa de los mismos, a fin de supervisar que se cumpla con la Ley, su Reglamento y los presentes lineamientos".

Con base en estas atribuciones, y con el propósito de verificar el cumplimiento de la normatividad que regula la protección de los datos personales, en 2009 el Instituto inició el procedimiento de verificación de 18 sistemas de datos personales a partir de la información que obtuvo de los cuestionarios aplicados a las dependencias y entidades que se presentan en el Cuadro 3.1.

Cuadro 3.1
Número de procedimientos de verificación a sistemas de datos personales iniciados en 2009, por dependencia y entidad

Sujeto obligado	No. de cuestionarios 2009
Secretaría de Salud (SSA)	1
Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	1
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	8
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	3
Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)	5
Total de procedimientos de verificación iniciados en 2009	**18**

Además de estos 18 procedimientos de verificación a sistemas de datos personales iniciados en 2009, el Instituto continuó con los procedimientos de verificación de 41 sistemas, los cuales inició en años anteriores con la aplicación de los cuestionarios respectivos a los sujetos obligados que se muestran en el Cuadro 3.2.

Cuadro 3.2 Número de procedimientos de verificación a sistemas de datos personales que continuaron realizándose en 2009	
Sujeto obligado	**Número de sistemas**
Secretaría de Gobernación (Segob)	11
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	1
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	17
Instituto Nacional de Migración (INM)	12
Total de procedimientos de verificación	**41**

De esta forma, en el ejercicio 2009 el Instituto realizó un total de **59** verificaciones a sistemas de datos personales. Las obligaciones y asuntos verificados en los cuestionarios aplicados en 2009 fueron los siguientes:

- La inscripción en el Sistema Persona de los sistemas de datos personales.
- Las facultades para tratar los datos personales contenidos en sus sistemas (***principio de licitud***).
- Si los datos obtenidos son los estrictamente necesarios para cumplir con los fines para los cuales se creó el sistema de datos personales (***principio de calidad***).
- El aviso al titular de los datos personales sobre el fundamento y motivo de su obtención, así como los propósitos para los cuales se tratarán los mismos (***principio de información***).
- La designación de los servidores públicos responsables de los sistemas de datos personales (***principio de custodia y cuidado***).
- La adopción de las medidas de seguridad pertinentes.
- Los procedimientos o mecanismos implementados para garantizar los derechos de acceso y corrección de datos personales.
- La realización de transmisiones interinstitucionales e internacionales de manera segura.
- En su caso, los términos de la contratación de terceros para el tratamiento de sistemas de datos personales.

A partir del análisis de la información obtenida de los cuestionarios, el Instituto pudo identificar como principales problemas de los sujetos obligados consultados, la falta de capacitación de los servidores públicos en materia de protección de datos personales y, como consecuencia, el desconocimiento de la normatividad que regula este derecho, así como la poca relevancia que otorgan al tema.

Es importante señalar que a pesar de que el IFAI ha avanzado en la construcción del andamiaje legal que da sustento y funcionalidad al derecho de protección de los datos personales, lo anterior no ha sido suficiente para garantizar el ejercicio pleno de este derecho fundamental, pues para ello es indispensable, entre otras cuestiones, que los servidores públicos conozcan sus obligaciones en la materia y los derechos de los ciudadanos. En ese sentido, como se puede observar en los apartados 3.6 y 5.7 del presente informe, el IFAI ha continuado con la

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

tarea de capacitación a los servidores públicos y al público en general, en el tema de protección de datos personales. Sin duda, es un asunto en el que el Instituto deberá seguir trabajando permanentemente con la participación y cooperación de las dependencias y entidades y, en particular, de los servidores públicos.

3.2. Emisión de recomendaciones en materia de protección de datos personales a diversos sistemas de datos personales en posesión de dependencias y entidades de la APF

A partir de las verificaciones a los sistemas de datos personales realizadas en 2009, el Instituto emitió 59 recomendaciones en materia de protección de datos personales. Las recomendaciones emitidas por el Instituto analizaron el nivel de cumplimiento que presentaron los sistemas de datos personales verificados, respecto de los siguientes principios en la materia:

- Licitud.
- Calidad.
- Información.
- Custodia y cuidado.
- Seguridad.

Asimismo, las recomendaciones —que son de carácter general— versaron en relación con los siguientes aspectos:

- El tratamiento y acciones realizadas por el sujeto obligado cuando transmite datos personales a otras dependencias, entidades y entes públicos federales, estatales o municipales, o con gobiernos u organismos internacionales; o bien, cuando contrata los servicios de un tercero para el tratamiento de estos datos.
- La atención al ejercicio de los derechos de acceso y corrección de datos personales.
- El cumplimiento a la obligación de inscribir e informar al Instituto sobre sus sistemas de datos personales, la modificación o cancelación de los mismos y las transmisiones que en su caso efectúen.

Como consecuencia de las recomendaciones que emitió el IFAI, las dependencias y entidades verificadas modificaron algunas de sus prácticas habituales en el tratamiento de los datos personales. En particular, observaron con mayor puntualidad los principios rectores de protección de estos datos al recabar únicamente la información personal necesaria para cumplir con los propósitos para los cuales se obtuvo; y al hacer del conocimiento de los titulares de la información las finalidades de su uso y manejo.

Adicionalmente, los responsables del tratamiento de los sistemas de datos iniciaron un proceso de sensibilización respecto del tema. Un avance significativo fue que modificaron el hábito de considerar que los datos personales corresponden a quien los trata y no a sus titulares. Gracias a esto se comprendió la importancia del derecho que asiste a los titulares de los datos para acceder y rectificar la información contenida en los sistemas de datos en poder de

las dependencias y entidades de la APF, así como la responsabilidad y consecuencias que resultan de un mal uso de los datos, o bien de la omisión en el establecimiento de controles y medidas de seguridad que eviten su alteración, pérdida o acceso no autorizado.

Conviene destacar que el origen y fundamento de este derecho se encuentra precisamente en el respeto a la identidad y dignidad de las personas, y se identifica en los llamados "derechos de tercera generación". No hay democracia consolidada en el mundo que no se preocupe por garantizar la protección de los datos personales.

3.3. Verificaciones y recomendaciones en materia de protección de datos personales a proyectos con impacto nacional

3.3.1. Emisión de recomendaciones en materia de protección de datos personales sobre la expedición de la Norma Oficial Mexicana NOM-024-SSA3-2007 sobre el expediente clínico electrónico

En 2007, la Secretaría de Salud invitó al Instituto, en su carácter de autoridad garante en materia de protección de datos personales, a colaborar en las diversas mesas de trabajo efectuadas para la elaboración del anteproyecto de NOM-024-SSA3-2007 que establece los objetivos funcionales y funcionalidades que deberán observar los productos de Sistemas de Expediente Clínico Electrónico para garantizar la interoperabilidad, procesamiento, interpretación, confidencialidad, seguridad y uso de estándares y catálogos de la información de los registros electrónicos en salud.

Esta norma tiene como objetivo primordial promover el establecimiento de reglas y estándares homogéneos que permitan la comunicación e interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información de salud que existen en el Sistema Nacional de Salud, con la finalidad de generar ciertos beneficios, tales como un expediente clínico único por paciente; evitar la duplicidad de recetas, estudios y pruebas; asegurar tratamientos completos y correctos, y generar la información pertinente y robusta para el estudio y desarrollo de políticas públicas en salud.

La Norma prevé que la información de los pacientes se encuentre disponible en bases de datos que podrán ser utilizadas y compartidas por un sinnúmero de profesionales y personal de la salud, por lo que, al mismo tiempo, debe contemplar medidas para la protección adecuada de la información de millones de usuarios de los servicios de salud, e identificar los posibles riesgos en el tratamiento de dicha información.

En ese sentido, la dependencia solicitó el apoyo del IFAI para la elaboración de una *Evaluación de Impacto a la Privacidad* a la NOM-024, a fin de contar con un análisis que brindara los elementos necesarios para construir un "proyecto seguro" *ex ante* al lanzamiento de la política pública a nivel nacional. La *Evaluación de Impacto a la Privacidad* es una valoración de los impactos reales o de los posibles riesgos que podrían presentarse en la debida protección de datos personales, como resultado de la aplicación de una nueva política, como podría ser el uso de tecnologías o sistemas automatizados para el tratamiento de información personal.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

A partir de los hallazgos de la *Evaluación de Impacto a la Privacidad*, realizada por un consultor externo de reconocimiento internacional, el Instituto verificó la observancia de los principios de protección de datos personales (calidad, información, consentimiento y seguridad) por parte del anteproyecto de NOM, así como las medidas de seguridad que pretenden implementarse en las transmisiones de datos personales que se efectuarán entre las instituciones de salud y los derechos conferidos al titular de los datos para la protección de los mismos.

Derivado de la verificación, el Instituto recomendó a la Secretaría de Salud realizar diversas acciones, a fin de que la NOM cumpla a cabalidad con los principios que regulan la protección de los datos personales. Se mencionan algunas:

1) Tratar los datos personales de forma exacta, adecuada, pertinente y no excesiva, para lo cual se recomendó especificar los datos que se pretenden recabar para su incorporación al sistema de expediente clínico electrónico; no considerar obligatorios datos personales que no son necesarios para los fines de la NOM, y permitir al titular de la información personal decidir sobre el tratamiento de los que se recaben; así como establecer una disposición expresa que tenga por objeto la actualización de la información que dará contenido al sistema de expediente clínico electrónico.

2) Establecer una funcionalidad para que al momento de recabar los datos personales, el sistema de expediente clínico electrónico genere un formato físico o electrónico que dé a conocer al paciente titular de los datos, el fundamento legal y el motivo para recabar su información personal, así como los propósitos para los cuales se tratarán sus datos.

3) Contar con el consentimiento libre, expreso e informado del titular de los datos personales para el tratamiento de estos últimos, para lo cual se recomendó establecer una funcionalidad en el sistema que recabe el consentimiento previo, inequívoco y por escrito de los pacientes.

4) Adoptar las medidas necesarias para el desarrollo de una aplicación informática segura. En este tema, el IFAI recomendó a la Secretaría de Salud revisar el nivel de cifrado propuesto para la transmisión de datos con sistemas externos al sistema de expediente clínico electrónico, a fin de garantizar que la longitud de la llave de encriptación y el algoritmo de seguridad que se utilizarán en el mecanismo de cifrado de la información que se transmita, tengan el nivel adecuado para asegurar que los datos de salud, que son especialmente sensibles, están protegidos de accesos y difusiones no autorizados.

Como resultado de lo anterior, la Secretaría de Salud ha manifestado su compromiso de modificar el proyecto de NOM-024 a fin de observar los principios de protección de datos personales. Como parte de los cambios que la dependencia consideró convenientes realizar se encuentra no solicitar datos personales que no sean necesarios para la instrumentación del expediente clínico electrónico; incorporar la obligación de los prestadores de servicios de salud de recabar el consentimiento expreso y por escrito del paciente, o de quien tenga facultad legal para decidir por él, para llevar a cabo el tratamiento de su información personal; e informar

al paciente sobre las finalidades del tratamiento de sus datos, la identidad de la persona designada como responsable de dicho tratamiento, la identificación de los posibles destinarios de las transmisiones que se efectúen de ciertos datos, la finalidad de las mismas y los derechos vinculados a la protección de su información personal; así como implementar un mecanismo institucional por el cual se actualice la información contenida en el sistema de expediente clínico electrónico a fin de garantizar la veracidad de la información.

Estas modificaciones al anteproyecto de NOM lo hacen un documento innovador, al incorporar los principios de protección de datos personales para el tratamiento, manejo, uso y almacenamiento de información personal en materia de salud. Cabe destacar que estos principios deberán ser observados tanto por el sector público como privado.

3.3.2. Verificación y seguimiento de la observancia de los principios de protección de datos personales por parte de la Secretaría de Gobernación en la conformación del Servicio Nacional de Identidad Personal (SNIP), y en la eventual emisión de una Cédula de Identidad Personal y Ciudadana

Con motivo del proyecto a cargo de la Secretaría de Gobernación (Segob) para la conformación del Servicio Nacional de Identificación Personal (SNIP) y, eventualmente, la expedición de la Cédula de Identidad Personal y Ciudadana, en 2009 el Instituto inició las gestiones necesarias para llevar a cabo la verificación de la observancia de los principios de protección de datos personales.

La expedición de la cédula tiene por objeto proveer de un sistema soportado en una base de datos nacional que identifique de manera segura y única a los mexicanos. Esta base de datos estará conformada tanto por información relativa a la identidad jurídica de una persona, como por sus datos biométricos (huella digital de los 10 dedos e imagen del iris de los ojos); es decir, la Cédula de Identidad relacionará la identidad jurídica con la información biométrica de cada persona.

Si bien la Cédula de Identidad permitirá garantizar a los mexicanos el derecho a la identidad, la conformación de la base de datos nacional (integrada por información relativa a la identidad jurídica y por los datos biométricos) podría comprometer el derecho fundamental a la protección de los datos personales, si el procedimiento de captura y tratamiento de los mismos no observa cabalmente los principios de protección. En consecuencia, se hace necesario un estricto análisis y verificación del proyecto, a fin de determinar si en materia de protección de datos personales cumple con lo que exige la Constitución, la LFTAIPG, los *Lineamientos de Protección de Datos Personales* y demás disposiciones que resulten aplicables.

En ese sentido, el Instituto ha dado seguimiento a este tema a fin de cumplir con su obligación legal de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades de la APF. Entre las acciones que el IFAI ha realizado se encuentran las siguientes:

- Firmar un acuerdo de colaboración con la Segob, con el objeto de establecer las bases de colaboración entre dichas partes, en sus respectivos ámbitos de competencia, para fomentar y promover la debida protección de los datos personales que conformen el

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

SNIP para la emisión de una Cédula de Identidad Ciudadana y Personal. En dicho acuerdo se establecen las acciones que llevarán a cabo cada una de las partes.

- Recomendar a la Segob la contratación de un experto externo para la elaboración de la *Evaluación de Impacto a la Privacidad* al proyecto de implementación del SNIP y expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana y Personal. Es importante señalar que la dependencia aceptó la recomendación del Instituto y contrató los servicios de un consultor de reconocido prestigio internacional. Con base en los hallazgos del consultor, en el año 2010 el IFAI emitirá recomendaciones concretas a la Segob para garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales, con especial énfasis en las medidas de seguridad del sistema.

3.4. Formulación de la *Guía para la elaboración de un Documento de Seguridad*

En 2009 el Instituto emitió una *Guía para la elaboración de un Documento de Seguridad* con objeto de coadyuvar con las dependencias y entidades de la APF en el cumplimiento de lo dispuesto en el trigésimo tercero de los *Lineamientos de Protección de Datos Personales*, que establece que las dependencias y entidades, a través del Comité de Información y conjuntamente con el área de tecnología de la información, informática o su equivalente, deberán expedir un documento que contenga las medidas administrativas, físicas y técnicas de seguridad aplicables a los sistemas de datos personales.

Un *Documento de Seguridad* es aquél que contiene las medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas aplicables a los sistemas de datos personales de los sujetos obligados, con el fin de asegurar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información personal que contienen dichos sistemas. El *Documento* tiene como propósito identificar el universo de sistemas de datos personales que posee cada dependencia o entidad, el tipo de datos personales que contiene cada uno, los responsables, encargados, usuarios de cada sistema y las medidas de seguridad concretas implementadas.

La elaboración de este *Documento* es inédita en la APF, por lo que era indispensable una *Guía* que estableciera los conceptos generales que el sujeto obligado debe tomar en cuenta; orientara a las dependencias y entidades respecto de las medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas mínimas que debe adoptar; y ofreciera un modelo para la creación del *Documento*.

La elaboración de la *Guía*, así como las cuatro sesiones informativas que se impartieron sobre el tema, y la atención de aproximadamente 250 consultas de las dependencias y entidades, tuvieron como saldo positivo que 230 dependencias y entidades de la APF cumplieran con la obligación de elaborar el *Documento de Seguridad de los Sistemas de Datos Personales* que poseen[21]. Lo anterior establece las bases para generar una cultura de seguridad que contribuya a la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información de las personas en posesión del Poder Ejecutivo Federal, ya que el *Documento* permite la definición de una política de gestión de la seguridad y designa tareas y responsables específicos en esta materia.

[21] De 242 dependencias y entidades de la APF, diez de ellas no tienen sistemas de datos personales. De las 232 que estaban obligadas a entregar el documento, únicamente dos no cumplieron: el Registro Agrario Nacional (RAN) y Luz y Fuerza del Centro.

Sin duda se ha dado un paso importante al documentar las medidas de seguridad que resulten aplicables, así como los planes de contingencia que deben seguirse en caso de pérdida u acceso no autorizado a los datos personales. Las siguientes acciones consistirán en brindar capacitación a todos los niveles involucrados en el manejo de datos personales y en llevar a cabo auditorías de seguridad para verificar el cumplimiento a lo dispuesto por el documento en mención.

3.5. Presentación del *Memorándum de Montevideo sobre la protección de datos personales y la vida privada en las redes sociales en Internet, en particular de niños, niñas y adolescentes*

El 3 de diciembre de 2009 el Instituto realizó el evento *Presentación del Memorándum sobre la protección de datos personales y la vida privada en las redes sociales en Internet, en particular de niños, niñas y adolescentes*, con el objetivo principal de promover el respeto a la privacidad y datos personales de los menores de edad en las redes sociales en Internet. Participaron ponentes con reconocimiento internacional, de países a la vanguardia en el tema de redes sociales y protección de datos personales, tales como Argentina, Brasil, Canadá y España, así como ponentes de México que representaron al Poder Ejecutivo Federal, al Poder Legislativo, a la industria y a la sociedad civil. Se contó con la asistencia de aproximadamente 454 personas.

Los temas tratados en el foro fueron los siguientes:

- Redes sociales, entre la autorregulación y la responsabilidad social.
- La protección de menores frente a las nuevas tecnologías: acciones del gobierno federal.
- La educación a menores en el uso de su información personal.
- Propuestas de regulación de la protección a la privacidad de menores en las redes sociales para México.
- Redes sociales y protección a la privacidad: una perspectiva desde la sociedad civil.
- Protección a la privacidad de usuarios de redes sociales en Canadá.

El principal logro del evento fue el impulso del tema de la protección de la privacidad y los datos personales de los menores de edad y adolescentes en las redes sociales en Internet, en la agenda del gobierno federal, el Poder Legislativo y la sociedad civil.

Se reconoció de forma general, el interés de colocar el tema en la agenda de discusión nacional, y que todos los actores involucrados retomen la responsabilidad que corresponde a fin de promover la adopción de políticas públicas y estratégicas de protección de los derechos de la niñez frente a las nuevas tecnologías.

Se reconocieron las bondades en el uso de las tecnologías de la información y el conocimiento como parte del entorno cotidiano y el desarrollo profesional. Asimismo, se subrayó la importante necesidad de sensibilizar a los jóvenes respecto de que son portadores de derechos y que en el marco de una sociedad democrática, plural e incluyente, los niños y adolescentes participen en la toma de decisiones que se instrumenten en materia de prevención del delito, ya que estas estrategias pueden tener impacto en su vida personal.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Se concluyó que si bien es cierto que las tecnologías de la información han revolucionado la manera de comunicarse entre los jóvenes y entre todas las personas, también es un hecho que Internet es un nuevo escenario donde se producen hechos delictivos, existiendo un riesgo latente para que los menores que acceden a redes sociales sean víctimas de algún delito.

Una de las ideas acordadas fue que el Estado debe garantizar la convivencia entre el derecho a la libertad de expresión y la protección del derecho a la privacidad, para lo cual es necesario establecer con claridad que internet no es un espacio sin ley. Como resultado de lo anterior, hubo consenso sobre la necesidad de contar con un marco normativo claro y específico en la materia.

Uno de los acuerdos generales más destacados durante la presentación del *Memorándum* fue sobre la educación, dado que es el proceso de socialización y movilización de la cultura de protección de datos personales más importante. De ahí, la labor fundamental del trabajo conjunto de todos los sujetos obligados involucrados y la sociedad civil. Algunas de las consideraciones relevantes en torno al tema fueron las siguientes:

- La presentación del *Memorándum de Montevideo* logró colocar en el interés de la opinión pública el tema de la protección de los datos personales.
- Eso se reflejó no únicamente en la cobertura que le dieron los medios al evento, sino en la participación de la sociedad a través de Internet y de redes sociales como *Twitter*.
- Evidenció que se trata de un tema sensible que logra conciliar intereses y que permite arribar a acuerdos.
- Acreditó la necesidad de que nuestro país cuente a la brevedad con una ley que proteja los datos personales de los mexicanos.
- Se hizo evidente la falta de políticas públicas estructuradas que prevengan el mal uso de las tecnologías de la información, sobre todo en menores.
- Si bien es cierto que el tema no se agotó con la presentación del *Memorándum de Montevideo*, se debe aprovechar esta inercia para mantenerlo presente en la agenda de los partidos políticos en aras de la aprobación de una legislación en la materia.

El *Memorándum de Montevideo* establece una serie de recomendaciones para que los diversos actores involucrados en el tema de redes sociales en Internet, en América Latina y el Caribe, se comprometan con la materia. El propósito es extender los aspectos positivos de la sociedad de la información y el conocimiento, así como prevenir aquellas prácticas perjudiciales difíciles de revertir y los impactos negativos que las mismas conllevan.

El *Memorándum* parte del reconocimiento de que las niñas, los niños y los adolescentes son titulares de todos los derechos y, por lo tanto, pueden ejercerlos en función de su edad y madurez. Por su particular condición de desarrollo, las niñas, los niños y los adolescentes tienen derecho a una protección especial en aquellas situaciones que puedan resultar perjudiciales para su desarrollo y derechos. El documento incluye 32 recomendaciones generales en materia de prevención y educación de niñas, niños y adolescentes; emisión del marco legal que regule la materia; aplicación de las leyes por parte de los Estados; instrumentación de políticas públicas y recomendaciones para la industria (ver Anexo 3).

