

Derecho de acceso a la información pública parlamentaria

Salvador Nava Gomar
Issa Luna Pla
Ernesto Villanueva



a 20758
JL

Derecho de acceso a la información pública parlamentaria

Derecho de acceso a la información pública parlamentaria

Salvador Nava Gomar
Issa Luna Pla
Ernesto Villanueva



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



La investigación de esta obra fue apoyada con recursos de The William and Flora Hewlett Foundation; fue arbitrada por pares académicos y se privilegia con el aval de las instituciones coeditoras.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
LIBERTAD DE INFORMACIÓN-MÉXICO, A.C.
INSTITUTO IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO
DEL PODER LEGISLATIVO, A.C.
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, abril del año 2006

© 2006

SALVADOR NAVA GOMAR
ISSA LUJANA PLA
ERNESTO VILLANUEVA

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-720-1

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO

PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



SECRETARÍA DE GOBIERNO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE SALUD
SECRETARÍA DE TURISMO

Nota introductoria

El derecho a la información y, en especial, su vertiente ahora denominada derecho de acceso a la información pública ha ido cobrando carta de naturalización en México en muy pocos años, si se equipara con los procesos que ofrece la experiencia comparada. En la mayor parte de los estados se cuenta con una ley de acceso a la información pública además, por supuesto, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es por lo anterior que se han escrito ya algunos libros sobre el derecho de acceso a la información pública: objeto, contenido y sujetos activos y pasivos de esta institución jurídica.

Se ha señalado la importancia del derecho a conocer como una herramienta para la toma de decisiones colectivas y personales, como mecanismo para el combate a la corrupción y como elemento para incentivar la rendición de cuentas. Poco a poco la opinión pública empieza a identificar que existe un derecho de acceso y que puede utilizarlo con un sentido práctico. Esa primera etapa de conocimiento del derecho de acceso a la información pública parece tener poleas de transmisión adecuadas. No se puede decir lo mismo, empero, por lo que concierne al conocimiento especializado del derecho a saber que aparentemente no tiene una relación directa con la persona promedio.

Es por esas razones que nos hemos visto animados a integrar esta obra que tiene como propósito ofrecer un panorama general sobre el eje información pública y vida parlamentaria en México y en algunos casos de la experiencia comparada. El reto es estimular el debate sobre la importancia que tiene para la comunidad conocer el trabajo legislativo, identificar el manejo de los recursos públicos, pero, sobre todo, el sentido de la existencia práctica de la institución parlamentaria.

Qué se legisla y cómo se hace es una cuestión de importancia capital para un Estado democrático de derecho que basa la actuación de las personas en el marco de la ley. Muchas leyes o buenas leyes, calidad o cantidad son palabras que pueden decir mucho o poco, pero que, en cualquier caso, no

pueden estar fuera del escrutinio público. La información sirve para normar criterios sobre el papel que juega el parlamento en el proceso de reforma democrática que vive la nación. Conocer para poder participar a través de la deliberación informada y formada sobre las fortalezas y las debilidades que tiene frente a sí este poder constitucional encargado de legislar y de vigilar a los otros dos poderes como representante multipersonal de la nación. Ese punto de inflexión es un ingrediente esencial, entre otros, para definir la agenda de nuestro tiempo. Hacemos votos para que esta obra contribuya a la reflexión sobre esta disciplina al mismo tiempo incipiente y fundamental para la democracia informativa mexicana.

Capítulo 1

Derecho de la información y derecho parlamentario

UNO DE los temas pendientes en materia de derecho de la información es el referente a la información pública parlamentaria; en la doctrina aparecen mínimos intentos por definir y sistematizar los principales rubros que encierra esta materia.

Dentro de los objetivos principales de este estudio es presentar los conceptos principales que encierran el derecho de la información, parlamento y el derecho parlamentario para hacer el análisis legislativo de la transparencia que debe operar en materia parlamentaria, revisar el estado de la cuestión de esta materia a nivel nacional y determinar los indicadores mínimos que deben prevalecer en el derecho de acceso a la información pública parlamentaria.

Concepto de derecho de la información

El derecho tiene una dualidad: se refiere, por un lado, al conjunto de normas jurídicas y, por otro, a una ciencia “cuyo objeto de conocimiento está constituido tanto por el ordenamiento jurídico como por los conceptos sistemáticos elaborados por la dogmática...”.¹ Por razones metodológicas y prácticas y para su mejor comprensión y estudio, el derecho se ha dividido en ramas o disciplinas.

La división más antigua del derecho se remonta al derecho romano y distingue entre derecho público y derecho privado.² Así también lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial al sostener que:

La clasificación más amplia y general de los derechos de los individuos es aquella que los divide en derechos públicos y derechos privados. Cada

¹Héctor Fix-Zamudio, *Metodología, docencia e investigación jurídicas*, México, 4a. ed., Porrúa, 1995, p. 97.

²En el Digesto se establece que “derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares”, citado por Gerardo Monroy Cabra, *Manual de introducción al derecho*, Bogotá, El profesional, 1987, p. 117.

una de estas categorías de derechos tiene un origen y un régimen jurídico diferente, pues en tanto que los primeros se generan por actos del Estado y se rigen por el derecho público, los segundos nacen de actos particulares y están regulados por el derecho privado.³

A partir de esta división clásica se derivan diversas disciplinas como resultado de la complejidad de la sociedad contemporánea, del desarrollo tecnológico y científico y del avance en la hermenéutica y metodología de las ciencias. Y es que “los avances de la técnica y las modalidades de la vida pueden crear indefinidamente nuevas ramas o también hacer desaparecer o refundir en una sola, otras ya existentes”.⁴

En la ciencia jurídica el derecho de la información es una de las áreas relativamente recientes, que “nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, reconocido con estas características en las leyes fundamentales de los diversos países modelados en el ámbito jurídico-político al modo de los Estados de derecho”.⁵ Se trata, en todo caso, de una rama en formación de la ciencia del derecho en busca de su autonomía respecto de las ramas clásicas de la ciencia jurídica, que podría definirse como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio.

En materia de fuentes de derecho de la información destacan las siguientes:

- La Constitución, particularmente los artículos 6o. y 7o.
- La Ley de Imprenta.
- La Ley Federal de Radio y Televisión.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- La Ley de Vías Generales de Comunicación.
- La Ley Federal de Cinematografía.
- La ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos.

³*Semanario Judicial de la Federación*, t. LXXI, p. 931.

⁴Pascual Marín Pérez, *Manual de introducción a la ciencia del derecho*, Barcelona, Bosch, 1959, p. 417.

⁵Manuel Fernández Areal, *Introducción al derecho de la información*, Barcelona, ATE, 1977, p. 9.

- La Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.
- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión.
- Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.
- Acuerdo para la creación de la Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA).
- Decreto por el que se creó el Instituto Mexicano de la Radio.

Jurisprudencia

En el sistema jurídico mexicano la jurisprudencia es una fuente del derecho⁶ y consiste en la interpretación que de las leyes efectúan la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito en condiciones especiales y con una votación calificada, interpretación que deben observar obligatoriamente los órganos jurisdiccionales. En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que “la jurisprudencia es la obligatoria interpretación y determinación del sentido de la ley, debiendo acatarse la que se encuentra vigente en el momento de aplicar aquélla a los casos concretos”.⁷ Y que “en el fondo consiste en la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta”.⁸

En efecto, dicha figura jurídica está prevista en el artículo 192 de la Ley de Amparo, que define las condiciones que deben reunirse para constituir jurisprudencia:

La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. Las resoluciones constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido apro-

⁶Cfr. La posición sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Segunda Parte, Salas y tesis comunes, p. 1243.

⁷Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, Segunda Parte, Salas y tesis comunes, p. 1696.

⁸*Ibidem*, p. 1697.

badas por lo menos por 14 ministros,⁹ si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas. También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de salas y Tribunales Colegiados.

Esta última parte del artículo 192 de la Ley de Amparo relativa a la formación de jurisprudencia mediante la dilucidación de tesis contradictorias ha sido criticada por la doctrina mexicana, en virtud de que el precepto legal no se refiere a dos tesis de jurisprudencia contradictorias –lo cual sería lógico, pues dos criterios opuestos generan inseguridad jurídica–, sino a cualquier tesis, sea jurisprudencial o aislada, según ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que “las resoluciones que pronuncien las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las denuncias de contradicción de tesis, constituyen jurisprudencia, aunque las tesis denunciadas no tengan ese carácter”.¹⁰

Por tanto, resulta contradictorio que, por un lado, exista un proceso complejo para formar jurisprudencia al requerirse cinco sentencias ininterrumpidas, adoptadas con una mayoría calificada y, por otro, la simple dilucidación de dos tesis contradictorias por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituya jurisprudencia. Vale retomar aquí las palabras de Juventino V. Castro –hoy ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación– cuando dice: “quién se va a tomar la molestia de esperar que se establezcan tesis jurisprudenciales, difíciles de conformar, para atacarlas, cuando es más sencillo precozmente plantear la contradicción de tan sólo dos únicos fallos, y resolverla para imponer un criterio obligatoriamente”.¹¹

Además de la jurisprudencia proveniente de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito están atribuidos por la ley para formar jurisprudencia, en los términos previstos por el artículo 193 de la Ley de Amparo, que a la letra dice: “La jurisprudencia que establezca cada uno de los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.”

⁹Cabe señalar que este mandato legal habrá de ser reformado en su oportunidad, debido a la imposibilidad material de cumplirlo, en virtud de que los 26 ministros que integraban la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han reducido a 11, como resultado de las reformas constitucionales del Poder Judicial federal publicadas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 31 de diciembre de 1994.

¹⁰Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda Parte, Salas y tesis comunes, p. 1699.

¹¹Juventino V. Castro, *Garantías y amparo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 574.