3.6. Capacitación y asesoría en materia de protección de datos personales

Con objeto de promover y capacitar a servidores públicos en el tema de protección de datos personales, en 2009 el Instituto participó como ponente en 23 jornadas de capacitación, las cuales se citan a continuación:

- *Clasificación de Información y Protección de Datos Personales*, en el Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.
- *Hacia la Protección de Datos Personales*, organizado por la revista Política Digital (seis jornadas en sedes y fechas distintas).
- Curso de datos personales dirigido a servidores públicos del estado de Guanajuato, organizado por el Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (tres jornadas en sedes y fechas distintas).
- *El Derecho a la Protección de los Datos Personales* (dos jornadas en sedes y fechas distintas).
- *Protección de Datos Personales*, en la Comisión Nacional del Agua (dos jornadas en fechas distintas).
- *Hacia la Protección de Datos Personales*, organizado por el Servicio de Administración Tributaria.
- *Redes Sociales y Datos Personales*, organizado por la Universidad La Salle de León, Guanajuato.
- *Protección de Datos Personales*, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- *Jornada de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, organizada por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- *Conceptos Generales en Materia de Seguridad y Elaboración del Documento de Seguridad*, en el auditorio "Antonio Ortiz Mena" de Nacional Financiera (cuatro jornadas en fechas distintas).
- *Sesión Informativa para la Elaboración del Documento de Seguridad*, en las instalaciones del Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial (CIDESI).

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

4

Organización y custodia de archivos

Uno de los temas de mayor relevancia en materia de acceso a la información es la gestión documental de los archivos administrativos de las dependencias y entidades. Las labores del IFAI se concentraron en la emisión de las *Recomendaciones para la organización y conservación de correos electrónicos institucionales de las dependencias y entidades de la APF*, que reconocen que las comunicaciones enviadas y recibidas por medio de correos electrónicos por los servidores públicos, en ejercicio de sus atribuciones, constituyen documentos de archivo, los cuales pueden ser objeto de solicitudes de acceso a la información.

En 2009 también se elaboró la metodología para la construcción de indicadores de gestión en materia de archivos con el propósito de impulsar la organización y debida conservación de los mismos. El trabajo tuvo por objeto el diseño de una metodología para elaborar indicadores que midan el avance y retroceso de la gestión documental, así como la definición de un plan estratégico para el manejo y organización de archivos administrativos de la APF.

4.1. Emisión de las *Recomendaciones para la organización y conservación de correos electrónicos institucionales de las dependencias y entidades de la APF*

El 10 de febrero de 2009 el Instituto publicó en el Diario Oficial de la Federación las *Recomendaciones para la organización y conservación de correos electrónicos institucionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, las cuales promueven la debida organización y conservación de los correos electrónicos institucionales considerados de archivo, para garantizar el acceso de los ciudadanos a las comunicaciones enviadas y recibidas por los servidores públicos desde su correo electrónico institucional.

Las *Recomendaciones* definen a los correos electrónicos de archivo como *"*aquellos correos institucionales que registran información relativa a un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable, generado, recibido o conservado bajo cualquier título, en la organización del trabajo, en el ejercicio de atribuciones de las dependencias o entidades y la actividad o desempeño de los servidores públicos, incluidos los procesos deliberativos respectivos*"*.

A partir de esta definición, y de aquéllas que establece la LFTAIPG respecto de los conceptos "documentos" e "información", las *Recomendaciones* determinaron que los correos electrónicos de archivo y sus documentos adjuntos se consideran documentos e información en términos de la ley en cita, por lo que les resulta aplicable el procedimiento de acceso a la información previsto en el Título II de dicho ordenamiento.

Las *Recomendaciones* disponen que los correos electrónicos de archivo y sus documentos adjuntos pueden organizarse en archivos electrónicos con plena equivalencia al de los expedientes físicos. Asimismo, el ordenamiento recomendó que estos correos y sus documentos adjuntos se conserven en los archivos de los sujetos obligados en los términos y por el plazo establecido en el catálogo de disposición documental.

De esta forma, las *Recomendaciones* constituyen un instrumento efectivo para garantizar el debido cumplimiento de la LFTAIPG y demás disposiciones aplicables al derecho de acceso a la información pública gubernamental.

4.2. Indicadores de gestión en materia de archivos

Con el propósito de impulsar la organización y debida conservación de los archivos administrativos de las dependencias y entidades de la APF, se realizó el estudio *Diseño y elaboración de indicadores para la organización de archivos administrativos*. El trabajo tuvo por objeto el diseño de una metodología para elaborar indicadores que midan el avance y retroceso de la gestión documental, así como la definición de un plan estratégico para el manejo y organización de archivos administrativos de la APF.

En la primera etapa, el estudio realizó un diagnóstico representativo de las condiciones en que se encuentran, dentro de las estructuras organizacionales, los archivos de las dependencias y entidades de la APF, a partir del trabajo de campo realizado con la participación de cuatro sujetos obligados: Secretaría de Economía, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Turismo y Comisión Federal de Telecomunicaciones. En la segunda etapa se presentaron los hallazgos

a un grupo de expertos conformado por siete instituciones (Instituto Nacional de Migración, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Secretaría de Economía, Secretaría de Turismo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Secretaría de Gobernación) a fin de que emitieran su opinión y sugerencias respecto de los indicadores que serían de utilidad y viables para medir los avances y retrocesos de la gestión documental. Finalmente, en la tercera etapa, a partir del diagnóstico, las opiniones del grupo de enfoque y del trabajo de investigación desarrollado, el estudio definió los instrumentos de medición y planeación para mejorar el manejo y organización de los archivos administrativos.

Como resultado de la elaboración del estudio, la APF cuenta con una serie de recomendaciones de cambio organizacional para mejorar la gestión archivística, con base en instrumentos de planeación y medición de resultados, así como con una metodología de indicadores para evaluar el manejo y organización de los archivos administrativos. Estos indicadores (ver Anexo 4) permitirán medir una amplia gama de criterios vinculados con la organización de archivos: calidad del servicio documental; focalización y cobertura de los cursos de capacitación; eficacia en el logro de objetivos; grado de ejecución de acciones comprometidas; y eficiencia operativa (medida en tiempos).

El estudio aporta elementos de análisis diseñados de manera específica en materia de organización y conservación de archivos, tarea que realiza el Instituto en colaboración con el Archivo General de la Nación. Es necesario continuar trabajando con intensidad en el tema de los archivos gubernamentales, que presenta rezagos significativos y que requiere de políticas públicas concretas en temas relevantes, como lo es el archivo de documentos electrónicos. En ese sentido, las recomendaciones y la metodología de indicadores de gestión que resultaron del estudio —además de ser una herramienta útil para medir los avances que se tengan en la materia— contribuirán a la definición de acciones para la organización y conservación de los archivos en la APF, principalmente los administrativos.

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

5

Las Unidades de Enlace y los Comités de Información

La Unidad de Enlace es responsable de recibir y dar trámite a las solicitudes de información; su labor incluye gestionar al interior de las dependencias y entidades que se elaboren y entreguen en tiempo y forma los documentos requeridos, con el propósito de garantizar el derecho de acceso a los solicitantes que requieran conocer información pública, acceder a sus datos personales o corregirlos. El artículo 29 de la LFTAIPG establece la obligación que tienen las dependencias y entidades de la APF de integrar un Comité de Información, el cual se constituye como un órgano colegiado que representa una primera instancia de revisión de la clasificación de la información y de las respuestas que realizan las unidades administrativas, entre ellas las inexistencias. En este apartado se reportan los principales indicadores sobre el desempeño de las Unidades de Enlace y de los Comités de Información de las dependencias y entidades de la APF.

5.1. La Unidad de Enlace y el Comité de Información del IFAI

En el año 2009 el IFAI recibió 2,065 solicitudes de información, de las cuales 2,039 (98.7 por ciento) fueron ingresadas por medios electrónicos, mientras que 26 (1.3 por ciento) se presentaron manualmente[22]. Asimismo, 1,864 solicitudes (90.3 por ciento) contaron con respuesta terminal; 99 (4.8 por ciento) quedaron en proceso de ser respondidas y 102 (4.9 por ciento) fueron desechadas debido a que el solicitante no respondió a un requerimiento de información adicional o porque no atendió la notificación de disponibilidad de información. El tiempo promedio que empleó el Instituto para responder las solicitudes fue de 8.6 días hábiles, en comparación con los 12.8 días hábiles para toda la APF.

Cuadro 5.1
Solicitudes de información recibidas por el IFAI
Cifras del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2009

Año	Solicitudes recibidas	Porcentaje
2003	329	4.1
2004	630	7.8
2005	987	12.3
2006	1,155	14.4
2007	1,455	18.1
2008	1,409	17.5
2009	2,065	25.7
Total	**8,030**	**100**

La Unidad de Enlace del IFAI otorgó acceso en 1,104 de las solicitudes recibidas en 2009. Éstas correspondieron a los siguientes supuestos: “Entrega de información en medio electrónico”, “La información está disponible públicamente”, “Notificación de envío”, “Notificación de lugar y fecha de entrega” y “Notificación de disponibilidad de información”. En 766 ocasiones no se entregó la información solicitada porque se respondió con las modalidades “No es competencia de la Unidad de Enlace”, “No se dará trámite a la solicitud”, “Inexistencia de la información solicitada”, “La solicitud no corresponde al marco de la LFTAIPG” y “Negativa por ser reservada o confidencial” (ver Cuadro 5.2).

[22] Se refiere a aquéllas solicitudes que no son ingresadas por medios electrónicos.

Cuadro 5.2		
Tipo de respuesta a las solicitudes de información recibidas por el IFAI como sujeto obligado de la LFTAIPG durante 2009	**Número de solicitudes**	**Porcentaje**
Entrega de información en medio electrónico	1,070	51.8
La información está disponible públicamente	6	0.3
Notificación de envío	13	0.6
Notificación de lugar y fecha de entrega	9	0.4
Notificación de disponibilidad de información	6	0.3
No es de competencia de la Unidad de Enlace	532	25.8
No se dará trámite a la solicitud	2	0.1
Inexistencia de la información solicitada	21	1.0
La solicitud no corresponde al marco de la LFTAIPG	208	10.1
Negativa por ser reservada o confidencial	3	0.1
Desechadas por falta de respuesta	102	4.9
En espera de pago	10	0.5
En proceso con requerimiento de información adicional	2	0.1
En proceso	81	3.9
Total:	**2,065**	**100.0**

En el año 2009 se interpusieron 45 recursos de revisión en contra del IFAI como sujeto obligado de la LFTAIPG, de los cuales ninguno fue revocado por el Pleno y sólo en dos ocasiones se modificaron las respuestas otorgadas por las unidades administrativas del Instituto (ver Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3 Sentido de las resoluciones del Pleno a los recursos de revisión interpuestos contra la Unidad de Enlace del IFAI en 2009		
Sentido de la resolución	Resoluciones	Porcentaje
Confirma	17	37.8
Revoca	0	0.0
Modifica	2	4.4
Desechados	13	28.9
No presentados	8	17.8
Sobreseídos	2	4.4
En proceso de resolución	3	6.7
Total	**45**	**100.0**

En cumplimiento de sus atribuciones, durante el año 2009, el Comité de Información del IFAI celebró 33 sesiones, de las cuales 12 fueron ordinarias y 21 extraordinarias. Dicho Comité trató un total de 18 asuntos generales y emitió 153 resoluciones a solicitudes, con el objeto de favorecer el principio de máxima publicidad de la información y de implementar acciones de mejora en el desempeño de la Unidad de Enlace.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

5.2. Acciones de coordinación del IFAI con las Unidades de Enlace y los Comités de Información de la APF

En el año 2009 se intercambiaron 42,027 notificaciones entre las Unidades de Enlace de la APF y el IFAI, por medio del sistema informático conocido como Herramienta de Comunicación (H-Com). De ellas, 21,795 notificaciones fueron realizadas por el Instituto a las dependencias y entidades y 20,232 fueron recibidas de estas últimas (ver Cuadros 5.4 y 5.5). Es importante destacar la entrada en operación del módulo "Requerimiento a la APF", el cual vuelve más eficiente el envío de requerimientos del IFAI de forma expedita, confiable y segura a una dependencia o entidad, a un grupo de éstas o bien a todas las instituciones que forman parte de la APF. Por medio de este módulo, el IFAI requiere el envío de información relacionada con el cumplimiento de la LFTAIPG y de la normatividad que de ella deriva.

Cuadro 5.4

Total de notificaciones enviadas por el Instituto a las Unidades de Enlace a través de la Herramienta de Comunicación (H-Com) durante el 2009

Tipo de Notificación	Número
Proceso de recursos de revisión	
Notificación de admisión	3,559
Notificación de ampliación	854
Notificación de acumulación	232
Notificación de audiencia	108
Notificación de acceso a información clasificada	119
Requerimiento de alcance	138
Notificación de resolución sin instrucción	1,679
Notificación de la resolución con instrucción	2,071
Proceso de cumplimiento a las resoluciones	
Notificación de seguimiento a resoluciones con instrucción	2,071
Acciones de seguimiento al cumplimiento de las resoluciones	1,238
Proceso de Comunicado a la APF	
Envío de comunicado	8,914
Proceso de Requerimiento a la APF	
Envío de requerimiento	673
Envío de evaluación de respuesta a requerimiento	103
Continuación de requerimiento	36
Total	**21,795**

Cuadro 5.5	
Total de envíos de información remitidos por las Unidades de Enlace a través de la Herramienta de Comunicación (H-Com) durante el 2009	
Tipo de envío	**Número**
Proceso de recursos de revisión	
Envío de alegatos	3,478
Acuse de lectura a la notificación de ampliación	853
Acuse de lectura a la notificación de acumulación	228
Acuse de lectura a la notificación de audiencia	108
Acuse de lectura a la notificación de acceso a información clasificada	119
Atiende requerimiento de alcance	138
Envía alcance sin requerimiento del Instituto	502
Acuse de lectura a la notificación de resolución a la autoridad sin instrucción	1,682
Acuse de lectura a la notificación de resolución a la autoridad con instrucción	2,071
Proceso de cumplimiento a las resoluciones	
Entrega la información relacionada con el cumplimiento derivado de la resolución	2,280
Atención a los requerimientos para dar cumplimiento a las resoluciones del Pleno	850
Proceso de Comunicado a la APF	
Acuse de lectura al Comunicado	7,360
Proceso de Requerimiento a la APF	
Envío de información requerida	529
Envío de información para requerimientos que continuaron	34
Total	**20,232**

La Herramienta de Comunicación (H-Com) ahorró aproximadamente la impresión de 350 mil hojas de papel y se evitaron al menos 14,900 viajes de mensajería, mediante el envío y recepción electrónica de más de 62 mil documentos para seguimiento y notificación de los recursos de revisión.

5.3. Atención a consultas de las Unidades de Enlace y los Comités de Información

El IFAI atendió 2,607 consultas técnicas y normativas en el año 2009. Las técnicas se refieren al uso del Sistema INFOMEX, al POT y a los distintos sistemas que administra el Instituto; las normativas tienen que ver con la interpretación de la LFTAIPG y de la normatividad que se deriva de ésta. Como resultado de la incorporación de las dependencias y entidades al POT, al H-Com y al Sistema INFOMEX, un gran porcentaje de las consultas atendidas fueron de carácter técnico, es decir, sobre el funcionamiento y operación de los sistemas informáticos.

El IFAI integró y revisó 2,492 consultas técnicas, de las cuales 1,189 (47.7 por ciento) fueron sobre problemas técnicos relacionados con el desarrollo y uso de INFOMEX. En el 90 por ciento de estos casos, los reportes fueron sobre requerimientos de modificación de estatus, eliminación de formatos de pago en cuestión de recursos de revisión, eliminación de asignación a subenlaces, sustitución de respuestas o archivos por contener datos personales, o por errores humanos atribuibles a las Unidades de Enlace.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Se atendieron un total de 115 consultas normativas; de ellas, el 66 por ciento se refirieron al cumplimiento de obligaciones de transparencia, por ejemplo, respecto a la forma de publicación de las remuneraciones de los servidores públicos, con el propósito de hacerlas más claras; asimismo, en algunos casos se consultó sobre la procedencia de la reserva de nombres de servidores públicos que desempeñan directamente funciones de seguridad nacional.

El 8.7 por ciento de las consultas normativas guardaron relación con la protección de datos personales. Algunas instituciones presentaron dudas respecto a la procedencia de incluir la Clave Única de Registro de Población (CURP) en los padrones de beneficiarios. También se realizaron consultas sobre los criterios adoptados por el Instituto en relación con el acceso que pueden tener los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado, respecto de la información confidencial de sus agremiados.

Las consultas con relación a la integración y funcionamiento de Unidades de Enlace representaron el 8.7 por ciento de las consultas normativas; el 7.8 por ciento se refirió a peticiones sobre la interpretación de la Ley y su Reglamento; por ejemplo, respecto a la interpretación del término "legislación aplicable" dispuesta por el artículo 7, fracción XIII de la LFTAIPG, en el sentido de conocer si los contratos derivados de tratados internacionales también son sujetos de la ley.

El 6.1 por ciento de las consultas que se atendieron estuvieron relacionadas con la clasificación de la información: se formuló la duda de cómo clasificar documentos digitalizados y también se consultó al Instituto acerca del tratamiento de solicitudes de ampliación del período de reserva de expedientes clasificados fuera del período establecido por el artículo 35 del Reglamento de la LFTAIPG. El 2.6 por ciento de las consultas normativas restantes se refirió a la organización de archivos.

5.4. Reporte del trabajo realizado por los Comités de Información de la APF

En esta sección se ofrecen datos estadísticos agregados sobre los Comités de Información de la APF. Los datos que se presentan incluyen la integración de los Comités de Información; Índice de Expedientes Reservados y fallos con motivo de negativas e inexistencias de información. En 2009 los Comités de Información de las dependencias y entidades[23] de la APF realizaron un total de 4,287 sesiones, atendieron 21,755 casos y emitieron 15,688 resoluciones con motivo de solicitudes de información.

5.4.1. Integración de los Comités de Información

En 2009 de un total de 233 dependencias y entidades de la APF que entregaron la información correspondiente, se reportaron 62 cambios en los titulares de las Unidades de Enlace, lo que

[23] Nueve entidades, de un universo de 242, no enviaron al Instituto los formatos que les fueron solicitados con la información correspondiente a la integración de los Comités de Información, por lo que no se reflejan en la información presentada: Archivo General de la Nación, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C, Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos, Luz y Fuerza del Centro, Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, Productora Nacional de Semillas.

representa una movilidad de 26.6 por ciento en estos cargos. De ellos, 50 tuvieron sólo un cambio en sus titulares de la Unidad de Enlace, lo que representa 21.5 por ciento del total de organismos gubernamentales; 9 tuvieron dos cambios, lo que representa 3.9 por ciento del total y 3 tuvieron tres o más cambios lo que equivale al 1.3 por ciento del total. A continuación se presenta un Cuadro con los datos antes descritos en el caso de todos los integrantes del Comité de Información y los coordinadores de archivos.

Cuadro 5.6
Movilidad de los Comités de Información y de los coordinadores de archivos en 2009

Integrante del Comité	Total de cambios para toda la APF		Casos con un cambio		Casos con dos cambios		Casos con tres o más cambios		Casos sin cambios	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Titular de la Unidad de Enlace	62	26.6	50	21.5	9	3.9	3	1.3	171	73.4
Titular del Órgano Interno de Control	46	19.7	45	19.3	1	0.4	0	0.0	187	80.3
Servidor Público Designado	65	27.9	52	22.3	13	5.6	0	0.0	168	72.1
Coordinador de Archivos	49	21.0	47	20.2	2	0.9	0	0.0	184	79.0

La rotación frecuente en los cargos referidos —especialmente en el caso del titular de la Unidad de Enlace— impide la profesionalización de los servidores públicos que coordinan los esfuerzos institucionales en materia de acceso a la información pública y acceso y corrección de datos personales. La inestabilidad en estos cargos impide contar con profesionales que promuevan y comprendan ampliamente los alcances de la LFTAIPG, que fortalezcan los canales de comunicación entre la APF y la sociedad, y además disminuye la efectividad de las acciones de capacitación que realiza el IFAI. El papel de las Unidades de Enlace y los integrantes de los Comités de Información es determinante para dar continuidad a los procedimientos establecidos en la normatividad en la materia.

5.4.2. Desclasificación de expedientes reservados

El Índice de Expedientes Reservados es un instrumento de consulta para conocer qué expedientes están clasificados y su plazo de reserva. El hecho de que un expediente haya sido clasificado no implica que permanezca con tal carácter por estar en el Índice. Ante una solicitud de acceso a un expediente clasificado, los sujetos obligados pueden desclasificar la información o bien mantenerla clasificada siempre que funden y motiven las causas correspondientes. El Instituto también puede desclasificar esa información cuando resuelve un recurso de revisión.

A partir de la información proporcionada por el Índice de Expedientes Reservados, se observa que al 31 de diciembre de 2009 se tenían registrados un total de 6’786,488 expedientes, de los

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

cuales 1'017,141 se encontraban clasificados con período de reserva vencido y 5'104,270 con período de reserva vigente. Las dependencias y entidades desclasificaron en el período un total de 665,077 expedientes clasificados como reservados (ver Cuadro 5.7).

Cuadro 5.7
Sistema de Índice de Expedientes Reservados
Cifras al 31 de diciembre de 2009

	Expedientes desclasificados por la institución	Expedientes clasificados		Total de expedientes registrados en el Sistema
		Con periodo de reserva vencido	Con periodo de reserva vigente	
Totales	**665,077**	**1'017,141**	**5'104,270**	**6'786,488**

Fuente: IFAI, DGIS, Resumen de expedientes registrados por dependencia o entidad.

5.4.3. Fallos de los Comités de Información con motivo de negativas e inexistencias

Con la finalidad de evaluar que las dependencias y entidades cumplieron con lo establecido en los artículos 29, fracciones III y IV, 45 y 46 de la LFTAIPG, el Instituto solicita a las dependencias y entidades de la APF reportar el número de solicitudes en las que el Comité de Información confirmó la inexistencia o negativa de información. Una vez que se cuenta con esta información, el IFAI compara los datos que las dependencias y entidades registraron en dicho formato con el número de solicitudes que, de acuerdo con los registros del Sistema INFOMEX, se respondieron como "inexistencia de la información solicitada" (IIS) y "negativa por ser información reservada o confidencial" (NIRC). En el siguiente Cuadro se presenta el número y porcentaje de negativas (NIRC) e inexistencias (IIS) que contaron con fallo del Comité de Información.

Cuadro 5.8
Solicitudes cuyo tipo de respuesta correspondió a negativa o inexistencia en 2009

Número de solicitudes registradas en el periodo			Número de solicitudes con fallo			Porcentaje de solicitudes con fallo		
IIS	NIRC	**Total**	IIS	NIRC	**Total**	IIS	NIRC	**Total**
8,289	2,295	**10,584**	7,636	2,010	**9,646**	92.1	87.6	**91.1**

IIS: inexistencia de información solicitada; NIRC: negativa por ser información reservada o confidencial.

En el año 2009 de las 8,289 solicitudes en las cuales se declaró la inexistencia de la información, en 766 se interpuso recurso de revisión. En 222 casos el Pleno del IFAI resolvió modificar o revocar la respuesta de inexistencia. En 26 casos se cumplieron las resoluciones del Pleno con la entrega parcial de la información y en 130 con la entrega total de la misma (ver Cuadro 5.9).

Cuadro 5.9 Inexistencias de información en las cuales se interpuso recurso de revisión, sentido de la resolución y cumplimiento de la misma								
Año	Solicitudes		Respuestas de inexistencia de la información solicitada	Recursos de revisión**		Cumplimiento a resoluciones		
	Ingresadas	Atendidas*		Interpuestos a respuestas de inexistencia de la información solicitada	Resueltos con instrucción de modificar o revocar la respuesta de inexistencia	Con declaración de inexistencia y entrega parcial de información	Únicamente **con** declaración de inexistencia	Únicamente con entrega de información **sin** declaración de inexistencia
2003-2006	172,169	166,970	7,020	773	267	27	78	162
2007	94,723	92,494	4,222	613	193	13	72	108
2008	105,250	103,100	8,208	1,209	307	26	152	129
2009	117,597	116,247	8,289	766	222	26	66	130
Total	489,739	478,811	27,739	3,361	989	92	368	529

* La cifra de solicitudes atendidas corresponde al año de referencia, independientemente del año de ingreso de las mismas.
** Cifras revisadas debido a que la resolución y cumplimiento puede corresponder a recursos ingresados en años previos.

5.4.4. Criterios específicos en materia de clasificación y protección de datos personales

Los Comités de Información están facultados para establecer criterios específicos en materia de clasificación de información. Aunque estos criterios se reportan al Instituto, esto no implica que estén avalados por el mismo. De 242 dependencias y entidades, 176 Comités de Información notificaron al IFAI haber emitido al 31 de diciembre de 2009 criterios en materia de protección de datos personales, de clasificación de la información o ambos[24] (ver Cuadro 5.10). De éstos, en 111 casos se emitieron criterios específicos tanto en materia de clasificación como de protección de datos personales. En 27 casos se emitieron criterios únicamente para protección de datos personales.

En 38 casos se emitieron criterios únicamente para la clasificación de información; por ejemplo, el Comité de Información de la SEMARNAT emitió las *Recomendaciones para el Acceso a Información sobre Manifestaciones de Impacto Ambiental.* En dicho documento se establecen los criterios específicos para el acceso a la información de las manifestaciones de impacto ambiental. En ellos se define cuál debe ser el criterio para la clasificación de dicha información por parte de sus unidades administrativas.

Cuadro 5.10 Comités de Información que han notificado al IFAI sobre la emisión de criterios específicos incluidos los de 2009	
Comités de Información que han notificado al IFAI sobre emisión de criterios específicos **tanto** en materia de clasificación **como de** protección de datos personales	111
Comités de Información que han notificado al IFAI sobre emisión de criterios específicos **únicamente** en materia de clasificación	38
Comités de Información que han notificado al IFAI sobre emisión de criterios **únicamente** en materia de protección de datos personales	27
Total de Comités de Información que han notificado al IFAI sobre emisión de criterios específicos	**176**

[24] En aquellos casos donde las dependencias y entidades señalaron que el formato no les aplicaba, se interpretó que no se habían emitido criterios específicos durante el ejercicio 2009.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

5.5. Dificultades en el cumplimiento de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información

En 2009 aumentó el número de dificultades que reportaron las dependencias y entidades de la APF en la aplicación del marco regulatorio de transparencia y acceso a la información. En el Cuadro siguiente se presentan las dificultades que reportaron las dependencias y entidades:

Cuadro 5.11
Dificultades reportadas por las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades de la APF en la aplicación del marco regulatorio de transparencia y acceso a la información en 2009

Ordenamiento legal	Número de dependencias y entidades que reportaron dificultades	Principales dificultades detectadas
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	226	• Plazos cortos para responder a las solicitudes de información • Indefiniciones o deficiencias en el texto de la LFTAIPG • Recursos humanos, financieros y materiales insuficientes
Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	102	• Falta de veracidad en los datos del recurrente • Lagunas o deficiencias en el Reglamento de la LFTAIPG • Recursos humanos, financieros y materiales insuficientes
Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección	102	• Plazos cortos para responder a las solicitudes de información • Indefensión de los servidores públicos ante la actuación del IFAI • Incapacidad Técnica del Sistema INFOMEX en algunos casos
Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y modificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos	60	• La información no obra en los archivos • Contradicciones entre los lineamientos, la LFTAIPG, su Reglamento y otras normas • Recursos humanos, financieros y materiales insuficientes
Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal	79	• Falta de espacios físicos adecuados para el resguardo de los expedientes • Lagunas o deficiencias en los lineamientos • Falta de capacitación en materia de clasificación y desclasificación
Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los Índices de Expedientes Reservados	49	• Retrasos en las Unidades Administrativas en la entrega del Catálogo de Información Reservada • Lagunas o deficiencias en los Lineamientos • Recursos humanos, financieros y materiales insuficientes

Un ejemplo de las dificultades normativas reportadas se refiere a que la LFTAIPG no prevé casos de abuso de los particulares tales como: a) solicitudes realizadas por personal de las mismas unidades administrativas que tienen problemas de clima o conflicto laboral, y que buscan saturar de trabajo al área realizando decenas de solicitudes en un mismo día y a lo largo de un periodo de tiempo; b) particulares externos que llegan a ingresar cerca de 100 solicitudes en un solo día, dirigidas a una misma área con lo que se rebasa la capacidad operativa de la misma para dar atención a los requerimientos de información; y c) solicitudes que incluyen preguntas múltiples sobre temas totalmente disímbolos que dificultan el turno de las mismas a las unidades administrativas competentes.

Por lo que se refiere a las dificultades operativas en la aplicación del Reglamento de la LFATIPG, las dependencias y entidades han expresado que de acuerdo con el mismo, la información únicamente se puede enviar por correo certificado cuando se piden copias simples o certificadas. Sin embargo, el servicio postal es ineficiente en el envío de información con acuse de recibo, ya que no entrega el número de guía en el momento que la oficialía de partes de la dependencia o entidad le entrega la información, sino hasta que el ciudadano recibe lo solicitado y regresa el comprobante, lo cual puede durar de 1 a 3 meses.

Respecto a los lineamientos emitidos por el IFAI para la atención de las solicitudes de información pública[25], una de las dificultades reportadas consiste en que la constante movilidad de los servidores públicos en las unidades administrativas agrava la problemática existente, ya que implica un desconocimiento en la forma de búsqueda y localización de la información requerida, así como de los procedimientos para atender las mismas, con lo cual se ocasionan retrasos en la respuesta de dichas solicitudes.

5.6. Usuario simulado

Este programa permite evaluar la infraestructura de la Unidad de Enlace así como la calidad de la atención otorgada a los solicitantes cuando realizan manualmente una solicitud de información a una dependencia o entidad de la APF. Los “usuarios simulados”, que son enviados por el Instituto, acuden personalmente a las dependencias y entidades a solicitar información. A partir de la información obtenida en estas visitas se elaboran periódicamente indicadores de calidad de atención, que sirven para proponer acciones de mejora en las áreas de oportunidad detectadas.

El programa “Usuario simulado” se realiza con personal de servicio social y prácticas profesionales con un alto índice de rotación, lo que ocasiona el abandono de las actividades por algunos de ellos; esta situación, conjuntamente con las restricciones presupuestarias que impidieron mantener la cobertura del programa en las Unidades de Enlace ubicadas fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México, ocasionaron una reducción del 20.6 por ciento en el número de visitas de verificación con respecto al año pasado, alcanzando 1,541 en 2009, mientras que durante el año previo se realizaron 1,940.

[25] *Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.*

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Los resultados de la evaluación realizada a través del programa "Usuario simulado" indican una mejoría. No obstante, persisten áreas de oportunidad susceptibles de ser subsanadas como capacitar más a los responsables de la Unidad de Enlace, ya que en ocasiones omiten explicarle al solicitante cómo generar su clave de acceso y contraseña para el registro de la solicitud de información, el plazo para que sea respondida y cómo darle seguimiento a través de INFOMEX. En relación con la infraestructura, los solicitantes tienen dificultad para ingresar al módulo de transparencia; en algunos casos, el personal de vigilancia y recepción desconoce la ubicación de la Unidad de Enlace y no existen señalamientos adecuados para su localización. Las recomendaciones que se obtienen a partir de los resultados de este programa se transmiten a los titulares de las Unidades de Enlace por medio de notas técnicas en las que se especifican las áreas de oportunidad detectadas así como sugerencias para solventarlas. La evaluación a través del programa de "Usuario simulado" se da a conocer simultáneamente a los Órganos Internos de Control, quienes en la mayoría de los casos colaboran en solventar las áreas de oportunidad detectadas.

5.7. Acciones de promoción y capacitación a servidores públicos de la APF

El IFAI capacitó a 5,280 servidores públicos adscritos a 39 dependencias y entidades de la APF por medio de la plataforma del *e-FAI Sistema de Educación Remota,* que incluye siete módulos en materia de transparencia y acceso a la información, entre los que se encuentran el módulo sobre la LFTAIPG y su Reglamento, criterios del Pleno del IFAI, acceso y protección de datos personales, organización y conservación de archivos, atención a la sociedad en Unidades de Enlace e INFOMEX-Gobierno Federal, en el cual se incluye una breve explicación sobre cómo utilizar el sistema.

En 2009 el Instituto organizó eventos en los que se capacitó de forma presencial a 3,086 servidores públicos, pertenecientes a 228 dependencias y entidades de la APF, sobre la operación de los sistemas informáticos del IFAI como el Sistema INFOMEX-Gobierno Federal, el Índice de Expedientes Reservados, el Sistema Persona, la Herramienta de Comunicación (H-Com), el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT); y en materia de responsabilidad administrativa en el ámbito del acceso a la información.

Como resultado de estos esfuerzos, entre 2003 y 2009 se capacitó a 49,059 trabajadores del gobierno federal en los diversos temas que integran el marco jurídico regulatorio del derecho de acceso a la información. Asimismo, se trabajó en el desarrollo de un curso con tecnología *e-learning* denominado *Guía práctica para la gestión en Unidades de Enlace y Comités de Información en las dependencias y entidades de la APF*, disponible en el *e-FAI Sistema de Educación Remota.*

Por su parte, las propias dependencias y entidades de la APF realizaron las siguientes acciones para promover el derecho de acceso a la información: capacitación a servidores públicos encargados de la Unidad de Enlace o contratación de personal especializado; diseño de instrumentos normativos y operativos para mejorar la atención y dar respuesta oportuna a la sociedad; reducción en los tiempos de respuesta a las solicitudes de información; difusión de la LFTAIPG entre los servidores públicos por medio de reuniones de trabajo;

y mejoras en la ubicación y equipamiento de los módulos de transparencia y acceso a la información. La información acerca de las acciones emprendidas, se obtiene a través de un formato que es enviado cada año a las dependencias y entidades de la APF con el fin de recopilar las medidas implementadas para promover el derecho de acceso a la información.

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

6

Consecuencias de los cambios en el marco jurídico del acceso a la información y la protección de datos personales

En este apartado se reportan los cambios en el marco jurídico del acceso a la información y la protección de datos personales, así como sus consecuencias. En el primer semestre del año se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 16 y 73 de la Constitución. Por otra parte, el 23 de enero de 2009 se publicó la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, con la cual los expedientes de las averiguaciones previas concluidas nunca serán susceptibles de acceso público, con la mínima excepción del dictamen de no ejercicio de la acción penal en ciertos casos.

6.1. Reformas a los artículos 16 y 73 de la Constitución

Un importante acontecimiento en el desarrollo del derecho a la protección de datos en México fue la aprobación del decreto por el cual se adiciona un segundo párrafo al artículo 16 constitucional, cuya finalidad es reconocer el derecho a la protección de datos personales como un derecho fundamental y autónomo. La reforma incorpora expresamente este derecho fundamental en la Constitución y dota de elementos sustantivos al derecho a la protección de datos personales, ya que reconoce los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO) que podrán ejercer los titulares de dichos datos, conforme a los principios y excepciones que se prevean en la ley reglamentaria[26].

Asimismo, el 30 de abril de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tiene por objeto facultar al Congreso Federal para que legisle en materia de protección de datos en posesión de los particulares. Entre las razones vertidas en torno a la referida enmienda constitucional se subrayó la necesidad de contar con un instrumento legal que permitiera encauzar de manera uniforme las relaciones jurídicas que se llegasen a producir al amparo del derecho a la protección de datos, en virtud de su estrecho vínculo con el comercio nacional e internacional.

6.2. Reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales

El Congreso de la Unión aprobó de forma unánime la LFTAIPG en el año 2002; desde su entrada en vigor y en atención a lo dispuesto en la fracción III y en el penúltimo párrafo del artículo 14 del propio ordenamiento, los solicitantes han tenido acceso a las averiguaciones previas concluidas en versión pública, protegiendo la información clasificada contenida en las mismas.

En estricto apego a las disposiciones legales, el IFAI desarrolló y aplicó de manera consistente un criterio para considerar como información reservada aquella vinculada a averiguaciones previas no concluidas, es decir, en trámite o en reserva, con el propósito de salvaguardar el buen curso de las investigaciones a cargo de la PGR.

En contrapartida, ante solicitudes de acceso a averiguaciones previas concluidas, esto es, en los casos donde la PGR emite dictámenes de no ejercicio de la acción penal, o bien, en los que ha determinado consignar penalmente a una persona ante los tribunales judiciales, el IFAI ha considerado procedente otorgar acceso en versión pública a dichas averiguaciones previas, a sus dictámenes o a los pliegos de consignación.

En los primeros años de operación de la LFTAIPG y bajo los criterios expuestos, la PGR cumplió cabalmente las resoluciones a los recursos de revisión aprobados por el Pleno del IFAI, y otorgó acceso a versiones públicas de diversos documentos vinculados con averiguaciones previas concluidas. Desde principios de 2007, la PGR sostuvo que tratándose de averiguaciones previas operaba una reserva absoluta sin posibilidad de distinguir el estado en que se encontraban. Finalmente, la PGR promovió acciones jurisdiccionales contra las resoluciones del Pleno del IFAI a pesar de que la LFTAIPG establece claramente que dichas resoluciones son definitivas e inatacables para las autoridades. Se generó así el incumplimiento sistemático de las mencionadas resoluciones.

Asimismo, es importante tomar en cuenta que únicamente el 6.2 por ciento de las solicitudes realizadas a la PGR, de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2009, han sido sobre averiguaciones

[26] La reforma al artículo 16 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.

previas. De los 1,067 recursos de revisión que ha recibido dicha institución, únicamente 78, que representan el 7.2 por ciento, han sido sobre ese tema (ver Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1
Solicitudes de información ingresadas y recursos de revisión interpuestos a la Procuraduría General de la República sobre averiguaciones previas
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Año	Solicitudes			Recursos de revisión							
	Número total de solicitudes ingresadas	Solicitudes sobre averiguaciones previas	Porcentaje de solicitudes sobre averiguaciones previas respecto al total	Número total de recursos de revisión interpuestos	Recursos de revisión interpuestos a solicitudes sobre averiguaciones previas	Porcentaje de recursos sobre averiguaciones previas respecto al total	Sentido de las resoluciones de los recursos sobre averiguaciones previas				En proceso
							Confirma	Modifica	Revoca	Resueltos de forma	
2003	528	31	5.9	16		0.0					
2004	1,138	66	5.8	44	7	15.9	1	1	3	2	
2005	1,524	84	5.5	141	7	5.0	2	3	2	0	
2006	1,488	85	5.7	233	6	2.6			3	1	
2007	2,242	127	5.7	216	23	10.6	4	8	6	7	
2008	2,155	145	6.7	214	21	9.8	3	2	7	5	
2009	2,499	185	7.4	203	14	6.9	5	5	5	2	1
Total acumulado	**11,574**	**723**	**6.2**	**1,067**	**78**	**7.3**	**15**	**19**	**26**	**17**	**1**

El 9 de diciembre de 2008, el Poder Legislativo aprobó un importante paquete de modificaciones en materia de seguridad a diversas leyes que responde a una legítima demanda social. El IFAI es respetuoso de las determinaciones del Congreso de la Unión; sin embargo, resulta preocupante la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, la cual dificultará la rendición de cuentas por parte de la PGR y hará prácticamente nugatorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en materia de averiguaciones previas.

Con la reforma al artículo 16 del mencionado Código, los expedientes de las averiguaciones previas concluidas nunca serán susceptibles de acceso público, con la mínima excepción del dictamen de no ejercicio de la acción penal en ciertos casos y una vez transcurrido un periodo de reserva que va de tres a doce años, aún cuando la investigación haya concluido definitivamente.

Asimismo, derivado de la reforma a ese artículo no será posible en ningún caso conocer qué servidores públicos estuvieron a cargo de la investigación o de su promoción ante los tribunales judiciales. Esto no puede ni debe constituirse en una regla general, sino en una excepción para los servidores públicos que por la función que desempeñan o por los asuntos que conocen, por ejemplo, delitos relacionados con la delincuencia organizada, requieren un tratamiento especial. Es decir, el principio general debiera ser que el Ministerio Público se someta al escrutinio público, y la excepción, que no lo haga cuando se pone en riesgo el combate eficaz a la delincuencia.

El contenido de la reforma al artículo 16 del Código referido, al no contemplarse en la LFTAIPG, esto es, en la Ley especial y reglamentaria del artículo 6º constitucional, sino en un ordenamiento cuyo propósito es establecer reglas de carácter procesal penal para las partes, provoca la disgregación

legislativa y trae como consecuencia la interpretación y aplicación de dos leyes distintas con objetivos diversos para un mismo tema y crea un régimen de exclusión en materia de derecho a la información para las averiguaciones previas.

Aunado a lo anterior, es pertinente ponderar si la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales cumple con el mandato del Constituyente establecido en la adición al artículo 6º constitucional que consagra, como uno de los principios que deben regir en el derecho fundamental de acceso a la información, el que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública, y sólo podrá ser reservada temporalmente y por razones de interés público. La reserva permanente de todas las averiguaciones previas no parece cumplir con ese principio constitucional.

La reforma al artículo citado resulta contracíclica en el marco de las recientes reformas constitucionales sobre seguridad y justicia penal que pugnan por una mayor transparencia y rendición de cuentas. México adoptará en un plazo perentorio un sistema de justicia penal con juicios orales y procesos simplificados y públicos, que conlleva la ampliación sin precedente de las facultades de investigación del Ministerio Público. Un sistema de justicia más transparente y respetuoso de los derechos humanos no debe evitar los esquemas de rendición de cuentas y de acceso a la información para someter al escrutinio ciudadano las actuaciones del Ministerio Público.

Resultaría conveniente dejar en el ámbito exclusivo de la LFTAIPG el tratamiento del acceso a la información de las averiguaciones previas, en el que se distingan aquéllas que se encuentran en trámite o en reserva, de las que han concluido, y se permita el acceso expedito a estas últimas a través de versiones públicas que garanticen la protección de información clasificada. En síntesis, la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales constituye el primer gran retroceso en materia de acceso a la información pública. En la compleja coyuntura por la que atraviesa la República resulta imperativo replantear los alcances de la reforma al artículo en cuestión.

El objetivo del paquete de modificaciones a diversas leyes en materia de seguridad es posibilitar un combate más eficaz a la delincuencia. El objetivo, absolutamente plausible, puede alcanzarse con un equilibrio normativo adecuado entre la posibilidad de transparentar la función a cargo del Ministerio Público y garantizar la eficacia de la acción investigadora que éste realiza en cada caso. El acceso a versiones públicas de averiguaciones previas concluidas es un medio clave para apuntalar la credibilidad y la confianza ciudadana en el Ministerio Público.