Las resoluciones de los tribunales colegiados de circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado. Entre las principales fuentes jurisprudenciales del derecho de la información se encuentran:

- Amparo administrativo en revisión 4220/31, MENÉNDEZ Carlos R. y coagraviados, 20 de febrero de 1933, unanimidad de 5 votos, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXVII, p. 942. El considerando forma parte de la ejecutoria que aparece publicada en el Suplemento 1933, p. 271.
- Amparo penal en revisión 11290/32, MALPICA SILVA Juan, 8 de febrero de 1934, unanimidad de 5 votos, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, t. XL, p. 1275.
- Amparo penal en revisión, GUERRERO Rosendo, 10 de octubre de 1929, unanimidad de 5 votos, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXVII, p. 975.
- Amparo directo 1711/56, Alberto ROMÁN GUTIÉRREZ, 8 de enero de 1958, unanimidad de cuatro votos, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, vol. VII, Segunda Parte, p. 10.
- Amparo en revisión 721/77, Victoria Graciela ALBA DE LLAMAS y coagraviados, 25 de enero de 1978, unanimidad de votos, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, vols. 109-114, Sexta Parte, p. 120, Primer Circuito, primero administrativo.

Tratados internacionales

Para la doctrina de derecho internacional público los tratados son “acuerdos internacionales celebrados por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.¹²

Por tratado debe entenderse, según el artículo 2o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados,

¹²Artículo 2o., Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, Austria, 23 de mayo de 1969, U.N. Doc A/CONF39/27(1969), 1155 U.N.T.S. 331, Fecha de adopción 21 de marzo de 1986, ratificado por México el 10 de marzo de 1988, Publicado en el *DOF*, 28 de abril de 1988.

el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

En el sistema jurídico mexicano los tratados internacionales constituyen una fuente primaria del derecho, según el artículo 133 de la Constitución, que dispone:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Desde el punto de vista de la jerarquía normativa bajo la interpretación del artículo 133 constitucional coloca en el mismo rango jerárquico a los tratados internacionales y las leyes que emana el Congreso de la Unión.¹³ No obstante, la reciente interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ en tesis aislada coloca a los tratados internacionales en materia de derechos humanos por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre los tratados internacionales suscritos por México en materia de derecho de la información están los siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos Humanos.

¹³Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Primera Parte, Pleno, p. 332.

¹⁴Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de 10 votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA".

- Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Concepto de derecho de acceso a la información

Otro concepto que tenemos que analizar antes, es el derecho de acceso a la información. ¿Qué implica el derecho de acceso a la información pública? De entrada son varios aspectos porque no solamente es el acceder a la información, sino también es el difundir esa información y ahí es donde entra precisamente la libertad de expresión.

No sólo el ciudadano común tiene acceso a toda información que genere el Estado, salvo las reservas que la propia ley establece, sino que a la vez tiene el derecho de recopilar, acceder a esa información y difundirla, que es ahí donde entramos en los problemas periodísticos porque la persona que conoce algo y no se dedica en el ejercicio al periodismo, simplemente hace el comentario y sigue el comentario y se hace el rumor; pero los medios que sí cuentan con un periodista y las empresas que se dedican a la difusión de la información, poseen un mayor alcance. Ahí es donde también tienen garantizado su derecho; el derecho de que toda persona debe manifestar sus ideas libremente.

El derecho de acceso a la información pública es un círculo más pequeño que forma parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho está compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley.¹⁵

La prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.

El derecho de acceso forma parte del derecho a la información que comprende: derecho de atraerse información.

- Derecho a informar:
 - Libertad de Expresión y de imprenta.
 - Constitución de sociedades y empresas informativas.
- Derecho a ser informado.
- Derecho de doble vía.

¹⁵E. Villanueva, *op. cit.*, p. 65.

Los principales defensores del derecho ciudadano de acceso a la información señalan que la información es el oxígeno de la democracia.

Concepto de parlamento¹⁶

Para determinar los alcances del concepto de parlamento debemos entrar a la revisión de los antecedentes de esta figura, los diversos conceptos que se han dado al respecto, los aspectos estructurales del parlamento, las funciones parlamentarias y definir lo que es el derecho parlamentario con sus características.

Antecedentes

Cuando se habla de parlamento y de parlamentarismo normalmente se hace referencia a fenómenos políticos cuyo desarrollo histórico está comprendido en el arco temporal que va desde la Revolución francesa hasta nuestros días.

El examen de las características estructurales y de las modalidades de desempeño de las funciones específicas revela entre los parlamentos “medievales” y los parlamentos modernos una fuerte separación que refleja aquella otra igualmente clara entre el Estado medieval y el Estado moderno.

El contexto político en el que nacen las instituciones parlamentarias y que les da a las mismas las características básicas es el del Estado medieval caracterizado por una estructura muy descentralizada y articulada, un verdadero mosaico de situaciones y “privilegios” particulares. La actividad política estatal en el nivel central todavía no ha alcanzado una posición de gran relieve y se desarrolla sin mucha continuidad.

El nacimiento y el desarrollo de las instituciones parlamentarias dependen por lo tanto de un delicado equilibrio de fuerzas entre poder central y poderes periféricos. Donde el poder central goza de un significativo predominio, gracias a una disponibilidad autónoma de bases de poder, las instituciones parlamentarias crecen mal y difícilmente prosperan.

Conceptos

El parlamento, en una definición amplia y elástica capaz de destacar algunos elementos comunes que no sean los puramente nominales, es una asamblea

¹⁶Para mayor información sobre este apartado véase Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, 13a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1983.

o un sistema de asambleas en cuya base hay un “principio representativo”, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición.

Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la “voluntad popular”.

Al utilizarse “asamblea” se quiere indicar una estructura colegiada organizada no sobre la base de un principio jerárquico sino, por lo menos en líneas generales, sobre la base de un principio igualitario. Es decir que se trata de una estructura de tipo tendencialmente policéntricos.

Los aspectos estructurales del parlamento

Un organismo colegiado como el parlamento es susceptible de ser estudiado y clasificado tanto desde el punto de vista de las características del personal que lo compone como el de las estructuras dentro de las cuales este personal debe actuar.

El ambiente parlamentario es una realidad muy compleja; están los procedimientos de reclutamiento y selección del mismo personal. Como los mecanismos electorales determinan la naturaleza del vínculo entre la sociedad y el parlamento, depende en buena medida de éstos el grado de autonomía. Estos mecanismos, además, determinan las relaciones de fuerza entre los distintos grupos políticos y en parte inclusive el clima político en el interior del parlamento.

Examinando los parlamentos particulares se va desde la Cámara de los Comunes inglesa con rígida disciplina de partido, al parlamento italiano que conoce también la disciplina de partido pero resquebrajada por la multitud de corrientes y al Senado norteamericano en el que las figuras individuales emergen con frecuencia a una posición de relieve político.

La articulación operativa de las asambleas parlamentarias comprende todos aquellos elementos organizativos internos instituidos para permitir y facilitar el desenvolvimiento de las actividades parlamentarias. En este campo una de las más antiguas y más comunes estructuras parlamentarias es la de la Presidencia, el principal órgano de arbitraje y reglamentación de los trabajos parlamentarios.

Pero la estructura real de una asamblea parlamentaria está también determinada por elementos que se colocan en una diferente dimensión, es decir aquella que se refiere a los grupos políticos presentes en el parlamento.

Las funciones parlamentarias

Desde el punto de vista funcional los parlamentos son instituciones generalmente polivalentes. La variedad de las funciones desempeñadas encuentra una explicación en el papel característico de los parlamentos, que los convierte en los instrumentos políticos del principio de la soberanía popular.

Las funciones parlamentarias son:

1. Representación.
2. Legislación.
3. Control del Ejecutivo.
4. Legitimación.

Según la colocación que cada parlamento tiene en el sistema político, varía el relieve que las distintas funciones asumen: inclusive en determinadas situaciones políticas, ciertas funciones pueden atrofiarse reduciéndose al puro aspecto formal.

1. La función representativa es una constante histórica en medio de las variaciones de tareas del parlamento; sobre la misma se basan las demás funciones parlamentarias y depende de sus modalidades de desenvolvimiento buena parte de sus características.

La representación política es una función sumamente delicada; a falta de garantías institucionales puede desembocar en su opuesto, la “manipulación” es decir puede transformarse de flujo de opiniones y elecciones políticas que parte de la base hacia arriba en un flujo descendente de modelos y elecciones políticas impuestas desde arriba. En este plano la variable partidaria tiene naturalmente un peso determinante.

2. La actividad legislativa es de todas la más típica del parlamento moderno, tanto que éste es definido por antonomasia “Poder Legislativo”.

La actividad legislativa en todas sus fases se transforma en el fruto de una intervención conjunta de parlamento y órganos de gobierno. Ya desde la primera fase, es decir, la de la iniciativa, se produce la inserción del Ejecutivo en la clásica función parlamentaria.

La fase de deliberación se desarrolla según modalidades que varían de parlamento a parlamento. El proyecto legislativo en cuestión sufre generalmente de repetidos exámenes. La dialéctica entre las distintas fuerzas políticas, sustancial en esta fase de deliberación, resulta sumamente influida por el ambiente institucional dentro del cual se desenvuelve.

El grado de eficacia del sistema de comisiones es importante incluso porque en gran parte depende del mismo la capacidad del parlamento de intervenir sobre las iniciativas legislativas externas para modificarlas, enmendarlas.

La fase que se desarrolla en la asamblea sigue esquemas muy rígidos y formales en comparación con las que se desarrollan en la comisión.

3. La función parlamentaria que sigue en un orden lógico, es la de control sobre el Ejecutivo y sobre las actividades de sus secciones burocráticas. Esta es una de las funciones primordiales del parlamento, esto se debe a la disminución de la majestad de las leyes, inflacionadas y con frecuencia carentes de eficacia práctica directa, y a la incrementada importancia de toda una serie de actos gubernativos que, si bien teóricamente son de naturaleza ejecutiva, es decir limitados por el cuadro legislativo existente, en la sustancia son de naturaleza decisional y constituyen actividades de relevante innovación política.