El 6 de febrero de 2009 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad 26/2009 que reclama la invalidez del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales. La demanda de acción de inconstitucionalidad destaca que al calificar como estrictamente reservada la información relacionada con las averiguaciones previas excluye de su acceso a la CNDH, con lo cual se vulnera el título primero y el artículo 102, apartado B de la Constitución. Se promovió juicio en contra de dicha reforma porque impide que la CNDH tenga acceso a las averiguaciones previas, con lo que se evita que pueda realizar su labor sustantiva de protección a los derechos humanos, pues estará imposibilitada para determinar si los derechos que otorga la Constitución son respetados por las autoridades. El recurso promovido por el titular de la CNDH argumenta que se viola el derecho a la información, pues se oculta el trabajo del Ministerio Público de la federación.

Como parte del proceso de esta acción de inconstitucionalidad, y en respuesta al oficio 1675/2009 de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, el 25 de marzo de 2009

el IFAI rindió un informe en el cual se señala que el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales contraviene lo dispuesto por el artículo 6º constitucional, en tres aspectos medulares:

a) Establece la reserva de las averiguaciones previas a perpetuidad;

b) prevé de manera genérica la reserva de las averiguaciones previas, sin distinguir el estado que guardan o las características particulares que en ciertos casos pueden revestir y que eventualmente podrían justificar, a partir de un interés público cuidadosamente argumentado por el legislador, que no fueran del conocimiento de los gobernados por un tiempo determinado, que puede ser extenso o breve, según decida razonadamente el legislador, y

c) determina como confidenciales datos de los servidores públicos relacionados con el ejercicio de su función.

Las razones que llevaron al IFAI a determinar lo anterior son las siguientes y se expusieron en refuerzo y apoyo a los argumentos presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la acción de inconstitucionalidad a la cual se ha hecho referencia.

a) Temporalidad de la reserva.

En términos del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente las resoluciones de no ejercicio de la acción penal son susceptibles de acceso en versión pública; en consecuencia, de conformidad con dicho precepto, todas las averiguaciones previas, con independencia de su estado, se consideran reservadas a perpetuidad.

b) Razones de interés público.

El artículo 16 del Código prevé la reserva genérica de todas las averiguaciones previas y no considera los diversos escenarios o circunstancias de modo, tiempo y lugar para desprender que la reserva atiende efectivamente a razones de interés público.

c) Los datos de los servidores públicos relativos al ejercicio de sus funciones no son confidenciales.

Con base en el precepto constitucional, la legislación secundaria ha determinado que el nombre de los servidores públicos y la información relativa al ejercicio de su empleo, cargo o comisión, es información gubernamental susceptible de acceso. De esta suerte, este tipo de información en ningún caso puede ser considerada confidencial, equiparándola a la de los particulares. Así, el nombre y el domicilio laboral, la remuneración, las funciones y los documentos que suscriben o los actos en que participan los servidores públicos en virtud de su cargo, constituyen información gubernamental.

En ese sentido, es importante reiterar que de representar un riesgo al interés público, los nombres de los servidores públicos que integran una averiguación previa constituyen información que podría clasificarse como reservada de manera temporal, por ejemplo si pudiera causar un perjuicio a su vida o seguridad o al buen curso de las investigaciones. En consecuencia, los nombres de servidores públicos no pueden considerarse confidenciales en ningún caso, toda vez que la naturaleza de su actividad bajo ninguna circunstancia corresponde al ámbito de lo privado.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

7

INFOMEX: desarrollo tecnológico en la promoción del derecho de acceso a la información

El Instituto ha promovido el desarrollo y la implementación de INFOMEX, una plataforma tecnológica que administra la gestión de solicitudes de información para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información pública, y que permite la homologación del ejercicio de este derecho. INFOMEX es una gran base de datos conformada por solicitudes de acceso a la información y sus correspondientes respuestas, que puede ser consultada en línea —sin costo alguno— y se ha convertido en un bien público al alcance de todas aquellas personas interesadas en acceder a la misma. En esta sección se informa sobre el avance en la implementación de este sistema en los ámbitos estatal y municipal, así como en el caso de los Otros Sujetos Obligados.

7.1. Sistemas INFOMEX instalados

La función del Sistema INFOMEX es incorporar el aprendizaje institucional adquirido por el Poder Ejecutivo Federal de la operación del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), con el propósito de transferirlo a los Otros Sujetos Obligados de la LFTAIPG y a las entidades federativas, para lo cual se le agregó flexibilidad tecnológica suficiente para adaptarlo a las diferentes leyes y reglamentos en el país.

La gratuidad del Sistema INFOMEX, su capacidad de adaptación, la sencillez para acceder a la información de manera estandarizada mediante el uso de imagen, lenguaje y navegación iguales han representado beneficios que han incentivado a las instituciones de los tres ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal) a implementar esta plataforma tecnológica.

En 2009 se realizaron tres exposiciones sobre el Sistema INFOMEX a diversas autoridades en los estados de Campeche, Michoacán y Zacatecas para su incorporación al Sistema; se firmaron cinco convenios de Colaboración-INFOMEX entre el IFAI y los estados de Guanajuato, Baja California Sur, Querétaro, Quintana Roo y Campeche. Asimismo, iniciaron operaciones siete Sistemas INFOMEX en los estados de San Luis Potosí, Durango, Sinaloa, Zacatecas, Guanajuato, Chiapas y Nayarit (ver Cuadro 7.1).

Cuadro 7.1
Entidades con INFOMEX en operación

Estado	Fecha de inicio de operación
Aguascalientes	4 de diciembre de 2008
Coahuila	15 de febrero de 2008
Chiapas	**1 de diciembre de 2009**
Chihuahua	1 de enero de 2007
Distrito Federal	31 de octubre de 2006
Durango	**9 de julio de 2009**
Guanajuato	**28 de agosto de 2009**
Hidalgo	16 de junio de 2008
Jalisco	5 de noviembre de 2007
Morelos	15 de febrero de 2008
Nayarit	**15 de diciembre de 2009**
Nuevo León	25 de agosto de 2007
Veracruz	14 de abril de 2008
San Luis Potosí	**20 de marzo de 2009**
Sinaloa	**15 de julio de 2009**
Tabasco	8 de diciembre de 2008
Zacatecas	**6 de agosto de 2009**

También comenzó el desarrollo de los sistemas INFOMEX de los estados de Baja California Sur, Michoacán, Querétaro y Quintana Roo. En la Figura 7.1 se puede apreciar el mapa de las entidades federativas con sistemas INFOMEX en operación y en construcción.

Por medio de los sistemas INFOMEX que se encuentran en operación es posible hacer solicitudes a 2,255 instituciones[27] en los ámbitos federal, estatal y municipal, entre las cuales se encuentran secretarías de Estado, hospitales, institutos, congresos locales, fideicomisos, fondos, museos, contralorías, partidos políticos, universidades, tribunales, procuradurías, policías, así como a 433 municipios[28] en 19 entidades federativas. De los municipios con INFOMEX en operación, 296 (68.4 por ciento) tienen menos de 70 mil habitantes.

[27] Fuente: Dirección General de Informática y Sistemas-IFAI.
[28] Fuente: Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.

Cuadro 7.2
Ayuntamientos con Sistema INFOMEX en operación

No.	Entidad Federativa	Total de Municipios	Total de Municipios con más de 70,000 hab.	Municipios integrados a INFOMEX con más de 70,000 hab.	Municipios integrados a INFOMEX con menos de 70,000 hab.	Total de Municipios integrados a INFOMEX
1	Aguascalientes	11	2	2	9	11
2	Baja California*	5	5	1	0	1
3	Coahuila	38	8	7	6	13
4	Chiapas	119	13	10	3	13
5	Chihuahua	67	5	5	62	67
6	Distrito Federal**	16	16	16	0	16
7	Durango	39	3	3	0	3
8	Guanajuato	46	20	20	26	46
9	Hidalgo	84	5	4	17	21
10	Jalisco	124	12	11	20	31
11	Morelos	33	6	6	27	33
12	Nayarit	20	3	1	1	2
13	Nuevo León	51	10	2	0	2
14	Puebla***	217	10	1	0	1
15	San Luis Potosí	58	6	6	0	6
16	Sinaloa	18	8	8	10	18
17	Tabasco	17	10	10	7	17
18	Veracruz	212	21	21	107	128
19	Zacatecas	58	3	3	1	4
Total		1,233	166	137	296	433

*En el caso de Baja California sólo opera en el Ayuntamiento de Mexicali.
**En el caso del D.F. son delegaciones políticas y no municipios.
***En Puebla sólo opera en la capital del estado.

En algunas entidades federativas los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial han incorporado INFOMEX como plataforma informática. Veinticinco órganos de acceso a la información pública también se han sumado, ya sea con la firma del convenio correspondiente o con la respectiva entrada en operación de su sistema[29].

[29] Los convenios de colaboración correspondientes se pueden consultar en http://www.proyectoinfomex.org.mx/index.php

2009

Cuadro 7.3 Poderes incorporados al Sistema INFOMEX en las entidades federativas					
No.	Entidad Federativa	Ejecutivo	Legislativo	Judicial	Órgano de Acceso a la Información Pública
1	Aguascalientes*	✔	✔	✔	✔
2	Chiapas*	✔	✔	✔	✔
3	Chihuahua*	✔	✔	✔	✔
4	Coahuila*	✔	✔	✔	✔
5	Distrito Federal*	✔	✔	✔	✔
6	Durango*	✔	✔	✔	✔
7	Guanajuato**	✔	✔	✔	✔
8	Hidalgo*	✔	✔	✔	✔
9	Morelos*	✔	✔	✔	✔
10	San Luis Potosí*	✔	✔	✔	✔
11	Sinaloa*	✔	✔	✔	✔
12	Veracruz*	✔	✔	✔	✔
13	Colima	✔	✔	✔	✔
14	Tabasco*	✔	✔	✔	✔
15	Michoacán	✔	✔		✔
16	Jalisco*	✔	✔		✔
17	Nayarit*	✔	✔		✔
18	Zacatecas*	✔		✔	✔
19	Baja California Sur	✔			✔
20	Guerrero	✔			✔
21	Oaxaca	✔			✔
22	Tlaxcala	✔			✔
23	Quintana Roo	✔			✔
24	Campeche	✔			✔
25	Tamaulipas	✔			✔
26	Baja California	✔	✔		
27	Nuevo León*	✔		✔	
28	Puebla	✔			
29	Sonora	✔			
30	Querétaro	✔			
31	México				✔

* Sistemas INFOMEX en operación.
**En el estado de Guanajuato el sistema opera en los 46 ayuntamientos, en el Instituto de Acceso a la Información Pública, en el Instituto Electoral, en la Procuraduría de los Derechos Humanos y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Los Otros Sujetos Obligados de la LFTAIPG también se han incorporado a esta plataforma informática. En el año 2009 se firmaron convenios con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Asimismo,

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

entraron en operación los sistemas en las siguientes instituciones: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Instituto Federal Electoral (IFE), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En 2009 se estableció comunicación para la implementación del Sistema INFOMEX con la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, la Auditoría Superior de la Federación, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Chapingo, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales Agrarios y el Banco de México.

7.2. Capacitación

Las acciones de capacitación a estados y municipios se concentraron en la adaptación del Sistema INFOMEX a las leyes de 22 entidades federativas. En total, se capacitó para la administración del Sistema a 165 servidores públicos de los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

El procedimiento de implementación del Sistema se encuentra detallado en el sitio de Internet denominado Proyecto INFOMEX[30], por medio del cual se pueden consultar los siguientes documentos: Acta del Proyecto, Guías de Uso, Presentación, Reportes y los Requerimientos Documentales y de Infraestructura. En este portal es posible conocer los avances y resultados de los proyectos específicos en las entidades federativas y en los Otros Sujetos Obligados.

[30] Véase http://www.proyectoinfomex.org.mx/index.php

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

8

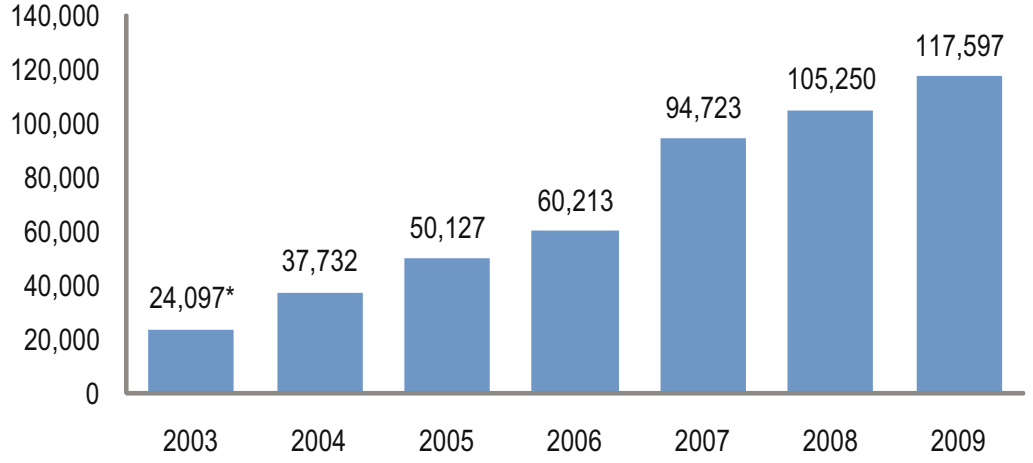
Solicitudes de información y consultas sobre obligaciones de transparencia

En este capítulo se reporta la estadística en materia de solicitudes de acceso a la información y consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) de la APF. Se incluyen datos sobre el número de solicitudes realizadas y atendidas; se distinguen los medios utilizados para presentarlas (electrónicos o manuales); se precisan cuáles son las dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de acceso a información pública y acceso y corrección de datos personales; se analiza la temática de éstas y con los datos disponibles se presenta la ubicación geográfica y perfil de los solicitantes, que este año detalla la escolaridad de los mismos. Se ofrecen también las cifras principales del POT; es decir, consultas totales, las 20 dependencias y entidades con mayor número de consultas y las realizadas por fracción del artículo 7 de la LFTAIPG.

8.1. Solicitudes de información recibidas por la APF

Desde junio de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2009, el Poder Ejecutivo Federal recibió un total de 489,739 requerimientos de información. Durante 2009 el número de solicitudes de información ingresadas a las dependencias y entidades de la APF fue de 117,597, cifra que representa un incremento del 11.7 por ciento respecto de la alcanzada en 2008 (ver Figura 8.1). El 97.1 por ciento del total de estas solicitudes de información se ingresaron por vía electrónica.

Figura 8.1
Número de solicitudes de información
Cifras al 31 de diciembre de 2009



*Cifras del 12 de junio al 31 de diciembre de 2003.

Al 31 de diciembre de 2009 el 91 por ciento de las solicitudes de información ingresadas había sido atendido, en tanto que el 7.4 por ciento se encontraba en proceso de atención, y el restante 1.6 por ciento permanecía en espera de que el solicitante ampliara la información, eligiera la forma de entrega o realizara el pago de los costos de reproducción y envío.

El tiempo promedio de respuesta a las solicitudes de corrección de datos personales fue de 9.6 días; para las de acceso a datos personales de 7.8 días y en el caso de las solicitudes de información pública de 12.8 días (ver Anexo 8). En todos los tipos de acceso el tiempo de respuesta estuvo por debajo del límite establecido en la LFTAIPG[31].

En 2009 marzo fue el mes con el mayor número de solicitudes ingresadas a la Administración Pública Federal. En contraste, en el mes de diciembre se recibió el menor número de solicitudes de información, probablemente por el efecto de las vacaciones de fin de año (ver Cuadro 8.1).

[31] El artículo 24 de la LFTAIPG establece un plazo de 10 días hábiles en acceso a datos personales, mientras que el artículo 25 dice que para corrección de datos personales será de 30 días hábiles. En el caso de acceso a información pública el plazo es de 20 días hábiles de conformidad con el artículo 44 de dicho ordenamiento jurídico.

Cuadro 8.1 Solicitudes de información recibidas por la APF en el año 2009			
Periodo	**Solicitudes electrónicas**	**Solicitudes manuales**	**Total solicitudes**
Enero	9,721	239	9,960
Febrero	9,994	546	10,540
Marzo	12,241	259	12,500
Abril	8,394	204	8,598
Mayo	8,451	317	8,768
Junio	9,126	296	9,422
Julio	8,470	231	8,701
Agosto	8,897	276	9,173
Septiembre	10,442	373	10,815
Octubre	10,740	288	11,028
Noviembre	10,236	213	10,449
Diciembre	7,467	176	7,643
Total	**114,179**	**3,418**	**117,597**

Al igual que lo ocurrido en años anteriores, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue la institución con mayor número de solicitudes ingresadas en 2009: recibió 22,315, cifra superior en un 22.8 por ciento respecto del año previo cuando ingresaron 18,170. La dependencia que ocupó el segundo lugar fue la Secretaría de Educación Pública (SEP), con 5,398 requerimientos; y en tercer lugar se ubicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con 3,267; es decir, un aumento de 10 y 11 por ciento, respectivamente, en relación con 2008 (ver Cuadro 8.2).

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Cuadro 8.2
Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Dependencia / Entidad	Número de solicitudes 2003 - 2006	Número de solicitudes 2007	Número de solicitudes 2008	Número de solicitudes 2009	Total acumulado	Porcentaje de solicitudes con respuesta terminal[32]
Instituto Mexicano del Seguro Social	13,243	13,276	18,170	22,315	**67,004**	87.8
Secretaría de Educación Pública	6,991	5,914	4,907	5,398	**23,210**	85.1
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	8,385	3,032	2,944	3,267	**17,628**	94.1
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	5,928	2,657	3,147	3,277	**15,009**	84.2
Secretaría de Salud	4,603	3,018	3,423	3,393	**14,437**	83.8
Secretaría de la Función Pública	5,238	2,443	3,071	2,589	**13,341**	79.7
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	4,365	2,321	2,803	3,442	**12,931**	83.7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	2,715	2,050	3,461	4,243	**12,469**	78.0
Procuraduría General de la República	4,678	2,242	2,155	2,499	**11,574**	87.4
Secretaría de Gobernación	4,619	2,026	2,377	2,548	**11,570**	83.5
Servicio de Administración Tributaria	3,972	1,660	1,776	1,828	**9,236**	88.0
Secretaría de la Defensa Nacional	3,313	1,771	1,870	1,874	**8,828**	87.7
Comisión Federal de Electricidad	3,372	1,512	1,857	2,018	**8,759**	82.6
Comisión Nacional del Agua	3,203	1,564	1,887	1,919	**8,573**	88.7
Secretaría de Relaciones Exteriores	3,439	1,661	1,697	1,595	**8,392**	80.8
Presidencia de la República	3,281	1,942	1,555	1,380	**8,158**	91.9
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	3,101	1,455	1,409	2,065	**8,030**	91.8
Secretaría de Desarrollo Social	2,593	1,913	1,659	1,789	**7,954**	84.0
Secretaría de Economía	2,824	1,485	1,616	1,728	**7,653**	91.5
Petróleos Mexicanos	2,832	1,437	1,814	1,396	**7,479**	89.9

De las 22,315 solicitudes recibidas por el IMSS, 12,336 correspondieron a acceso y corrección de datos personales y 9,979 a información pública. En el caso de la SEP, 420 fueron sobre acceso y corrección de datos personales y 4,978 sobre información pública. Por su parte, la SHCP atendió 182 solicitudes de acceso y corrección de datos personales y 3,085 de acceso a información pública (ver Cuadro 8.3).

[32] Las solicitudes con respuesta terminal son aquéllas en las que ya concluyó el procedimiento de la solicitud.

Cuadro 8.3
Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información
(Información desglosada en acceso y corrección de datos personales e información pública)
Cifras al 31 de diciembre de 2009

	2003-2006		2007		2008		2009		Total	
Dependencia / Entidad	Acceso y corrección de datos personales	Información Pública	Acceso y corrección de datos personales	Información Pública	Acceso y corrección de datos personales	Información Pública	Acceso y corrección de datos personales	Información Pública	Acceso y corrección de datos personales	Información Pública
Instituto Mexicano del Seguro Social	7,706	5,537	6,994	6,282	9,851	8,319	12,336	9,979	36,887	30,117
Secretaría de Educación Pública	487	6,504	542	5,372	675	4,232	420	4,978	2,124	21,086
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	469	7,916	252	2,780	340	2,604	182	3,085	1,243	16,385
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	100	5,828	67	2,590	101	3,046	18	3,259	286	14,723
Secretaría de Salud	189	4,414	182	2,836	236	3,187	176	3,217	783	13,654
Secretaría de la Función Pública	296	4,942	178	2,265	135	2,936	66	2,523	675	12,666
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	152	4,213	134	2,187	149	2,654	52	3,390	487	12,444
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	483	2,232	631	1,419	1,140	2,321	1,205	3,038	3,459	9,010
Procuraduría General de la República	553	4,125	260	1,982	222	1,933	134	2,365	1,169	10,405
Secretaría de Gobernación	302	4,317	173	1,853	192	2,185	153	2,395	820	10,750
Servicio de Administración Tributaria	355	3,617	209	1,451	287	1,489	184	1,644	1,035	8,201
Secretaría de la Defensa Nacional	278	3,035	228	1,543	223	1,647	188	1,686	917	7,911
Comisión Federal de Electricidad	130	3,242	89	1,423	92	1,765	41	1,977	352	8,407
Comisión Nacional del Agua	79	3,124	75	1,489	83	1,804	102	1,817	339	8,234
Secretaría de Relaciones Exteriores	272	3,167	120	1,541	171	1,526	355	1,240	918	7,474
Presidencia de la República	136	3,145	113	1,829	86	1,469	42	1,338	377	7,781
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	149	2,952	112	1,343	94	1,315	186	1,879	541	7,489
Secretaría de Desarrollo Social	87	2,506	99	1,814	87	1,572	28	1,761	301	7,653
Secretaría de Economía	81	2,743	73	1,412	91	1,525	39	1,689	284	7,369
Petróleos Mexicanos	114	2,718	121	1,316	144	1,670	117	1,279	496	6,983

Las tres dependencias y entidades que recibieron más solicitudes de acceso y corrección de datos personales en 2009 fueron el IMSS con 12,336; el ISSSTE, con 1,205 y la SEP, con 420. En el IMSS, 38 por ciento de las solicitudes de acceso a datos personales fueron sobre el expediente médico, 16 por ciento sobre semanas cotizadas y 10 por ciento respecto de tarjetones de pago. En el caso del ISSSTE, el 39 por cierto de los requerimientos versaron sobre expedientes clínicos, 17 por ciento sobre pensiones y/o jubilaciones y 10 por ciento sobre créditos hipotecarios y/o fondos de vivienda. Para la SEP, la información más demandada fue sobre temas relacionados con el expediente laboral, con 36 por ciento, seguida del certificado de estudios/historial académico, con 20 por ciento, y pensiones y jubilaciones con 5 por ciento.