Los instrumentos por medio de los cuales el parlamento ejerce esta función son varios. En los regímenes parlamentarios el retiro de la aprobación es la forma más drástica de acción del parlamento sobre el gobierno. En los regímenes presidenciales, ya que la permanencia en el cargo del Ejecutivo no depende del parlamento los mecanismos de intervención son necesariamente diversos: el parlamento puede recurrir a la amenaza de obstaculizar el Ejecutivo en los programas en los que se requiera su intervención o cortar los fondos a los programas gubernativos.

En líneas generales el instrumento parlamentario de control más común consiste en el de hacer público y señalar a la opinión pública la actuación del Ejecutivo a través de interrogaciones, interpelaciones e investigaciones.

La tradición parlamentaria occidental con todas sus variantes, se basa en la dialéctica de las dos partes diversas: mayoría y oposición. La mayoría, vinculada con el gobierno, tiene su papel determinante en la actividad legislativa. La oposición se limita aquí a una función de crítica y, según la fuerza que posee, efectúa intervenciones modificadoras. En la actividad de control, por el contrario, la parte principal toca justamente a la oposición que, por su posición política, tiende a examinar más críticamente la actuación del gobierno.

4. Junto con la función representativa los parlamentos cumplen también con una función de legitimación. Los parlamentos no sólo transmiten demandas y exigencias sino también, en general, manifestaciones de consenso y disenso, de sostén político o de impugnación respecto de toda la estructura de gobierno.

El parlamento contribuye a atribuir la legitimidad política al gobierno. En los regímenes que limitan gravemente el papel político autónomo del parlamento esta función legitimadora se convierte en la principal justificación de la conservación de las instituciones parlamentarias. La pluralidad de opiniones cede el puesto al unitarismo de expresión política.

El derecho parlamentario

La doctrina tradicional conceptúa al derecho parlamentario exclusivamente desde su óptica normativa.

Para Duguit el derecho parlamentario es el conjunto de disposiciones que por vía general determina el orden y método de trabajo de cada cámara.

Es indudable que dentro del parlamento moderno coexiste un conjunto de fuerzas políticas que representa los diversos sectores de la sociedad civil. Por consiguiente, el derecho parlamentario no se agota en el análisis del conjunto de relaciones interinstitucionales, pues también debe tomar en cuenta el fundamento sociológico que subyace a estas instituciones.

El derecho parlamentario se debe conceptuar como:

el complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del parlamento; las de sus dos cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras y las que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución.¹⁷

Lo que cualifica al derecho parlamentario frente al resto del derecho constitucional es la peculiaridad de su objeto, que, a su vez, se transmite al conjunto de normas que forman su contenido. El derecho parlamentario gira en torno al órgano investido de la representación popular y, de esta forma, dotado de la supremacía jurídico-política en el Estado. Como órgano de representación del pueblo, el parlamento está situado en el escalón más alto de la organización estatal. Sus decisiones son leyes y vinculan a todos los órganos del Estado y a los ciudadanos. Él, en cambio, sólo tiene como límites ineludibles los dispuestos en la Constitución.¹⁸

¹⁷L. Martínez-Elipe, en Rubén Hernández del Valle, *Derecho parlamentario costarricense*, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 15.

¹⁸Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, España, Espasa-Calpe, 1990.

Cabe definir el derecho parlamentario como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas.

Este sector del ordenamiento es derecho, en el sentido de que contiene disposiciones que resultan obligatorias para sus destinatarios. Sus proposiciones tienen una voluntad de obligar como cualquier otra norma jurídica.

Características del derecho parlamentario

El derecho parlamentario presenta, al menos, las siguientes características:

1. Es un ordenamiento originario en recíproca presuposición con el Constitucional. Se le conceptúa un ordenamiento originario porque no conoce ni reconoce otras limitaciones que las derivadas de él mismo. Es decir, no procede de ningún otro ordenamiento, pues es el mismo parlamento el que se dicta sus propias normas y de las fuerzas políticas representadas en su seno emanan las fuentes de la juridicidad parlamentaria.
2. Es un ordenamiento espontáneo. El derecho parlamentario se ha construido, a lo largo de varios siglos, mediante la concurrencia de un sinnúmero de praxis, convenciones y normas que han resultado ser las respuestas pragmáticas concretas a problemas surgidos en el juego de los intereses políticos representados en el parlamento.
3. Es un ordenamiento sustancial. El derecho parlamentario no puede conceptuarse simplemente como un ordenamiento instrumental, en el sentido de que su misión exclusiva es normativizar los procedimientos de elaboración de la ley y ejercitar el control político sobre el gobierno. Por el contrario, el derecho parlamentario es un derecho sustantivo, ya que los elementos jurídicos y los elementos políticos están tan íntimamente conexiónados en el derecho parlamentario que un divorcio conceptual entre ambos no es ni remotamente posible sin desbarbar en la visión integral que constituye su materia.
4. Es un ordenamiento dinámico. De la espontaneidad del derecho parlamentario, como una de sus notas esenciales, deriva, además, su dinamicidad. El ordenamiento parlamentario no es rígido ni estático, por lo que dentro de su seno, a pesar de tener vigencia los criterios jurídicos tradicionales para la creación, modificación y derogación de normas, existe una gran flexibilidad para que por medios menos for-

males, como las praxis legislativas, acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en el seno legislativo, etcétera, se puedan acomodar los preceptos parlamentarios a las necesidades políticas impuestas por la realidad.