8.2. Temática de las solicitudes de información[33]

Las solicitudes relacionadas con la "Información generada por las dependencias o entidades", que incluye trámites, concesiones, estadísticas y resultados de encuestas, entre otros, representaron el 33.7 por ciento con respecto al total de las ingresadas en 2009. Las "Actividades propias de la institución" constituyeron el 14.7 por ciento, "Datos personales" 14.7 por ciento, e "Información sobre contratos" 13.7 por ciento. La categoría denominada "Estructura orgánica" presentó la mayor variación en 2009 al registrar un incremento de 1.7 puntos porcentuales con respecto a 2008 (ver Cuadro 8.4).

[33] El IFAI obtiene la información sobre la temática de las solicitudes a partir de la información que las dependencias y entidades envían al Instituto en formatos elaborados para este propósito. Es importante aclarar que el IFAI no verifica si la clasificación de los rubros temáticos fue la adecuada o no; únicamente recibe la información y la procesa.

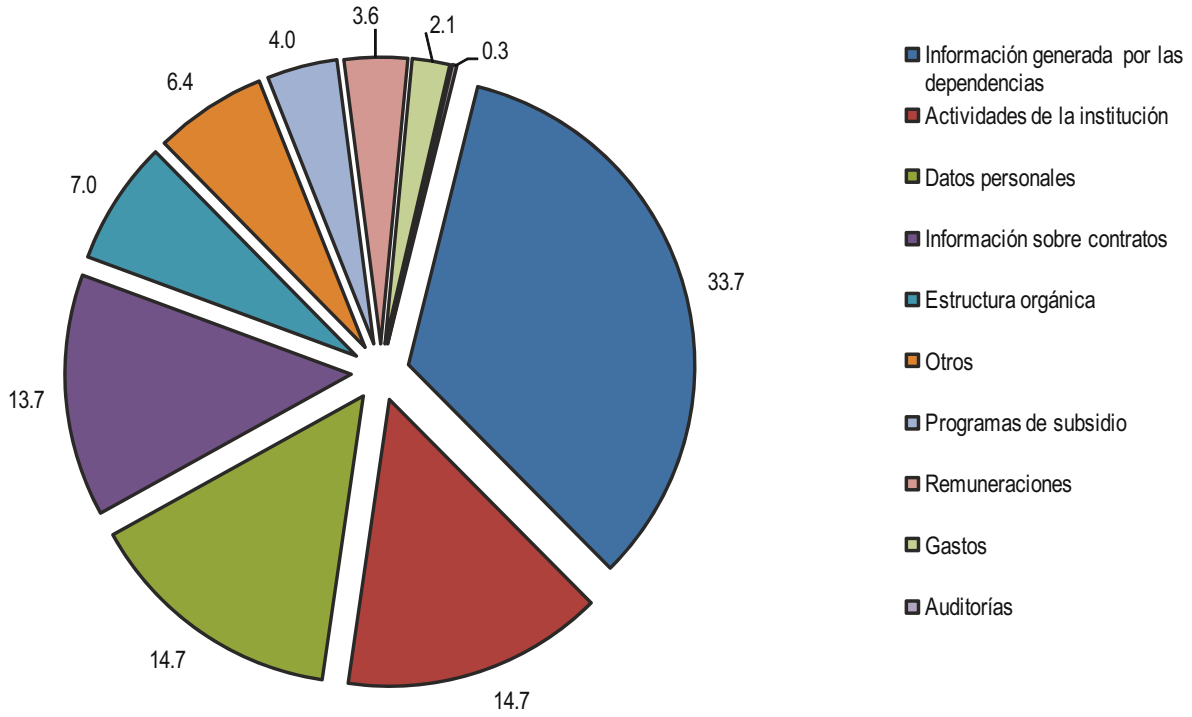
ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Cuadro 8.4
Tema y subtema de las solicitudes de información
(porcentajes)
Cifras al 31 de diciembre de 2009

	2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Estructura orgánica	**12.5**	**7.9**	**7.1**	**6**	**6.0**	**5.3**	**7.0**
a) Organigrama	3.4	2.4	2	1.8	1.3	0.9	1.1
b) Directorio	3.6	1.9	1.5	1.3	1.5	1.4	1.6
c) Vacantes	2.6	1.5	1.2	0.9	1.2	0.9	0.8
d) Otros	2.9	2.1	2.4	2	2.1	2.0	3.5
Remuneraciones	**6.2**	**4.4**	**5.1**	**4.3**	**3.9**	**4.5**	**3.6**
a) Sueldos	3.9	2.8	2.4	2	2.1	2.2	1.9
b) Prestaciones de servidores públicos	1.5	1	1.7	1.7	1.1	1.3	0.9
c) Otros	0.8	0.6	1	0.6	0.7	1.0	0.8
Información generada por las dependencias o entidades	**25.7**	**32.1**	**33.4**	**35.8**	**35.0**	**32.5**	**33.7**
a) Trámites	6.3	8.4	7.8	5.7	7.7	7.4	8.5
b) Concesiones	1.8	1.7	1.9	2.1	2.0	2.3	2.7
c) Estadísticas	7.4	6.8	7.5	7.5	7.3	6.2	6.3
d) Resultados de encuestas	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2
e) Otros	9.8	14.7	15.9	20.2	17.7	16.5	15.9
Programas de subsidio	**5.4**	**5.7**	**4.6**	**4.6**	**6.1**	**5.0**	**4.0**
a) Diseño y planeación	0.7	0.8	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3
b) Presupuesto o avance financiero	1.8	2.2	1.3	0.9	1.2	1.1	0.8
c) Criterios de acceso y esquema de operación	0.8	0.7	0.8	0.9	1.8	1.1	0.8
d) Padrón de beneficiarios	0.5	0.5	0.9	1.4	0.7	0.9	0.8
e) Resultados, indicadores de impacto, informes, evaluaciones	0.6	0.8	0.9	0.7	1.4	1.2	1.0
f) Otros	1	0.7	0.3	0.3	0.5	0.4	0.3
Actividades de la institución	**17**	**18.8**	**20.4**	**20.1**	**15.8**	**15.2**	**14.7**
a) Programa de trabajo	2.6	3.6	4	4.9	4.3	3.2	4.0
b) Resultados de actividades sustantivas	6.8	9.6	9	8.7	7.9	8.1	7.7
c) Agenda de servidores públicos	1.5	0.2	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3
d) Otros	6.1	5.4	6.7	6.1	3.3	3.6	2.7
Información sobre contratos	**7.6**	**11.3**	**7.8**	**7.8**	**11.8**	**13.7**	**13.7**
a) Obras públicas	1.2	2.5	1.5	0.9	0.9	1.3	0.5
b) Bienes adquiridos	1.9	1.6	1.3	1.2	0.9	0.9	1.8
c) Servicios contratados	2.9	3.9	2.1	2.5	2.7	2.7	3.1
d) Bienes arrendados	0.2	0.7	0.2	0.4	0.1	0.3	0.3
e) Otros	1.4	2.6	2.8	2.7	7.1	8.5	8.0
Gastos	**10.4**	**3.4**	**3.3**	**3.1**	**2.3**	**1.8**	**2.1**
a) Gastos operativos	3.4	1.3	1.3	1	**0.9**	0.6	0.9
b) Gastos administrativos	3.9	1.1	0.9	1	0.7	0.6	0.5
c) Gastos de representación	1.6	0.3	0.4	0.5	0.2	0.2	0.2
d) Otros	1.5	0.7	0.6	0.7	0.5	0.4	0.5
Auditorías	**0.7**	**0.5**	**0.5**	**0.2**	**0.3**	**0.3**	**0.3**
a) Resultados	0.5	0.4	0.4	0.1	0.2	0.2	0.1
b) Avance de recomendaciones	0.1	0	0.1	0	0.1	0.0	0.1
c) Otros	0.1	0.1	0.1	0	0.1	0.0	0.1
Datos personales	**4.3**	**7.9**	**10.6**	**11.3**	**11.9**	**14.3**	**14.7**
a) Datos personales	3.8	4.2	8.7	3.1	10.8	12.9	13.3
b) Otros (información sobre servidores públicos o padrón de beneficiarios)	0.5	3.7	1.8	8.2	1.0	1.4	1.4
Otros	**10.2**	**7.9**	**7.3**	**6.9**	**6.9**	**7.5**	**6.4**
Total reportado	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

*Cifras a partir del 12 de junio de 2003. Debido a que se trata de porcentajes no fue posible agrupar los años 2003 a 2006 como en el resto de los Cuadros de esta sección.

Figura 8.2 Temática de las solicitudes de información 2009



8.3. Ubicación geográfica de los solicitantes de información

La mayor parte de las solicitudes de información provienen del Distrito Federal y el Estado de México: en 2009 representaron el 43.4 y el 13.5 por ciento, respectivamente. Morelos fue la tercera entidad federativa con más solicitudes al recibir el 6 por ciento; en tanto que Jalisco se mantuvo en cuarto lugar, pero redujo su participación en el total de las solicitudes ingresadas, al pasar de 4.4 por ciento en 2008 a 3.8 por ciento en 2009. Las solicitudes ingresadas desde el extranjero se redujeron de 2.2 a 1 por ciento (ver Cuadro 8.5).

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Cuadro 8.5
Ubicación geográfica de los solicitantes de información
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Entidad	2003-2006		2007		2008		2009	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Aguascalientes	1,332	0.8	702	0.7	955	0.9	970	0.8
Baja California	2,392	1.4	1,709	1.8	1,986	1.9	2,450	2.1
Baja California Sur	552	0.3	412	0.4	722	0.7	884	0.8
Campeche	889	0.5	585	0.6	496	0.5	565	0.5
Chiapas	2,315	1.3	1,002	1.1	1,232	1.2	1,051	0.9
Chihuahua	3,742	2.2	1,694	1.8	1,841	1.7	1,672	1.4
Coahuila	1,899	1.1	1,263	1.3	1,124	1.1	1,845	1.6
Colima	923	0.5	1,006	1.1	628	0.6	524	0.4
Distrito Federal	80,879	**47.0**	41,121	**43.4**	43,998	**41.8**	51,051	**43.4**
Durango	1,022	0.6	811	0.9	439	0.4	528	0.4
Guanajuato	2,721	1.6	1,746	1.8	1,802	1.7	1,985	1.7
Guerrero	995	0.6	590	0.6	554	0.5	658	0.6
Hidalgo	1,453	0.8	689	0.7	801	0.8	1,240	1.1
Jalisco	6,364	**3.7**	3,824	**4.0**	4,604	**4.4**	4,479	**3.8**
México	22,217	**12.9**	11,214	**11.8**	14,090	**13.4**	15,918	**13.5**
Michoacán	1,947	1.1	958	1.0	1,191	1.1	1,098	0.9
Morelos	2,239	**1.3**	3,316	**3.5**	6,026	**5.7**	7,021	**6.0**
Nayarit	472	0.3	246	0.3	237	0.2	526	0.4
Nuevo León	4,567	2.7	2,067	2.2	2,120	2.0	2,152	1.8
Oaxaca	1,557	0.9	1,062	1.1	1,105	1.0	1,255	1.1
Puebla	5,347	3.1	3,038	3.2	2,385	2.3	2,800	2.4
Querétaro	2,008	1.2	1,182	1.2	1,220	1.2	1,467	1.2
Quintana Roo	1,469	0.9	799	0.8	907	0.9	1,207	1.0
San Luis Potosí	1,083	0.6	894	0.9	1,114	1.1	795	0.7
Sinaloa	2,348	1.4	1,350	1.4	1,633	1.6	1,843	1.6
Sonora	2,776	1.6	1,435	1.5	1,948	1.9	1,875	1.6
Tabasco	2,175	1.3	1,736	1.8	1,731	1.6	1,531	1.3
Tamaulipas	2,922	1.7	1,427	1.5	1,482	1.4	1,826	1.6
Tlaxcala	567	0.3	350	0.4	397	0.4	487	0.4
Veracruz	3,729	2.2	2,310	2.4	2,778	2.6	3,070	2.6
Yucatán	2,533	1.5	898	0.9	1,052	1.0	974	0.8
Zacatecas	819	0.5	427	0.5	341	0.3	399	0.3
Extranjero	3,916	2.3	2,860	3.0	2,311	2.2	1,142	1.0
No reportado							309	0.3
Total	**172,169**	**100.0**	**94,723**	**100.0**	**105,250**	**100.0**	**117,597**	**100.0**

8.4. Perfil del solicitante

Al momento de formular una solicitud de información, el Sistema INFOMEX permite recopilar datos acerca de algunas características de los solicitantes como edad, género, ocupación y nivel educativo. A partir de los datos proporcionados por los solicitantes que deciden contestar esta información se han podido elaborar las estadísticas que se presentan a continuación.

En 2009 la mayor parte de los solicitantes se concentra en un rango de edad que va de los 20 a los 39 años, lo cual representa el 56.6 por ciento del total. No obstante, este rango ha disminuido su participación del total de solicitudes con respecto a lo observado en años previos cuando se mantenía por encima del 60.0 por ciento[34]. Por otra parte, los solicitantes que reportaron tener hasta 19 años incrementaron su participación en el total de solicitudes de información al pasar del 5 por ciento en 2008 al 7.2 por ciento en 2009 (ver Cuadro 8.6).

Cuadro 8.6
Número de solicitudes por año según el rango de edad reportada del solicitante
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Rango de edad	2003 - 2006		2007		2008		2009	
	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*
Menos de 18	1,896	2.0	1,200	2.3	1,217	2.2	3,311	4.1
18 a 19	3,288	3.4	2,102	4.0	1,558	2.8	2,495	3.1
20 a 24	19,275	20.1	9,745	18.5	8,885	15.8	12,181	15.1
25 a 29	18,420	19.2	8,765	16.7	10,418	18.5	13,215	16.3
30 a 34	15,118	15.7	7,815	14.9	8,116	14.4	11,831	14.6
35 a 39	10,399	10.8	6,337	12.0	6,430	11.4	8,615	10.6
40 a 44	8,562	8.9	4,609	8.8	4,865	8.6	7,292	9.0
45 a 49	6,501	6.8	3,503	6.7	4,171	7.4	6,487	8.0
50 a 54	4,689	4.9	3,090	5.9	3,891	6.9	5,325	6.6
55 a 59	2,976	3.1	2,270	4.3	3,004	5.3	4,210	5.2
60 a 64	2,147	2.2	1,641	3.1	1,997	3.5	2,970	3.7
65 a 69	1,771	1.8	808	1.5	936	1.7	1,580	2.0
70 y más	1,048	1.1	719	1.4	887	1.6	1,396	1.7
No reportada	76,079		42,119		48,875		36,689	
Total general	172,169		94,723		105,250		117,597	

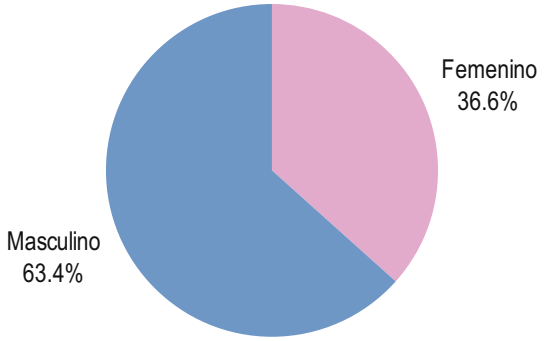
* Respecto al total de solicitudes en las que el solicitante reportó su edad en el periodo

Para el periodo que comprende del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2009, el porcentaje de solicitantes que declararon ser mujeres fue de 36.6 por ciento (respecto al total de quienes proporcionaron información sobre género) en tanto que el restante 63.4 por ciento correspondió a hombres (ver Figura 8.3). Se aprecia un incremento en la participación porcentual de las solicitudes realizadas por mujeres que pasaron de 36.3 por ciento en 2008 a 38.2 por ciento en 2009.

[34] La participación del rango de los 20 a 39 años de edad con respecto al total de solicitudes fue de 66.3 por ciento en 2003; 65.8 por ciento en 2004; 64.1 por ciento en 2005; 66.8 por ciento en 2006; 62 por ciento en 2007 y 60 por ciento en 2008.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

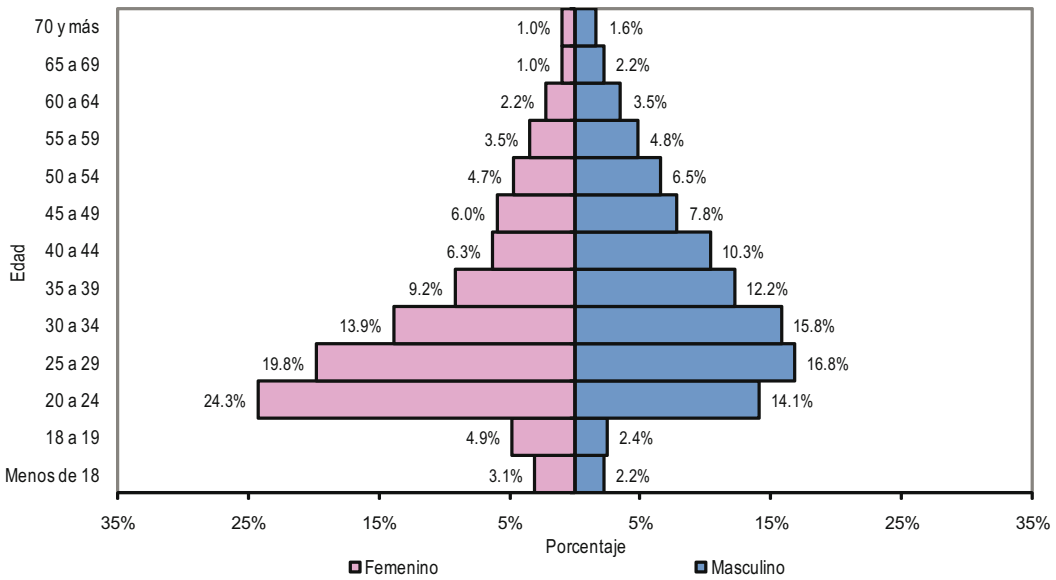
Figura 8.3
Porcentaje de solicitudes realizadas por género*
Cifras del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2009



* Respecto al total de solicitudes en las que el solicitante reportó su género en el periodo.
Nota: el 32.4 por ciento de los solicitantes no reportaron género.

Al considerar las variables de género y edad se puede ver que el rango de edad de las mujeres que realizan más solicitudes de información se concentró entre 18 y 34 años, con 62.9 por ciento del total. En tanto que para el mismo rango de edad, los hombres alcanzan el 49.1 por ciento, distribuyéndose de manera un poco más uniforme (ver Figura 8.4).

Figura 8.4
Edad por género reportado de los solicitantes de información*
Datos al 31 de diciembre de 2009



*Los porcentajes fueron calculados con respecto a 95,945 mujeres y 166,950 hombres que reportaron género y edad en el periodo.
Nota: el 46.3 por ciento de los solicitantes no reportó edad y/o género

En relación con la ocupación que reportaron los solicitantes, los requerimientos de información de quienes dijeron pertenecer al ámbito empresarial y al ámbito académico se incrementaron al pasar de 18.0 y 28.9 por ciento en 2008 a 19.2 y 29.7 por ciento en 2009, respectivamente. Los solicitantes pertenecientes al ámbito académico alcanzan el mayor porcentaje acumulado hasta el 31 de diciembre de 2009 con el 31 por ciento del total, mientras que los medios de comunicación registraron una participación de 8.6 por

ciento. Un dato interesante es que las solicitudes que provienen del ámbito gubernamental representaron el 11.6 por ciento (ver Cuadro 8.7).

Cuadro 8.7
Número de solicitudes de información por año según la ocupación reportada por el solicitante
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Ocupación	2003-2006		2007		2008		2009		Total	
	Núm.	% *	Núm.	% *	Núm.	% *	Núm.	% *	Núm.	% *
Ámbito empresarial	20,627	18.7	9,406	15.9	11,428	18.0	17,632	19.2	59,093	18.2
Ámbito académico	36,178	32.8	18,916	32.0	18,352	28.9	27,361	29.7	100,807	31.0
Ámbito gubernamental	13,255	12.0	6,491	11.0	7,806	12.3	10,114	11.0	37,666	11.6
Medios de comunicación	9,954	9.0	5,716	9.7	5,012	7.9	7,393	8.0	28,075	8.6
Otros	30,424	27.5	18,530	31.4	20,832	32.8	29,551	32.1	99,337	30.6
No especificado	61,731		35,664		41,820		25,546		164,761	
Total	**172,169**	**100.0**	**94,723**	**100.0**	**105,250**	**100.0**	**117,597**	**100.0**	**489,739**	**100.0**

* Respecto del total de solicitudes en las que el solicitante reportó su ocupación en el periodo

A partir de 2009 se desagregaron los datos sobre la ocupación de los solicitantes en el rubro de “Otros”. Es importante destacar que el 30.3 por ciento son “Amas de casa”; 15.2 por ciento “Asociaciones civiles”; y 9.6 por ciento “Organizaciones No Gubernamentales internacionales” (ver Cuadro 8.8).

Cuadro 8.8
Número de solicitudes de los solicitantes que reportan como “Otros” su ocupación
Cifras del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009

Otros	2009	%*
Amas de Casa	3,590	30.3
Asociaciones Civiles	1,799	15.2
Otros-Asociaciones de Colonos	167	1.4
Cooperativas	173	1.5
Instituciones de Asistencia Privada	162	1.4
Organizaciones No Gubernamentales Internacionales	1,141	9.6
Organizaciones No Gubernamentales Nacionales	460	3.9
Otras no incluídas anteriormente	3,847	32.5
Partidos Políticos	156	1.3
Sindicatos	344	2.9

* Los porcentajes fueron calculados respecto de los solicitantes que desglosaron su ocupación dentro de la categoría de “Otros”. 17,712 solicitantes no desglosaron su ocupación.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

De igual manera, a partir de las mejoras implementadas en el Sistema INFOMEX, fue posible que los solicitantes registraran su nivel educativo. Las personas con licenciatura representaron el mayor grupo dentro de los solicitantes con un 59.5 por ciento del total (ver Cuadro 8.9).

Cuadro 8.9
Nivel educativo reportado por los solicitantes*
Cifras del 11 de marzo al 31 de diciembre de 2009

Nivel educativo	Total	%
Sin instrucción formal	460	0.7
Primaria incompleta	1,160	1.7
Primaria terminada	1,420	2.0
Secundaria	3,144	4.5
Bachillerato	9,061	12.9
Técnico superior	1,294	1.8
Licenciatura	41,719	59.5
Posgrado	10,885	15.5
Otro	942	1.3
Total	**70,085**	**100.0**

* Se dispone de información sobre el nivel educativo a partir del 11 de marzo de 2009

8.5. Consultas sobre obligaciones de transparencia de la APF

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) ocupó el primer lugar en el número de consultas realizadas al Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) en 2009, seguido por la Procuraduría General de la República (PGR) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Veinte dependencias y entidades concentraron el 46.3 por ciento de las consultas al POT en 2009 (ver Cuadro 8.10). Para una consulta más detallada revisar Anexo 8.

Cuadro 8.10
Las 20 dependencias y entidades con mayor número de consultas en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la APF
Total de consultas: 9'525,069
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Dependencia/Entidad	Consultas	Porcentaje del Total	Porcentaje acumulado
Servicio de Administración Tributaria	642,651	6.7	6.7
Procuraduría General de la República	420,051	4.4	11.2
Instituto Mexicano del Seguro Social	362,099	3.8	15.0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	310,983	3.3	18.2
Secretaría de Economía	275,197	2.9	21.1
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	260,375	2.7	23.8
Secretaría de Educación Pública	204,564	2.1	26.0
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	203,833	2.1	28.1
Secretaría de Gobernación	189,715	2.0	30.1
Petróleos Mexicanos (Corporativo)	181,553	1.9	32.0
Secretaría de la Defensa Nacional	167,194	1.8	33.8
Comisión Nacional del Agua	157,026	1.6	35.4
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	147,357	1.5	37.0
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	146,959	1.5	38.5
Comisión Federal de Electricidad	144,644	1.5	40.0
Secretaría de Energía	134,602	1.4	41.5
Secretaría de Salud	125,992	1.3	42.8
Instituto Politécnico Nacional (Oficinas Centrales)	121,546	1.3	44.1
Secretaría de la Función Pública	106,889	1.1	45.2
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	103,592	1.1	46.3

Nota: Las variaciones en los decimales se deben al redondeo.

En 2009 el rubro correspondiente al directorio de los servidores públicos fue el más consultado en el POT con el 31.3 por ciento, mientras que en el año 2008 fue el referente a contratos. El 82.4 por ciento de las consultas al POT se concentró en cinco temáticas: directorio, contratos, remuneración mensual, estructura orgánica y concesiones (ver Cuadro 8.11).

Cuadro 8.11
Total de consultas por fracción en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la APF
Cifras al 31 de diciembre de 2009

Fracciones*	Consultas	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Fracción III Directorio	2'984,004	31.3	31.3
Fracción XIII Contratos	1'834,701	19.3	50.6
Fracción IV Remuneración Mensual	1'366,268	14.3	64.9
Fracción I Estructura Orgánica	1'079,527	11.3	76.3
Fracción XII Concesiones	586,302	6.2	82.4
Fracción XVII Información Relevante	249,113	2.6	85.0
Fracción VII Servicios	239,753	2.5	87.6
Fracción VIII Trámites	216,001	2.3	89.8
Fracción XIV Marco Normativo	182,661	1.9	91.7
Fracción V Unidad de Enlace	155,165	1.6	93.4
Fracción IX Presupuesto	150,237	1.6	94.9
Fracción X Auditorías	133,316	1.4	96.3
Fracción VI Metas y Objetivos	129,481	1.4	97.7
Fracción II Facultades	90,771	1.0	98.7
Fracción XI Subsidios	70,052	0.7	99.4
Fracción XV Informes	36,249	0.4	99.8
Fracción XVI Participación Ciudadana	21,468	0.2	100.0
Total	9'525,069	100.0	

* En las fracciones I, V y XVII se considera una consulta al ingresar a la fracción; en las demás fracciones se registra como consulta hasta el momento en que se accede al detalle de los resultados encontrados en la búsqueda general.
Nota: Las variaciones en los decimales se deben al redondeo.

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

9

Acciones de asesoría y promoción de la cultura de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública y de la protección de datos personales

El IFAI lleva a cabo diversos programas que buscan establecer mecanismos de colaboración interinstitucional con el propósito de asesorar y promover el conocimiento y el ejercicio del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales. En este capítulo se presentan las acciones realizadas en los programas de atención, orientación y asesoría a particulares; promoción del derecho de acceso con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil; la vinculación con los Otros Sujetos Obligados, con estados y municipios, así como la agenda de promoción y vinculación internacional.

Mención especial merece la Semana Nacional de Transparencia que realiza cada año el Instituto, cuyo tema en 2009 fue *La transparencia en las Américas*. En un hecho sin precedente en la organización de la Semana Nacional de Transparencia, compartieron la responsabilidad de la convocatoria la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Relatoría Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas.

9.1. Atención, orientación y asesoría a particulares en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales

El IFAI opera programas para asesorar, orientar e informar a los solicitantes sobre el derecho de acceso a la información; cuenta con el Centro de Atención a la Sociedad (CAS), el 01 800 TELIFAI, los módulos itinerantes y los servicios de atención por vía electrónica y postal, cuya principal función es brindar atención a los usuarios de la LFTAIPG en todo el país.

En el año 2009 el CAS asesoró a 8,333 personas a través de los siguientes medios: atención personalizada, 1,629; vía telefónica, 4,057 y a través del correo electrónico, 2,647 (ver Cuadro 9.1). Por la vía postal —que atiende a personas de escasos recursos que no disponen de herramientas electrónicas o servicio telefónico— se brindó asesoría a 145 personas de los estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

Cuadro 9.1
Asesoría en el Centro de Atención a la Sociedad

	Atención personalizada	Asesoría telefónica	Asesoría vía electrónica*
Enero	134	307	196
Febrero	133	299	323
Marzo	156	334	269
Abril	107	197	269
Mayo	153	215	223
Junio	157	433	256
Julio	70	261	164
Agosto	166	408	203
Septiembre	149	383	229
Octubre	165	436	144
Noviembre	156	391	219
Diciembre	83	393	152
Total	**1,629**	**4,057**	**2,647**

*803 correos electrónicos fueron recibidos en la cuenta infomex@ifai.org.mx los cuales fueron atendidos en el CAS debido al tipo de consulta planteada.

El TELIFAI es un servicio gratuito de atención telefónica que asesora a los individuos sobre los derechos que la LFTAIPG les otorga en materia de acceso a la información. Este servicio, que opera todos los días hábiles de 9:00 a 19:00 horas, brindó asesoría a 9,752 particulares durante el año 2009 (ver Cuadro 9.2). Las temáticas principales de las asesorías incluyeron “Información de otras dependencias o entidades de la APF”, con 22.6 por ciento del total; “Procedimiento para realizar una solicitud de acceso a información pública”, 21.2 por ciento; “Información del derecho de acceso a la información en las entidades federativas”, 9.3 por ciento e “Información sobre el IFAI”, 8.6 por ciento (ver Anexo 9).

Cuadro 9.2 Llamadas atendidas por mes en el TELIFAI			
2008		**2009**	
Mes	**Número de llamadas**	**Mes**	**Número de llamadas**
Enero	936	Enero	858
Febrero	954	Febrero	954
Marzo	799	Marzo	1,030
Abril	959	Abril	836
Mayo	861	Mayo	694
Junio	1,049	Junio	717
Julio	1,104	Julio	978
Agosto	1,131	Agosto	812
Septiembre	1,237	Septiembre	785
Octubre	1,239	Octubre	855
Noviembre	1,006	Noviembre	756
Diciembre	775	Diciembre	477
Total	**12,050**	**Total**	**9,752**

9.2. Promoción del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en la sociedad mexicana

En el año 2009 el IFAI realizó 121 eventos de capacitación sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información en 28 estados, el Distrito Federal y los Estados Unidos. El aforo aproximado a estas sesiones fue de 3,182 personas. El 54 por ciento de estas actividades fue posible gracias a la ejecución y desarrollo de convenios de colaboración celebrados entre el IFAI e instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil u órganos estatales garantes del derecho de acceso a la información. El número de personas atendidas y de eventos, desagregados por entidad federativa, se puede consultar en el Cuadro 9.3.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Cuadro 9.3 Número de eventos y público atendido durante 2009			
	Entidad/sede	**Número de eventos**	**Público atendido**
1	Aguascalientes	1	33
2	Baja California	4	96
3	Baja California Sur	5	44
4	Chiapas	1	31
5	Chihuahua	2	49
6	Colima	5	86
7	Distrito Federal	25	630
8	Durango	1	34
9	Estado de México	5	166
10	Guanajuato	5	199
11	Guerrero	3	115
12	Hidalgo	7	357
13	Jalisco	3	74
14	Michoacán	3	102
15	Morelos	3	66
16	Nayarit	3	49
17	Nuevo León	3	72
18	Oaxaca	3	94
19	Puebla	5	168
20	Querétaro	3	68
21	Quintana Roo	2	45
22	San Luis Potosí	4	102
23	Sinaloa	3	67
24	Sonora	1	25
25	Tabasco	3	70
26	Tamaulipas	4	69
27	Tlaxcala	3	55
28	Veracruz	7	128
29	Zacatecas	1	21
	Estados Unidos de América	3	67
	Total:	**121**	**3,182**

Asimismo, se realizaron 37 cursos inductivos para periodistas sobre la LFTAIPG, las obligaciones y atribuciones del IFAI y el uso de INFOMEX. Con el objetivo de promover los temas relacionados con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública gubernamental, se diseñó una campaña de difusión masiva denominada *Ejerce tu derecho a informarte y tener acceso a la información pública*, para la cual se produjeron nueve *spots* para ser difundidos en radio y televisión en el bienio 2009-2010.

9.2.1. Instituciones académicas

Como parte de una estrategia institucional para socializar los beneficios del uso de la LFTAIPG, el IFAI puso en marcha tres convenios de colaboración que se firmaron con el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep)[35], con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y con el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Por medio de estos convenios, el IFAI busca cumplir con el objetivo de difundir el conocimiento y el ejercicio del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales entre públicos amplios, principalmente constituidos por jóvenes.

Esta labor de promoción en instituciones educativas públicas de cobertura nacional, pretende, además, orientar el ejercicio del derecho de acceso a la información en ámbitos que favorezcan su empleo en actividades de investigación, docencia y servicio social. En la implementación de dichos convenios está prevista la capacitación de profesores a fin de hacer permanente la multiplicación del ejercicio de dichos derechos[36].

Aunado a esta estrategia de socialización y ampliación del ejercicio del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales, el Instituto orientó sus esfuerzos a trabajar en colaboración con las universidades públicas autónomas, a fin de promover una implementación óptima de los contenidos de la reforma al artículo 6º constitucional. Con ese objetivo, el IFAI organizó el evento *La reforma al artículo 6º constitucional en las universidades públicas autónomas: un debate nacional*[37]. En la organización de dicho evento colaboraron la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior (AMOCVIES) y la Asociación Mexicana de Abogados de Universidades Públicas (AMAUP).

Una de las actividades más importantes del Instituto es contribuir a la profesionalización de servidores públicos de las administraciones estatales y municipales, así como colaborar con las universidades y los organismos estatales garantes del derecho de acceso a la información. Con este propósito, el IFAI participó en tres diplomados interinstitucionales sobre derecho de acceso a la información y transparencia. El primero se celebró en Oaxaca; el segundo en Colima, Jalisco y Nayarit, de manera simultánea; y el tercero en Puebla.

9.2.2. Organizaciones sociales y civiles

El Instituto ha promovido el ejercicio del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales entre organizaciones sociales y civiles. La actividad que realizan estos grupos en la atención y seguimiento de temas de interés público hace necesarias labores de vinculación y capacitación que permitan potenciar su impacto y ampliar el número de organizaciones que reconozcan en el derecho de acceso a la información, una herramienta útil para alcanzar sus objetivos institucionales. Estas líneas de acción favorecen procesos de construcción de ciudadanía y de fortalecimiento institucional, que a su vez pueden fomentar iniciativas de monitoreo y control ciudadano.

[35] Fuente DGASRI
[36] Fuente DGASRI
[37] Información sobre *La reforma al artículo 6º constitucional en las universidades públicas autónomas* puede consultarse en el siguiente vínculo: http://www.ifai.org.mx/Banner

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Con este propósito, el Instituto capacitó, orientó y asesoró a integrantes de aproximadamente 599 organizaciones sociales y civiles[38] sobre las materias y temas asociados a la LFTAIPG. En los talleres y conferencias impartidos se analizaron temas como los alcances de la reforma al artículo 6º constitucional, el funcionamiento de la LFTAIPG y la operación de las herramientas electrónicas asociadas al ejercicio del derecho de acceso a la información.

Sobresale la participación del IFAI en el *Programa de Profesionalización y Fortalecimiento Institucional para las Organizaciones de la Sociedad Civil 2009*, organizado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) como parte del *Programa de Coinversión Social*[39]. Estos talleres se realizaron con la participación de los organismos garantes del derecho de acceso a la información de 18 entidades federativas[40].

Como parte de sus labores de vinculación, el IFAI también brindó capacitación sobre la LFTAIPG a clubes y federaciones de residentes mexicanos en los Estados Unidos. Estas actividades se hicieron en colaboración con Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., la Casa Michoacán en Chicago, Illinois, y la Casa de la Ciudad de México, en Los Ángeles, California. El propósito de estas actividades fue favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información para el seguimiento de programas de subsidio federales, en particular, el *Programa 3x1 para Migrantes*.

9.3. Vinculación con los Otros Sujetos Obligados por la LFTAIPG

El artículo 37, fracción XV de la LFTAIPG dispone como una de las atribuciones del IFAI, cooperar y coordinarse —mediante acuerdos y programas— con los Otros Sujetos Obligados para la promoción y el debido ejercicio del derecho de acceso a la información. Otro Sujeto Obligado es aquel órgano del poder público federal que está sometido al cumplimiento de la Ley, distinto al Poder Ejecutivo (artículos 3 y 61 de la LFTAIPG) y que no está bajo la autoridad del IFAI. Se trata de 18 instituciones públicas de la mayor relevancia:

- Cámara de Diputados
- Cámara de Senadores
- Auditoría Superior de la Federación
- Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Consejo de la Judicatura Federal
- Universidad Nacional Autónoma de México
- Universidad Autónoma Metropolitana
- Universidad Autónoma Chapingo
- Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
- Banco de México
- Instituto Federal Electoral
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos

[38] Organizaciones civiles, grupos empresariales, agrupaciones políticas nacionales, partidos políticos, consultorías y otros.
[39] Ver Anexo 9
[40] 17 estados y el Distrito Federal.

- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- Tribunales Agrarios
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía

En el siguiente Cuadro se muestra el número de solicitudes y de recursos de revisión que se presentaron ante los Otros Sujetos Obligados en los años 2008 y 2009.

Cuadro 9.5
Solicitudes de información y recursos de revisión ante los Otros Sujetos Obligados

		2008		2009	
	Institución	**Número de solicitudes**	**Número de recursos de revisión**	**Número de solicitudes**	**Número de recursos de revisión**
Órganos con objeto específico	Auditoría Superior de la Federación	227	3	189	1
	Banco de México	490	1	292	0
	Instituto Federal Electoral	1,199	44	3,022	99
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	514	8	871	17
	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	7,914	14	7,956	7
	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	213	35	345	20
Órganos Legislativos	Cámara de Diputados	1,958	18	2,297	14
	Senado de la República	1,287	0	996	0
Tribunales Administrativos	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,868	2	1,820	21
	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	499	54	384	4
	Tribunal Superior Agrario	75	1	42	1
Tribunales Jurisdiccionales	Suprema Corte de Justicia de la Nación	86,068	2	78,237	4
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	960	9	748	49
	Consejo de la Judicatura Federal	8,718	10	8,043	3
Universidades	Universidad Nacional Autónoma de México	617	0	684	0
	Universidad Autónoma Metropolitana	175	0	161	0
	Universidad Autónoma Chapingo	103	0	84	0
	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro *	-	-	2	0
	Total	**113,885**	**201**	**106,173**	**240**

* En el año 2009 la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro reunió los requisitos para constituirse como Otro Sujeto Obligado.

El IFAI organizó de manera conjunta con el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) las Jornadas de Transparencia, bajo el título: *Derecho a la información y elecciones: el nuevo régimen de transparencia en las instituciones electorales y los partidos políticos*. En las sesiones se abordaron temas relacionados con el derecho de acceso a la información en el ámbito electoral y en el sistema de partidos políticos. Asimismo, se realizó la reunión anual de trabajo con los Otros Sujetos Obligados cuyo tema fue la protección de los datos personales.

9.4. Semana Nacional de Transparencia

Durante los días 27, 28 y 29 de octubre de 2009 se efectuó la Sexta Semana Nacional de Transparencia, bajo la temática: *La transparencia en las Américas*. En un hecho sin precedente en la organización de la Semana Nacional de Transparencia, compartieron la responsabilidad de la convocatoria la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Relatoría Especial para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas. La asistencia total de los participantes fue de 1,249 personas, con la representación de diversos países: República Dominicana, El Salvador, Guatemala, España, Bolivia, Estados Unidos, Uruguay, Brasil, Panamá, Italia, Argentina, Chile, Canadá, Ecuador, Nicaragua, Perú, Venezuela y Honduras.

La Sexta Semana se concibió como un espacio para el análisis comparado de las fortalezas y las debilidades de los países de América en materia de transparencia, acceso a la información y desde luego, en su contraparte, la protección de los datos personales. Los objetivos de esta reunión internacional fueron construir un diagnóstico del estado actual de la transparencia y el acceso a la información en el continente americano, así como identificar los factores que han propiciado o frenado la implementación de este derecho y sus consecuencias sobre la protección de otros derechos fundamentales.

Este evento anual del IFAI abrió un espacio para debatir temas que hoy en día reclaman un especial compromiso con la transparencia, como los relativos a las nuevas tecnologías de información y la protección de los datos personales, por ejemplo, en expedientes médicos; o las tensiones que se presentan entre la preservación de la seguridad del Estado y el ejercicio transparente de la función pública. Asimismo, se examinó de manera conjunta la forma en la que debe construirse el derecho de acceso a la información y se coincidió en la necesidad de la formación de una opinión pública internacional que destaque los avances y denuncie los retrocesos en la normatividad y el ejercicio de este derecho en el continente.

En las conferencias y páneles prevaleció la convicción unánime de que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, indispensable para alcanzar la consolidación de cualquier democracia. A partir de los conceptos, ideas y retos planteados fue posible bosquejar una ruta crítica que permitirá fortalecer el derecho de acceso a la información en todas las naciones de América.

Entre las reflexiones sobre la transparencia se hizo énfasis en la necesidad e importancia de establecer procedimientos y estándares mínimos de acceso a la información en los marcos jurídicos de los países del continente[41]; se reconoció la importancia de contar con organismos

garantes independientes para revisar las decisiones tomadas por entidades públicas, así como de la capacidad para que dichos organismos puedan iniciar procedimientos de supervisión —cuando el caso lo amerite— sin necesidad de que exista una queja ciudadana[42]; y se reconoció que el acceso del paciente a su expediente clínico es una condición para ejercitar el derecho a estar informado acerca de su estado de salud físico o mental, y así poder tomar las decisiones que más le convengan en su interés terapéutico[43].

Los temas analizados también incluyeron la publicidad de la información generada por las dependencias y entidades encargadas de la seguridad nacional y la impartición de justica, en donde es necesario preguntarse cuándo y bajo qué supuestos divulgar este tipo de información pone en riesgo actividades como la prevención y la persecución de delitos, la seguridad pública y la seguridad nacional[44]. Igualmente importante fue la discusión sobre la transparencia relacionada con el acceso a la información en los gobiernos locales, responsables de proveer servicios básicos como educación, policía, salud, infraestructura y transporte, entre otros, que ocasionan que en algunos países de la región, dichas instancias sean receptoras del 75 por ciento de las solicitudes[45].

Otras temáticas analizadas fueron la historia de la transparencia en el continente americano, los documentos nacionales de identidad, la gestión documental, el gobierno digital, y el uso del derecho de acceso a la información en el periodismo de investigación.