5. Es un ordenamiento autónomo. El ordenamiento parlamentario es independiente y autónomo del ordenamiento general. Actualmente se admite que el parlamento tiene una potestad autoorganizativa de principio, aún en silencio del texto constitucional. En virtud de tal potestad de autogobierno la Asamblea Legislativa dicta un cuerpo normativo propio que sólo está subordinado a la Constitución.

Transparencia y rendición de cuentas

El concepto de rendición de cuentas es relativamente nuevo, de acuerdo con Ugalde la noción moderna de rendición de cuentas tiene su origen en el vocablo inglés *accountability*, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo. No existe un consenso claro sobre su significado. En cierto sentido, se puede decir que la connotación tradicional de la rendición de cuentas era eminentemente fiscalizadora; aludía, preferentemente, al informe contable que debían presentar los administradores de una empresa o dueños de la misma. La noción de rendición de cuentas se le empezó a asociar con el término de auditoría, pues se le visualizaba y practicaba meramente como un informe de contabilidad.

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general.

En los últimos años, al concepto de transparencia se le complementa con la noción de su contrario, es decir, la opacidad. Cuando se habla de transparencia, no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas.

Capítulo 2

Las funciones parlamentarias de información y comunicación

ALUDIR AL parlamento del siglo XXI vuelve obligada la referencia de su diseño institucional y normativo y de su marco funcional y orgánico. Las funciones parlamentarias, muchas más que la tradicional e intrínseca de legislar, hacen del Poder Legislativo de nuestra era el epicentro de las dinámicas públicas y la caja de resonancia de la representación política, pilar del sistema democrático.

Información y comunicación configuran por separado funciones parlamentarias por sí mismas y también, a la vez, son herramientas indispensables para el desarrollo de las demás tareas o funciones del parlamento.

Discurrir sobre temas en boga parece lugar común y cosa sencilla, sin embargo lo multidisciplinario de nuestra época y la construcción policéntrica del Estado contemporáneo complica el entendimiento de términos con distintos significados, como es el caso de la información y la comunicación; pues caben en toda dinámica pública y privada y por sí solas son disciplinas, herramientas e insumos independientes. Lo anterior se vuelve más complejo si se tiene en cuenta que nuestra era es la era de la información.

Podríamos establecer primero las distintas acepciones del término “información”:

1. Acción y resultado de informar o informarse: me dio una información muy detallada.
2. Oficina donde se informa sobre algo: los impresos se recogen en información.
3. Conjunto de datos sobre una materia determinada: información meteorológica.
4. Investigación jurídica y legal de un hecho o delito.

Como acción, resultado, oficina o dependencia, conjunto de datos o persecución de un delito, la información ha evolucionado en los últimos años, con toda seguridad, más que cualquier otra dinámica humana. Si a

ello añadimos que el ánimo democrático, exigencia ciudadana, aumento de competencia partidista, presiones sociales, internacionales y mediáticas exigen un rediseño institucional y normativo del Estado (Sartori habla de “reingeniería constitucional” y Muñoz Ledo de “reforma del Estado”) y en consecuencia un replanteamiento funcional y orgánico de los entes estatales; y que el Poder Legislativo es el centro de la actuación política, es fácil deducir que la información parlamentaria, la información que hace las veces de insumo y herramienta para la consecución de sus fines y la interacción (en realidad comunicación) entre representantes y representados, configuran un paso –aún pendiente– sin vuelta atrás.

El hecho de que las fronteras del orbe se diluyen progresivamente no refleja sólo una realidad de geográfica política, sino que más bien se trata de interacciones virtuales, mediáticas, sencillo y rápido desplazamiento y básicamente *intercambio de* y *acceso a* la misma información.

El nuevo parámetro para clasificar a los países del orbe –que dejó atrás al canon de producción económica y forma de Estado (países desarrollados, en vías de desarrollo o capitalistas y comunistas)– descansa en el nivel de consolidación democrática; y la democracia a su vez se sostiene por pilares básicos: derechos fundamentales, división de poderes y mecanismos de defensa constitucional, principalmente. Aquí también la información juega un papel cardinal: es a la vez derecho fundamental, ingrediente básico para el funcionamiento del principio de separación y colaboración de poderes y detonante de primera instancia para poner en marcha los mecanismos de defensa.

El llamado proceso de globalización no sería lo mismo sin la fantástica herramienta de Internet, que a su vez no tendría razón sin el apetito insaciable de información que caracteriza al *homo sapiens* del s. XXI. Internet democratizó y mundializó la información. Como dice Dietrich Schwantz: somos naufragos en un océano casi infinito de información. La tarea consiste en sistematizarla, discriminarla y evaluar qué información se necesita, cómo y para qué. Una de sus consecuencias directas y naturales es la homologación de sistemas, procedimientos y funcionamiento de organismos públicos y privados; tenemos ya todo a la mano, por ello genera responsabilidad cerrarse al mundo, exaltar el falso nacionalismo y recrearse en lo autóctono como la mejor de las innovaciones.