La Semana Nacional de Transparencia es un espacio para la reflexión académica que ha buscado acercarse a las universidades y centros de investigación, con el propósito de elaborar materiales de divulgación y estudios de investigación especializados en la materia. Dentro de las actividades de la Sexta Semana se presentaron el cuaderno de transparencia No. 17 *El acceso a la información como derecho fundamental: La reforma al artículo sexto de la constitución mexicana*, y el *Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de Seguridad Pública*.

Entre las lecciones aprendidas, los participantes reconocieron como retos sensibilizar a los servidores públicos que reciben todos los días solicitudes de información, para que éstos conciban el derecho de acceso como un derecho de primer orden; la generación de leyes, instituciones y prácticas que eviten la inexistencia de información y que den a los órganos garantes las atribuciones necesarias para hacer plenamente efectivas sus resoluciones; que el Estado garantice un sano equilibrio entre los derechos de las personas a la privacidad,

[41] Véase la versión estenográfica de la Conferencia *Reflexiones sobre la transparencia*, Sexta Semana Nacional de Transparencia 2009, disponible en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/eventos/SNT09/&a=Conferencia_1.pdf

[42] Véase la versión estenográfica de la Conferencia *Instituto especializado, Ombudsman o tribunales: ¿qué modelo a seguir?*, Sexta Semana Nacional de Transparencia 2009, disponible en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/eventos/SNT09/&a=Panel_2.pdf

[43] Véase la versión estenográfica de la Conferencia *Acceso y protección en los expedientes médicos*, Sexta Semana Nacional de Transparencia 2009, disponible en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/eventos/SNT09/&a=Panel_3.pdf

[44] Véase la versión estenográfica de la Conferencia *Los límites de la seguridad nacional*, Sexta Semana Nacional de Transparencia 2009, disponible en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/eventos/SNT09/&a=Panel_4.pdf

[45] Véase la versión estenográfica de la Conferencia *Agenda de la transparencia en los municipios*, Sexta Semana Nacional de Transparencia 2009, disponible en: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/eventos/SNT09/&a=Panel_5.pdf

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

la identidad y la seguridad; posicionar social y culturalmente la importancia estratégica de la gestión documental; y profundizar en los criterios de clasificación de la información para precisarlos con claridad.

Durante este evento también se advirtió que en México existe el riesgo de crear una instancia que revise las resoluciones del IFAI, lo cual haría nugatorio el derecho de acceso a la información pública, que es patrimonio de las personas y que los servidores públicos sólo administran temporalmente. Los órganos garantes tienen la tarea central de fortalecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y el ciudadano. En palabras de la Relatora Especial de la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) Catalina Botero, "esta nueva manera de entender esa relación entre el Estado y el ciudadano ha penetrado hasta el punto en el cual el derecho de acceso a la información se ha convertido no solamente en un derecho humano, sino en una herramienta esencial como eje fundamental para articular esta nueva relación entre el Estado y los ciudadanos".

La nueva agenda del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales que se requiere construir, debe partir de la perspectiva de que son derechos fundamentales y no una concesión gratuita de quienes gestionan los asuntos públicos. Son derechos fundamentales de la población, necesarios para poder ejercer su ciudadanía democrática de manera activa y efectiva. Cualquier regresión en materia de derecho de acceso a la información atenta, de manera directa, contra los pilares mismos de la institucionalidad democrática.

La Sexta Semana Nacional de la Transparencia permitió constatar que, en nuestro continente, el derecho de acceso a la información se ha convertido en un elemento irrenunciable, si queremos apuntalar los pilares democráticos, todavía frágiles, de nuestras naciones. Conferenciantes, ponentes y público participante expresaron su convicción de que los avances en transparencia y acceso a la información requieren de esfuerzos y compromisos renovados por parte de los Estados de nuestra región. Este es el único camino que nos permitirá evitar tentaciones regresivas, consolidar lo logrado y nunca estar satisfechos con las conquistas realizadas.

9.5. Vinculación con estados y municipios

El programa de vinculación con estados y municipios tiene por objeto involucrar a los actores locales en la tarea de difundir y socializar el conocimiento en materia de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y datos personales; concretar acciones de difusión (foros, reuniones, encuentros, congresos, asambleas) y vinculación (convenios, asesorías y capacitaciones mediante seminarios y talleres en temas relacionados con el acceso a la información y la transparencia) con las instancias de gobierno locales y municipales.

En el marco de dicho programa, el IFAI estableció dos estrategias principales:

- Promover y asesorar las reformas legales necesarias en materia de transparencia y acceso a la información.
- Incentivar la adopción del sistema electrónico INFOMEX por parte de los gobiernos estatales y municipales.

En 2009 los congresos locales de los estados de Aguascalientes, Campeche, Nuevo León y Tlaxcala modificaron sus marcos normativos sobre transparencia y acceso a la información. En apoyo a este proceso de reforma, se asesoró a legislaturas de cuatro entidades federativas (Baja California, Baja California Sur, Guerrero y Tlaxcala) mediante la realización de observaciones a proyectos e iniciativas en la materia; asimismo, se informó a los 31 gobernadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el estatus del cumplimiento de su legislación con el mandato establecido en el artículo 6º de la Constitución. De este modo, durante el periodo que se reporta se promovió el cumplimiento del artículo 6º constitucional en cuanto a la expedición o modificación de las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental[46].

En paralelo a la estrategia de promover y asesorar las reformas legales en materia de transparencia y acceso a la información, el Instituto encaminó parte de su trabajo a la capacitación de personal estatal y municipal. En este sentido, en 2009 se capacitó a 3,025 servidores públicos estatales y municipales, así como al público en general, de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. Asimismo, como actividad adicional a la capacitación se distribuyeron aproximadamente 11 mil 635 ejemplares de material bibliográfico, entre los que se encuentran la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; la LFTAIPG y sus lineamientos; los Cuadernos de Transparencia; el *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información en México*; el libro *INFOMEX: razones y funcionamiento*; y los libros *Reforma al artículo 6º de la Constitución Federal* y *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*.

De igual modo, en 2009 se realizaron 82 visitas a 27 entidades federativas y se participó en 47 eventos. El Instituto participó en los siguientes eventos, los cuales tenían el objetivo de promover el derecho de acceso a la información pública: el *Encuentro internacional de transparencia y acceso a la información en Jalisco*; el *Tercer seminario internacional hacia una nueva generación de la transparencia en el Distrito Federal*; la *Segunda semana estatal de transparencia en Guanajuato*; el *Sexto foro desde lo local* en Jalisco; la *Cuarta Semana de transparencia, revalorando el acceso a la información* en Puebla; la *Jornada de transparencia e información pública* en Zacatecas; las *Jornadas de transparencia y justicia* en Guanajuato; el *Encuentro estatal de responsables de la transparencia* en Jalisco; el *Primer foro estatal el acceso a la información como derecho fundamental* en Aguascalientes; el *Encuentro estatal de Encargados de Acceso a la información Pública Municipal* en Michoacán; y el *Ciclo de conferencias sobre transparencia* organizado por la Casa de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de Veracruz

Por otra parte, con el objeto de promover la protección de los datos personales se realizaron las *Jornadas de transparencia y derechos humanos*; *Las redes sociales y el derecho a la privacidad* en Guanajuato; y las *Jornadas de datos personales* en Coahuila. Asimismo, el IFAI

[46] La Información sobre la reforma a la Constitución Federal en materia de transparencia y acceso a la información pública puede consultarse en la página del IFAI, en el vínculo: http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

participó en eventos cuyo propósito fue fomentar las reformas legales necesarias en materia de transparencia y acceso a la información, entre los que destacan la *XXXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores* en Durango.

La implementación de las acciones anteriores ha dado como resultado que los actores locales de la transparencia se involucren en el tema y adquieran mayor compromiso institucional en el conocimiento y difusión de la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales.

Por otro lado, los órganos garantes del derecho de acceso a la información en el país han reunido sus voluntades de acción institucional en la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP). La COMAIP se rige bajo los principios de incorporar y retroalimentar a los órganos estatales de acceso a la información comprometidos con la apertura gubernamental; así como la labor de construir de manera coherente y no contradictoria los criterios de apertura y clasificación de la información en posesión de los gobiernos en el territorio nacional. En la actualidad agrupa a 33 órganos garantes del derecho de acceso a la información, 32 correspondientes a las entidades federativas y el órgano federal.

En este sentido, en abril de 2009 se celebró la X Asamblea Nacional de la COMAIP en Veracruz, en la que se acordó exhortar a las legislaturas locales a fin de que realicen las reformas legales pendientes para dar cumplimiento cabal al artículo 6º constitucional, se determinó llevar a cabo el *Estudio de la Métrica de la Transparencia* y se discutieron criterios relevantes adoptados por los órganos garantes del país, con el propósito de uniformar razonamientos en las resoluciones que se emitan.

Durante 2009 el IFAI y los órganos garantes agrupados en la COMAIP presentaron la acción *amicus curiae*[47] a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para favorecer la resolución de la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de las reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. Asimismo, los integrantes de la COMAIP exhortaron a las legislaturas estatales de Guerrero, Sonora y Tlaxcala a llevar a cabo las reformas legales pendientes en el marco del cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 6º constitucional. En coordinación con el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) se inició la realización del segundo *Estudio de la Métrica de la Transparencia*, que concluirá en el segundo semestre de 2010.

9.6. Promoción y vinculación internacional

Durante 2009 el IFAI desplegó una importante agenda internacional con el propósito de consolidarse como autoridad en materia de acceso a la información y protección de datos personales en el continente americano, así como mantener su presencia en foros y eventos de carácter mundial. En este sentido, el Instituto participó en 27 eventos internacionales entre los que destacan la asistencia a una serie de seminarios y reuniones de apoyo a la implementación

[47] El *amicus curiae* (amigo de la corte o amigo del tribunal) es una expresión latina utilizada para referirse a presentaciones realizadas por terceros ajenos a un litigio, que ofrecen voluntariamente su opinión frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con el tribunal en la resolución de la materia objeto del proceso.

de apertura a la información en los gobiernos distritales de China, organizado por el Centro Carter; y la participación en la *VI Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información* celebrada en Oslo, Noruega, donde se presentó el proyecto para la creación de un portal de internet de la transparencia en el mundo. A nivel regional, el Instituto estuvo presente en el evento inaugural del Consejo para la Transparencia en Santiago de Chile.

En materia de protección de datos personales, el IFAI participó en la *25ª Sesión plenaria del Comité Consultivo de la Convención para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal,* celebrada en Estrasburgo, Francia; así como en la *31ª Conferencia internacional de privacidad y datos personales* y en el *VII Encuentro Iberoamericano de datos personales* organizados por la Agencia Española de Protección de Datos, en Madrid, España. Por otra parte, en diciembre de 2009 el Instituto organizó la presentación del *Memorándum de Montevideo* que tuvo lugar en el Distrito Federal con la participación de ponentes nacionales y extranjeros.

Como parte de la estrategia de vinculación, y a petición de diversas instituciones, el IFAI recibió la visita de 15 delegaciones internacionales que reconocen al Instituto como un referente internacional en materia de acceso a la información. Entre las visitas recibidas, destacan las reuniones de apoyo al trabajo del Consejo para la Transparencia de Chile en las que participaron sus directivos; así como los encuentros con funcionarios de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, y de la Unidad de Acceso a la Información Pública, ambas de la República de Uruguay.

Para el Instituto es importante incluir sus temas prioritarios en las reuniones de carácter internacional que se realizan en México. Por lo anterior cabe destacar la visita al IFAI del Vicepresidente de la República de Guatemala; la visita de los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, y para la Promoción y Protección del Derecho de la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas; así como la reunión sostenida entre los Comisionados del IFAI y la Presidenta de Transparencia Internacional.

El Instituto participa activamente en proyectos de cooperación con instituciones homólogas en la región, lo que permite compartir la experiencia del IFAI con otros países del continente y avanzar en la firma de convenios de colaboración y específicos, ya que son uno de los principales instrumentos de política internacional de nuestro país. De esta manera, en la visita de Estado a la República de Guatemala se llevó a cabo la firma del *Memorándum de Entendimiento* entre el IFAI y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de ese país, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El IFAI ha mantenido una estrecha relación de colaboración con el Consejo para la Transparencia de la República de Chile, organismo con el cual se firmó un *Convenio de cooperación en materia de transparencia y acceso a la información*, con el propósito de establecer las bases y mecanismos operativos de cooperación entre los dos países. Mediante este convenio se busca coordinar la ejecución de estrategias y actividades dirigidas al fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la apertura informativa, así como intercambiar y promover experiencias y herramientas de acceso a la información pública gubernamental. El convenio hizo posible la

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

realización de videoconferencias de trabajo entre ambas instituciones y una visita técnica de autoridades de dicho Consejo.

Durante 2009 se establecieron las bases para la firma de instrumentos de cooperación similares con las instituciones homólogas de la República de El Salvador y de la República Dominicana. Estos convenios instituirán las bases y mecanismos de cooperación para el fortalecimiento de la cultura y la apertura informativa, mediante la promoción e intercambio de experiencias y herramientas de acceso a la información.

El IFAI participó en la elaboración de los comentarios con respecto a la Decisión 25/11 sobre derecho ambiental contenida en las *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales* del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Asimismo, se emitieron comentarios y recomendaciones sobre las tarjetas de sustentación del *Informe de México al Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Es importante mencionar la inclusión del IFAI en el proceso de redacción de un *Modelo de Ley Interamericana de Acceso a la Información*, a petición del Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos en Washington D.C., Estados Unidos.

Inició operaciones el sistema PANGEA, herramienta electrónica de colaboración que permite a Comisionados y Ombudsman de todo el mundo compartir sus experiencias sobre temas de transparencia y acceso a la información. PANGEA también permite establecer calendarios de actividades, así como la organización y promoción de eventos. Fue presentado en septiembre de 2009 en Oslo, Noruega, durante la *VI Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información*.

9.7. Publicaciones, materiales de difusión y estudios

En el año 2009 el IFAI reimprimió 66 mil 750 ejemplares de materiales de divulgación entre los cuales se encuentran los números 1 al 12 de los Cuadernos de Transparencia; los trípticos que contienen las guías prácticas para ejercer el derecho de acceso a la información, actualizados por la implementación del Sistema INFOMEX y el marco normativo del IFAI. Asimismo, se imprimieron 36 mil 811 ejemplares de nuevos materiales que se incorporaron a la lista de publicaciones del IFAI en el año 2009, los cuales son:

- Cuaderno de Transparencia No. 15 titulado *Fundamento e implicaciones morales de la transparencia*, elaborado por Juan Cristóbal Cruz Revueltas.

- Cuaderno de Transparencia No. 16 titulado *Transparencia y política de competencia*, elaborado por Marcos Ávalos Bracho.

- Cuaderno de Transparencia No. 17 titulado *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, elaborado por Sergio López Ayllón.

- *Guía para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México*, elaborada por Alianza Cívica.

Se entregaron a estudiantes, servidores públicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y público en general, aproximadamente 107 mil ejemplares de diversos materiales impresos cuyo contenido está orientado a la promoción de la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas.

El Instituto recibió los resultados del *Estudio sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de desarrollo social*, en el cual se analizaron todas las resoluciones de recursos de revisión de Sedesol, Indesol, Oportunidades, Corett, Coneval, Inapam, Diconsa, Liconsa, Fonart y Fonhapo. Este trabajo continúa con las líneas de investigación que analizan los impactos de la LFTAIPG en sectores específicos pero, a diferencia de estudios anteriores, incorpora la revisión de los sobreseimientos y cumplimientos de resoluciones.

El objetivo de este estudio fue determinar qué tipo de información ha sido divulgada por medio de las resoluciones a los recursos de revisión, así como las temáticas específicas en donde la labor del Instituto tuvo como consecuencia la difusión de información con un claro interés público. El análisis permitió establecer, entre otras cosas, que la principal razón por la que se sobreseen los recursos de revisión en este sector es porque durante el proceso de sustanciación se entregó la información solicitada, lo cual permite afirmar que cuando se interpone un recurso, la intervención del instituto favorece la entrega de información. En la revisión de los cumplimientos de las resoluciones del Instituto se observó que la mayoría de éstos son atendidos de manera razonablemente satisfactoria por parte de los sujetos obligados.

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

10

Gestión y administración institucional

En este apartado se presenta el ejercicio de la gestión y administración institucional, que incluye las cifras sobre la estructura organizacional y ocupacional, así como la estructura de gasto e inversión: presupuesto por capítulo de gasto autorizado para el ejercicio 2009, presupuesto original y modificado, estado del ejercicio del presupuesto y el presupuesto autorizado para el año 2010. Se reportan los datos correspondientes al *Programa de adquisiciones, bienes y servicios* y se reportan los indicadores estratégicos que se elaboraron a partir de la metodología de la Matriz de Marco Lógico que establece el Presupuesto con Base en Resultados (PbR).

10.1. Estructura de gasto e inversión

Al 31 de diciembre de 2009 el Instituto tenía 236 plazas autorizadas[48], de las cuales 223 estaban ocupadas y 13 se encontraban vacantes. De los 223 servidores públicos en activo en el IFAI, 114 eran de sexo masculino y 109 de sexo femenino; la edad promedio de los hombres fue de 37 años, mientras que en las mujeres fue de 34.

El presupuesto autorizado al IFAI por el Congreso de la Unión en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 fue de 269'239,495 pesos (ver Cuadros 10.2 y 10.3). Para dar cumplimiento a los *Lineamientos de Austeridad, Racionalidad, Disciplina y Control del Ejercicio Presupuestario 2009*, ordenados por la SHCP, se tramitaron reducciones líquidas por un total de 23'369,075 pesos; así como la restitución del paquete salarial por un importe de 5'304,900 pesos.

Se obtuvieron ingresos diversos propios, adicionales a los originalmente autorizados, por 206,405 pesos y se recibió un donativo de 405,943 pesos conforme a lo acordado en el convenio TF-054316, denominado *Fortalecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, que se firmó con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

La SHCP autorizó la incorporación de la disponibilidad inicial al flujo de efectivo, por la cantidad de 2'400,000 pesos en el capítulo de Servicios Personales. Asimismo, autorizó la cantidad de 5'577,571 pesos en el capítulo de Servicios Personales, para dar continuidad al dictamen presupuestal emitido en los oficios números 307-A-2.-3321 de fecha 8 de mayo de 2009, y organizacional, emitido con oficios SSFP/408/123 y SSFP/408/DHO/0327 de fecha 5 de junio de 2009 respectivamente, relativos a la renivelación de plazas (ver Cuadro 10.2).

Cuadro 10.1
Presupuesto original, reducción líquida, incorporación de disponibilidades y donativo para el ejercicio fiscal 2009
(pesos)

Operación	Concepto	Importe
	Presupuesto original	269'239,495
Menos	Reducción medidas de racionalidad	23'369,075
	Restitución paquete salarial	5'304,900
Más	Ingresos diversos (Productos Financieros)	206,405
	Donativo BIRF	405,943
	Incorporación disponibilidad inicial (Gratificación de Fin de Año)	2'400,000
	Incorporación disponibilidad inicial (Renivelación de Plazas)	5'577,571
	Presupuesto modificado	**249'155,439**

[48] En el año 2009 se fusionaron dos jefaturas de departamento en una subdirección, por lo cual el número total de plazas autorizadas pasó de 237 a 236. El total de plazas autorizadas considera 19 plazas con nivel de enlace de alto nivel de responsabilidad con carácter de eventual cuya vigencia concluyó el 31 de diciembre de 2009.

En virtud de lo anterior, el presupuesto modificado para el ejercicio fiscal 2009 se muestra en el siguiente Cuadro de referencia:

Cuadro 10.2
Presupuesto original y modificado por capítulo de gasto para el ejercicio fiscal 2009 (pesos)

Capítulo	Denominación	Original	Modificado	Variación	Variación porcentual
1000	Servicios Personales	160'072,574	167'234,466	7'161,892	4.5
2000	Materiales y Suministros	2'804,974	2'732,505	-72,469	-2.6
3000	Servicios Generales	101'834,449	74'799,085	-27'035,364	-26.5
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	1'200,000	1'172,639	-27,361	-2.3
6000	Obra Pública	200,000	0	-200,000	-100.0
7000	Inversión Financiera, Provisiones Económicas	3'127,498	3'216,744	89,246	2.9
	Total general[49]	**269'239,495**	**249'155,439**	**-20'084,056**	**-7.5**

Del presupuesto total ejercido, 99.6 por ciento correspondió a gasto corriente y el restante 0.4 por ciento a gasto de capital, como se resume en el siguiente Cuadro:

Cuadro 10.3
Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI en 2009 (pesos)

	Presupuesto			Variación porcentual	
	Original	Modificado[50]	Ejercido	Ejer/Orig.	Ejer/Modif.
Total	**269'239,495**	**249'155,439**	**241'747,473**	**89.8**	**97.0**
Gasto corriente	**267'839,495**	**247'982,800**	**240'701,434**	**89.9**	**97.1**
1000.- Servicios Personales	160'072,574	167'234,466	161'654,836	101.0	96.7
2000.- Materiales y Suministros	2'804,974	2'732,505	2'597,502	92.6	95.1
3000.- Servicios Generales	101'834,449	74'799,085	73'657,626	72.3	98.5
7000.- Inversión Financiera, Provisiones Económicas	3'127,498	3'216,744	2'791,470	89.3	86.8
Gasto de capital	**1'400,000**	**1'172,639**	**1'046,039**	**74.7**	**89.2**
5000.- Bienes Muebles e Inmuebles	1'200,000	1'172,639	1'046,039	87.2	89.2
6000.- Obra Pública	200,000	--------	--------	--------	--------

[49] La columna de total modificado incluye 5'577,571.00 de la disponibilidad inicial en el Capítulo de Servicios Personales para prevenir medidas de índole económico, laboral y contingente, la cual fue autorizada por la SHCP en el *Módulo de Adecuaciones Presupuestarias de Entidades* (MAPE) con Folio de Adecuación No. 2009-6-HHE-12 de fecha 22 de diciembre de 2009.