De las diversas acepciones del término “información” surge la que más nos interesa como objeto del “derecho de acceso a la información pública”, y es la información como puente o vínculo de las dinámicas comunicacionales.

Comunicación

Abordaremos la comunicación sólo desde su perspectiva constitucional, pues es la norma fundamental del Estado la fuente directa de los quehaceres parlamentarios. Las premisas comunicativas de generación y recepción tienen que ver con distintas manifestaciones de la dinámica constitucional. Concretamente y en primer lugar, la generación de información por parte del Estado está directamente relacionada con la llamada transparencia (publicidad de actos y normas, que tienen que ver con el principio de seguridad jurídica), sustento del estado de derecho y la democracia, y consecuentemente del Estado constitucional.

En segundo lugar, la recepción de información –o si se quiere, la recepción en la comunicación *Estado-gobernados*– tiene estrecha relación con los artículos 6o. y 8o. de la Constitución Política. Veamos.

Si todo el esquema representativo puede reducirse a una relación de *supra* a subordinado entre mandantes y mandatarios, la comunicación se presenta entonces como elemento indispensable para la rendición de cuentas. La generación de información tiene que ser constante y no implica por sí misma un acto gracioso de los legisladores, el gobierno o los jueces, sino que es un mínimo *minimorum* de los gestores democráticos. Tristemente, la llamada *transparencia* en la acción representativa no es una costumbre arraigada en la vida pública mexicana.

El último párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Este mandato constitucional –introducido a la Carta en 1977– se suma a tantos otros que se quedan en el plano retórico, descriptivo y simplemente gramatical. Los artículos transitorios de la reforma constitucional que introdujo al último párrafo del artículo 6o. de la Ley Fundamental la supuesta garantía del derecho a la información, no contemplaban la elaboración de la legislación necesaria para cumplir con tal mandato, con lo que si por una parte fue una reforma bien intencionada, lo cierto es que en el mundo del derecho no sirvió durante mucho tiempo.

Por su parte, el artículo 8o. de la Carta mexicana especifica que

los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta 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 la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

El problema, tanto en materia de comunicación como en términos de *libertades públicas* resalta por su gravedad, pues, ¿de qué sirve el respeto al “derecho de pedir” sin la correlativa obligación de proporcionar la información? El hecho de contestar “que no se puede proporcionar determinada información” satisface los deberes de los servidores públicos en México.

El artículo podría estar redactado en los siguientes términos: “los ciudadanos pueden pedir lo que quieran y los servidores públicos decidirán qué entregar y qué no, eso sí, siempre avisándolo por escrito”. Ello implica, por supuesto, la inexistencia de la efectividad del derecho tutelado.

Resumiendo, la comunicación *Estado-ciudadanos* está viciada de origen por una *Constitución no normativa*, por la ausencia durante años de un desarrollo legislativo en materia de acceso a la información y por la discrecionalidad que en materia comunicativa ha privado sobre el interés general.

Dinámicas de comunicación

La vertiente tradicional y más identificable de las dinámicas de comunicación es la relacionada con los medios de comunicación. El cambio de partido al frente del gobierno del Estado trajo consigo un aparato altamente preocupado por su imagen mediática. Más información maquillada para los medios y poca información pública: ello contribuyó a una conceptualización limitada de la comunicación y de la información.

Tal circunstancia se criticó en el Congreso federal, pero los integrantes de la Legislatura anterior no publicitaron su propia información ni aclararon las fuentes de información como origen de sus decisiones, cuando menos hasta que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la que tampoco ha llenado del todo el vacío informativo de los órganos y poderes federales.

Es cierto que la transparencia avanza día con día, que la tecnología facilita el acercamiento de la población a la gestión pública y que por ello las fronteras tienden a diluirse; pero también lo es que la preocupación por la imagen del Presidente y su equipo, de todas las bancadas parlamentarias, de jueces y órganos constitucionales autónomos los ha distraído en alguna medida de sus responsabilidades en repetidas ocasiones.

La campaña presidencial de Vicente Fox fue un éxito en cuanto a posicionamiento de imagen se refiere, en transmisión de “mensajes clave” y desde luego una feliz coincidencia con el malestar de la población; pero la gestión ejecutiva dista mucho de una campaña política, la “sensibilidad” de nuestro Presidente no obedece a la normalidad democrática y el gasto corriente que

efectúa el Estado en publicidad resulta desorbitante con referencia al PIB y a las enormes necesidades de la ciudadanía (bajísimo nivel escolar, falta de insumos para el campo y reactivación de la economía, sólo por mencionar algunas).

Los flujos de comunicación mediática que emanan del Estado son abundantes y no tan necesarios como los consideran sus emisores.