[50] El presupuesto modificado incluye 5'577,571.00 de la disponibilidad inicial en el Capítulo de Servicios Personales para prevenir medidas de índole económico, laboral y contingente, la cual fue autorizada por la SHCP en el *Módulo de Adecuaciones Presupuestarias de Entidades* (MAPE) con Folio de Adecuación No. 2009-6-HHE-12 de fecha 22 de diciembre de 2009.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El 26 de marzo de 2010, de acuerdo con las disposiciones y lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, el despacho de contadores públicos Milán Brito, S.C., auditor externo designado por la Secretaría de referencia, emitió el dictamen derivado de la revisión de los estados financieros del IFAI, en el que manifestó que en su opinión los Estados Financieros del Instituto presentan razonablemente en todos los aspectos importantes, la situación financiera y los ingresos y egresos, las variaciones en el patrimonio y los cambios en la situación financiera del IFAI al 31 de diciembre de 2009.

De conformidad con las directrices establecidas por el Órgano de Gobierno, la Comisión de Administración e Informática y las *Disposiciones generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2010*, se realizaron las acciones para definir el proyecto de presupuesto conforme a las metas establecidas para 2010. Dicho proyecto se gestionó ante la SHCP en las condiciones y plazos fijados. Se obtuvo un presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2010 por un monto de 260'045,440 pesos integrado por capítulo de gasto conforme al siguiente Cuadro:

Cuadro 10.4
Presupuesto autorizado por capítulo de gasto para el ejercicio fiscal 2010 (pesos)

Capítulo	Denominación	Presupuesto autorizado anual
1000	Servicios Personales	157'655,919
2000	Materiales y Suministros	2'362,523
3000	Servicios Generales	96'573,001
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	1'100,000
6000	Obra Pública	0
7000	Inversión Financiera, Provisiones Económicas	2'353,997
	Total	**260'045,440**

El 29 de enero de 2009 el Instituto remitió su *Programa de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios* a la Secretaría de Economía para su registro y posterior publicación en la página del IFAI[51], en términos de la legislación aplicable. El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del IFAI celebró seis sesiones ordinarias en las que se dictaminaron seis casos[52], así como 10 sesiones extraordinarias en las que se dictaminaron 15 asuntos sobre casos de excepción al procedimiento de licitación pública para la contratación de servicios.

Se llevaron a cabo 26 sesiones del Subcomité Revisor de Bases, de las cuales 9 fueron sobre procedimientos de licitación pública nacional, 14 correspondieron a procedimientos de invitación a cuando menos tres personas de carácter nacional y tres fueron sobre procedimientos de invitación a cuando menos tres personas de carácter internacional abierta.

[51] El *Programa de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios* del año 2009 se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/proveedores/adquisiciones/&a=programaAnual2009.pdf

[52] Originalmente se tenía previsto realizar 12 sesiones de dicho Comité, pero seis se cancelaron por no tener asunto que tratar.

Los montos referidos en el Cuadro 10.6 se ejercieron de conformidad con lo estipulado en el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con el propósito de garantizar las mejores condiciones para el Estado al privilegiar el procedimiento de licitación pública en las adquisiciones del IFAI y de dar cumplimiento a los ordenamientos legales en materia de adquisiciones, a través de 28 procedimientos de contratación, de acuerdo con los siguientes datos:

- 11 fueron sobre procedimientos de licitación pública nacional, de los cuales cinco correspondieron a plurianuales y uno fue declarado desierto.

- 14 correspondieron a procedimientos de invitación a cuando menos tres personas de carácter nacional, de los cuales dos fueron plurianuales y dos se declararon desiertos.

- Tres se refirieron a procedimientos de invitación a cuando menos tres personas de carácter internacional abierta.

Cuadro 10.5
Montos adjudicados en procesos de licitaciones públicas, invitaciones a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas en 2009 (pesos)

Proceso	Monto
Licitación pública[53]	60’449,881.98
Invitación a cuando menos tres personas	6’401,919.95
Adjudicación directa	11’233,954.54

Se celebraron 61 contratos[54] y 97 pedidos[55]. Asimismo, se llevaron a cabo 11 convenios modificatorios, ocho por ampliaciones a contratos y tres por ampliaciones a pedidos con fundamento en el artículo 52 de la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. Con base en el contrato plurianual de donación 1016/167/2008, suscrito con la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg), en el ejercicio presupuestal 2009 se hizo entrega formal a dicha entidad de 3,550 kilogramos de bienes de desecho, consistentes en papel archivo, papel periódico y cartón[56].

[53] Monto considerado para el porcentaje 70-30, incluyendo los supuestos contenidos en los artículos 1 y 41 de la LAASSP.
[54] Se cancelaron siete contratos debido a que las unidades administrativas peticionarias manifestaron con posterioridad no requerirlos y se realizaron tres contratos plurianuales.
[55] En el caso de los pedidos se cancelaron dos contratos debido a que las unidades administrativas peticionarias manifestaron con posterioridad no requerirlos.
[56] En cumplimiento al Decreto emitido por el Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2006, el cual prevé la donación gratuita de papel y cartón a la Conaliteg, por parte de las dependencias y entidades de la APF.

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

De conformidad con el artículo 59, fracción XI, de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, el 8 de septiembre de 2009 se presentó a consideración del Órgano de Gobierno del IFAI el Informe de Autoevaluación del Primer Semestre de 2009, mientras que el correspondiente al segundo semestre de ese año se presentó en la Primera Sesión Ordinaria del Órgano de Gobierno, celebrada el 23 de marzo de 2010. En los informes de autoevaluación puede observarse la integración y funcionamiento del Órgano de Gobierno; la situación operativa y financiera de la entidad; la integración de programas y presupuestos; el cumplimiento de la normatividad y políticas generales, sectoriales e institucionales, así como el cumplimiento de los convenios de desempeño[57].

10.2. Matriz de Marco Lógico: indicadores estratégicos para la implementación del Presupuesto con base en Resultados (PbR)

Los indicadores estratégicos de la Matriz de Marco Lógico, correspondientes al ejercicio 2009, reflejan las siguientes modificaciones como resultado de un proceso de revisión efectuado en coordinación con la SHCP. El indicador de *Recursos de Revisión Resueltos* se modificó en su totalidad, incorporando el nivel de cumplimiento por parte de las dependencias y entidades a las resoluciones del Pleno del IFAI. Se agregó un indicador denominado *Difusión entre los servidores públicos y los particulares de los beneficios del manejo público de la información y brindar asesoría sobre el uso y funcionamiento de la LFTAIPG*. A partir de este último indicador, el IFAI puede dar cuenta de las acciones de capacitación, formación y vinculación que realiza para difundir la cultura de la transparencia (ver Cuadro 10.7).

El 12 de agosto de 2009 la SHCP hizo del conocimiento de las dependencias y entidades de la APF la emisión de un documento denominado *Criterios mínimos para consolidar la calidad de la información de los programas presupuestarios (Pp) incorporada en la MIR, particularmente los indicadores*, a efecto de adecuar los indicadores de la Matriz de Marco Lógico para el ejercicio 2010. Para tal propósito, el Instituto realizó nueve reuniones internas con las áreas responsables durante el periodo de septiembre a diciembre de 2009. Los cambios incorporados a la Matriz de Marco Lógico, que serán efectivos para el ejercicio 2010, se pueden consultar en el Anexo 10.

[57] Los Informes de Autoevaluación de 2009 se pueden consultar en el Anexo 10.

Cuadro 10.6 Indicadores Estratégicos de la Matriz de Marco Lógico 2009						
Nivel	**Resumen narrativo**	**Nombre**	**Método de cálculo**	**Frecuencia de medición**	**Meta 2009**	**Meta alcanzada**
Fin	Contribuir a garantizar la transparencia mediante el acceso a la información pública gubernamental.	Índice de Transparencia	IT = 0.4 (100-Información recibida) + 0.2 (Solicitudes de acceso a la información) + 0.2 (Recursos de Revisión) + 0.1 (Consultas al POT) + 0.1 (Verificaciones a los sistemas de datos personales)	Anual	85.0	92.5
Propósito	Contribuir a que las peticiones de información de los ciudadanos sean atendidas.	Porcentaje de inconformidades del solicitante con la información recibida.	IIR = (Recursos de Revisión interpuestos / Solicitudes de Información) X 100	Trimestral	5.1	5.1
		Porcentaje de eficacia en la atención a las Solicitudes de Información.	SA = (Solicitudes atendidas / Solicitudes ingresadas) X 100	Trimestral	93.0	91.0
Componente	Seguimiento al cumplimiento de las resoluciones del Pleno.	Porcentaje de resolución de Recursos de Revisión y seguimiento al cumplimiento de resoluciones de Recursos de Revisión.	RR = 0.5 (Recursos Resueltos / Recursos Interpuestos X 100) + 0.5 (Resoluciones de recursos con instrucción cumplida / Recursos resueltos con instrucción notificada X 100)	Anual	95.0	101.3
	Consultas realizadas por los ciudadanos al Portal de Obligaciones de Transparencia	Porcentaje de cumplimiento del número de Consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia respecto al número de consultas programadas.	CPT = (Suma de consultas al POT acumuladas al trimestre) / (número acumulado de consultas programadas al trimestre) X100	Trimestral	95.0	97.3
	Los ciudadanos gozarán de la protección de datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la APF.	Porcentaje de verificaciones a sistemas de datos personales realizadas para la emisión de recomendaciones en la materia[58].	VSDP = (Verificaciones realizadas/ Verificaciones programadas) X 100	Anual	80.0	63.8
	Medir el cumplimiento de los programas que se llevan a cabo para fortalecer a los Órganos Garantes de Acceso a la Información en beneficio de la ciudadanía.	Fortalecimiento a Órganos Garantes de acceso a la Información.	(0.2 (Convenios celebrados/ convenios programados) + 0.3 (encuentros celebrados / encuentros programados) + 0.3 (INFOMEX implementados / INFOMEX propuestos) + 0.2 (asesorías legales realizadas / asesorías legales programadas)) X100	Trimestral	90.0	100.0
	Difusión entre los servidores públicos y los particulares de los beneficios del manejo público de la información y brindar asesoría sobre el uso y funcionamiento de la LFTAIPG.	De eficacia en la promoción del derecho de acceso a la información.	APA = 0.6 (APAPA) + 0.4 (APASP)	Anual	95.0	98.6

[58] El indicador reporta una cifra de 63.8 por ciento, en virtud que de las 94 verificaciones programadas únicamente se pudieron realizar 60 de ellas. Lo anterior, debido a que la Procuraduría General de la República (PGR) no respondió 30 cuestionarios relativos a sus sistemas de datos personales que le fueron notificados por el IFAI, razón por la cual no se pudo obtener la información necesaria para llevar a cabo las verificaciones correspondientes. Al respecto es importante destacar que actualmente se está trabajando en conjunto con dicha Procuraduría con objeto de realizar las verificaciones en cuestión.

11

Consolidación y prospectiva

La experiencia acumulada por cerca de ocho años de existencia del IFAI permite advertir los principales retos para la implementación de nuevos desarrollos institucionales y jurídicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como los riesgos principales que enfrenta el Instituto para la consolidación de estos derechos fundamentales, que son indispensables en la construcción de la democracia mexicana.

La reciente aprobación de la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares* por parte del Congreso establece una nueva etapa para el IFAI, que se congratula por la aprobación de una legislación moderna que reconoce y garantiza la autodeterminación informativa. Gracias al trabajo decidido de ambas Cámaras ahora se cuenta con un instrumento que otorga a los mexicanos seguridad y certeza de que su información personal, incluida la más íntima, quedará debidamente resguardada y sólo será utilizada con el propósito para el que fue proporcionada.

Esta nueva Ley establece un marco general que contempla reglas claras, concretas y mínimas para lograr un equilibrio entre protección de la información personal y la libre circulación de la misma en un mundo globalizado, en concordancia con los estándares internacionales. Como autoridad en la materia, el Instituto asume el compromiso con la sociedad y con México de cumplir cabalmente con sus nuevas atribuciones y responsabilidades. Este reto demandará una reestructuración profunda de la Institución para atender esta responsabilidad que implicará no sólo promover este derecho entre la población, sino regular a los particulares en materia de protección de datos personales. Se deberá emitir el Reglamento de la Ley, asegurar que los nuevos sujetos obligados conozcan sus obligaciones y las cumplan, resolver las impugnaciones que se presenten y determinar las sanciones en cada caso.

Otro de los desafíos es la promulgación de una ley federal de archivos cuyo diseño permita concebirlos como un servicio de gestión documental que facilite el uso de la información y contribuya a la efectiva rendición de cuentas, al establecer como sujetos obligados a los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales federales administrativos y a cualquier otro órgano federal. Los documentos y, por tanto, los archivos son el insumo principal para satisfacer la demanda de transparencia. Por ello, es necesario delinear la estructura organizacional y los instrumentos mínimos necesarios para garantizar la conservación y organización de los archivos gubernamentales, tanto físicos como electrónicos; de forma tal que no se comprometa el valor probatorio de los documentos y se conserve la memoria histórica de las instituciones.

La transparencia va más allá de las solicitudes de acceso a la información y de los datos que se encuentran disponibles en el Portal de Obligaciones de Transparencia; requiere que las instituciones rindan cuentas a la sociedad sobre el uso que hacen de los recursos públicos destinados a programas y políticas públicas específicas. Esto sólo será posible cuando se cuente con indicadores que midan los resultados de la gestión pública y ofrezcan a la ciudadanía información que resulte socialmente útil. Es necesario impulsar la revisión de los indicadores de gestión de las dependencias y entidades de la APF para que puedan reformularse de acuerdo con las actividades sustantivas que tienen encomendadas. La información que los sujetos obligados presenten o pongan a disposición del público reportará una mayor utilidad, en la medida en que esté ordenada bajo criterios que permitan evaluar el desempeño de la gestión pública conforme a metas y resultados precisos.

Después de varios años de vigencia del ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito federal, es posible afirmar que éste se ha socializado entre la población mexicana. Así lo demuestra el hecho de que las solicitudes de información han crecido todos los años, de tal manera que para febrero de 2010 el total acumulado superó el medio millón. No obstante, es indispensable promover y realizar acciones que tengan como objetivo ampliar el universo de personas que se benefician con el ejercicio de este derecho. En este sentido, es necesario que las mujeres se incorporen de manera más significativa, ya que hoy sólo realizan el 36 por ciento del total de las solicitudes de información que reciben las dependencias y entidades de la APF.

Uno de los aspectos más importantes para lograr la expansión de este derecho es, sin duda, el acceso expedito a la información que se solicita. Por esta razón el artículo 59 de la LFTAIPG determinó el carácter definitivo de las resoluciones del IFAI para las dependencias y entidades de la APF y reservó a los particulares la posibilidad de impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En congruencia con estos principios normativos el Poder Judicial ha resuelto reiteradamente la incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones del IFAI y el propio Tribunal en 30 casos determinó su incompetencia para conocerlos. Cualquier acción que contravenga estos principios representa un gravísimo retroceso en la lucha y esfuerzo de la sociedad mexicana por lograr la vigencia plena del derecho de acceso a la información pública.

En estos momentos en los cuales existen amenazas al ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, resulta indispensable lograr que la transparencia se convierta en una práctica integrada a las distintas funciones que desempeñan los servidores públicos. La transparencia no debe concebirse como una carga o como una tarea adicional, sino como una herramienta que, al someter al escrutinio ciudadano el resultado de las políticas públicas, permita una mejor toma de decisiones. Una mayor interacción con los ciudadanos gracias a una política de transparencia —que se asuma como un valor institucional— permitirá también recuperar la confianza de la sociedad, constituirse como un contrapeso efectivo sobre el ejercicio del poder y fomentar la participación ciudadana en el cumplimiento de las tareas públicas, elementos indispensables para la consolidación democrática.

ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

Anexos

Índice de Anexos correspondientes al Séptimo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2009

1. Resoluciones de los recursos de revisión

1.1. Resolución de los recursos 100/09 y 101/09 acumulados vs. Pemex

1.2. Resolución del recurso 3751/09 vs. SSP

1.3. Resolución de los recursos 3933/09 y 3935/09 acumulados vs. Cofetel

1.4. Resolución del recurso 5103/09 vs. SRE

1.5. Resolución del recurso 5606/09 vs. Sedena

1.6. Número de opiniones y estudios elaborados para apoyar la resolución de recursos de revisión

2. Evaluación del cumplimiento de la LFTAIPG por parte de la Administración Pública Federal

2.1. Cumplimiento de resoluciones notificadas a la APF del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009

2.2. Expedientes y solicitudes de información donde el Pleno del IFAI o los Comités de Información, Unidades de Enlace y Unidades Administrativas dieron vista al Órgano Interno de Control para su intervención en el proceso de atención

2.3. Expedientes y solicitudes de información en que el IFAI, el Comité de Información, Unidad de Enlace o unidad administrativa han hecho del conocimiento del órgano interno de control su incumplimiento por presuntas irregularidades

2.4. Manifestaciones de inconformidad con el cumplimiento de las resoluciones

2.5. Verificación del cumplimiento a los procedimientos establecidos en los artículos 45 y 46 de la LFTAIPG, en materia de resolución de negativas de acceso e inexistencias de información por parte de los Comités de Información de las dependencias y entidades de la APF

2.6. Avance en el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de transparencia por dependencias y entidades de la APF del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

3. Protección de datos personales

3.1. *Memorándum de Montevideo sobre la protección de datos personales y la vida privada en las redes sociales en Internet, en particular de niños, niñas y adolescentes*

4. Organización y custodia de archivos

4.1. Indicadores de gestión en materia de archivos

5. Las Unidades de Enlace y los Comités de Información

5.1. Directorio de Unidades de Enlace y Comités de Información

5.2. Movilidad de los miembros de los Comités de Información y de los Coordinadores de Archivos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009, por dependencia y entidad de la APF

5.3. Trabajo realizado por los Comités de Información de la APF del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009, por dependencia y entidad de la APF

5.4. Expedientes clasificados al 31 de diciembre de 2009

5.5. Total de Comités de Información que notificaron al IFAI sobre emisión de criterios específicos en materia de clasificación y protección de datos personales

5.6. Detalle de las dificultades que reportaron las dependencias y entidades de la APF en la aplicación del marco normativo en el año 2009

5.6.1. Dificultades reportadas por las Unidades de Enlace de dependencias y entidades en la aplicación de la LFTAIPG

5.6.2. Dificultades reportadas por las dependencias y entidades de la APF en la aplicación del Reglamento de la LFTAIPG

5.6.3. Dificultades reportadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la aplicación de los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la APF en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección

5.6.4. Dificultades reportadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la aplicación de los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la APF en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y modificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos

5.6.5. Dificultades reportadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la aplicación de los Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la APF

5.6.6. Dificultades reportadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la aplicación de los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la APF para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados

6. Consecuencias de los cambios en el marco jurídico del acceso a la información y la protección de datos personales.

6.1. Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

6.2. Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. INFOMEX: desarrollo tecnológico en la promoción del derecho de acceso a la información

(No incluye anexos)

8. Solicitudes de Información y consultas sobre obligaciones de transparencia

8.1. Número de solicitudes de información pública presentadas por mes según dependencia y entidad de la APF y su status al 31 de diciembre de 2009

8.2. Tipos de respuestas a solicitudes de información pública según dependencia y entidad de la APF

8.3. Tipos de respuestas a solicitudes de acceso o corrección de datos personales según dependencia y entidad de la APF

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

8.4. Evolución mensual de indicadores de solicitudes de información

8.5. Tiempos promedio de respuesta a solicitudes de información pública según dependencia y entidad de la APF

8.6. Tiempos promedio de respuesta a solicitudes de acceso y corrección de datos personales según dependencia y entidad de la APF

8.7. Proporción de recursos de revisión respecto a solicitudes de información según dependencia y entidad de la APF

9. Acciones de asesoría y promoción de la cultura de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública y de la protección de datos personales

9.1. Temática de las asesorías dadas en el TELIFAI

9.2. Vínculos de colaboración y trabajo de capacitación con organizaciones sociales y civiles

10. Gestión y administración institucional

10.1. Estados financieros dictaminados al 31 de diciembre de 2009

10.2. Estados presupuestales dictaminados al 31 de diciembre de 2009

10.3. Matriz de Marco Lógico 2010

10.4. Informe de Autoevaluación Primer Semestre 2009

10.5. Informe de Autoevaluación Segundo Semestre 2009

Índice de Informes de labores que presentan los Otros Sujetos Obligados correspondientes a 2009

1. ASF Informe Anual de Transparencia 2009
2. BM Informe Anual de Transparencia 2009
3. C de Diputados Informe Anual de Transparencia 2009
4. CJF Informe Anual de Transparencia 2009
5. CNDH Informe Anual de Transparencia 2009
6. IFE Informe Anual de Transparencia 2009
7. INEGI Informe Anual de Transparencia 2009
8. INFONAVT Informe Anual 2009
9. SCJN Informe de Transparencia 2009
10. SENADO Informe Anual de Transparencia 2009
11. TEPJF Informe Anual de Transparencia 2009
12. TFCA Informe Anual de Transparencia 2009
13. TFJFA Informe Anual de Transparencia 2009
14. TSA Informe Anual de Transparencia 2009
15. UAAAN Informe Anual de Transparencia 2009
16. UACH Informe Anual de Transparencia 2009
17. UAM Informe Anual de Transparencia 2009
18. UNAM Informe Anual de Transparencia 2009

ifai
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El 7º Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2009
se terminó de imprimir en el mes de julio de 2010
Tiraje: 1,000 ejemplares

Edición a cargo de:
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
(IFAI)