El triple cambio del jefe de comunicación social de la Presidencia manifiesta la preocupación excesiva por “la idea que nos hagamos del Presidente”. Las desafortunadas declaraciones de Fox respecto a los “ataques de la prensa” subrayan la ausencia de brújula democrática; y sobre todo, su facilidad para prometer y autocomplacerse en sus propias declaraciones han restado credibilidad a su acción y acrecentado el desinterés ciudadano frente a un exceso de información publicitaria de poca sustancia.

El gobierno tiene que informar no publicitarse. Requerimos legislación y topes para los gastos en medios; pues a pesar de las virtudes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como la información pública de oficio contemplada en su artículo 7o., la población media no diferencia entre comunicación como medio de promoción del Estado y comunicación como dinámica informativa esencial para el mecanismo de control que el acceso a la información implica.

Información y las funciones parlamentarias

Respecto de la información y las funciones parlamentarias, es necesario distinguir primero entre información y comunicación como funciones parlamentarias en sí mismas, de información y comunicación como elementos indispensables para el desenvolvimiento del resto de las funciones parlamentarias.

Comencemos por las segundas: las funciones parlamentarias pueden definirse como el conjunto de acciones, en realidad obligaciones, que el Poder Legislativo tiene que llevar a cabo para cumplir con su cometido orgánico y funcional, que a su vez responde al diseño institucional y normativo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos, para el caso del Congreso de la Unión, y los respectivos ordenamientos para el caso de las entidades federativas.

De las dinámicas del trabajo parlamentario se despiden el desenvolvimiento natural de la política y surge la génesis de los procesos de producción

normativa. Es en esta sinergia donde la representatividad alcanza su más alta dimensión y responsabilidad. Las funciones parlamentarias, eclipsadas generalmente por la de legislar, se redimensionan con la plural composición de nuestros congresos. Controlar, presupuestar y sobre todo representar, son tareas que dependen sustancialmente de un grado de tecnificación que no han alcanzado nuestras instituciones camerales.

El trabajo parlamentario no puede reducirse a tecnicismos. Si no hay un marco general que sustente el proceso de acercamiento y aprendizaje del derecho parlamentario, nuestros representantes, funcionarios y letrados seguirán siendo en buen número advenedizos. La transparencia se enclava aquí como elemento definitorio para la realización de los postulados que el derecho parlamentario desarrolla como expansión normativa de la norma constitucional. En este sentido, distinguir entre Estado y gobierno, soberanía y supremacía, administradores y representantes, comprender al parlamento contemporáneo como sustento del Estado democrático, del *Estado constitucional*, son fuentes imprescindibles para la posterior ramificación –y especialización– en las dinámicas y procesos que en el seno de las cámaras se generan y producen.

La función por excelencia del parlamento, aunque no fuera la que le dio vida, es la representación política. La realización de los postulados del Estado democrático dependen de este hilo conductor. En efecto, la estructura, dinámicas y procedimientos estatales se llevan a cabo mediante la tarea que los representantes hacen en nombre del pueblo. Representar significa hacer las veces de los demás. Para lo que a nosotros interesa, la representación política es un proceso (evidentemente político) por el que unas personas (representantes) sustituyen a otras (representados) en la gestión y dirección de los asuntos públicos. La representación política es un fenómeno sociológico institucionalizado a partir del surgimiento del estado democrático de derecho y del triunfo del liberalismo ideológico. Así, en una sociedad democrática el conjunto de los ciudadanos con derechos políticos delega, a través de unas elecciones, su poder en un número reducido de personas que actúan como representantes de sus electores. Estos representantes de los ciudadanos (clase política) se reúnen en asambleas políticas denominadas parlamentos, consustanciales a los regímenes democráticos, y actúan en nombre del pueblo soberano en virtud de su pertenencia a entidades políticas o naturales comprometiéndose con sus decisiones a la generalidad de los ciudadanos, en el caso de representación a nivel general o nacional. La representación política también puede manifestarse –y así lo hace– a nivel local, regional e incluso internacional.

La representación política, en la actualidad, es resultado de la necesidad surgida a raíz de la aparición de la democracia de masas en la que se gene-

realiza la participación política de los ciudadanos. La representación política vertebra y optimiza esa participación deduciendo una élite política gobernante a partir de una delegación de poder y de la consiguiente “sustitución” en el ejercicio concreto y efectivo de la soberanía política de una comunidad democrática. Por su parte la “participación política” consiste en la participación de los ciudadanos —o de las personas legitimadas que los representan— en la vida política de un país a través de elecciones libres y periódicas, para la designación de sus representantes, así como de forma directa por medio de referéndum, iniciativas legislativas y peticiones a los poderes públicos. Aquí la representación que pueda ejercer un líder social en la tarea de participación ciudadana, evidentemente que es distinta a la expresada líneas más arriba como “representación política” en sentido estricto.

Puede, igualmente, predicarse de esta prerrogativa que es uno de los presupuestos fundamentales del estado de derecho que legitima a los poderes del mismo. Se trata de un derecho constitucional fundamental, reconocido en constituciones de países democráticamente consolidados con fórmulas que establecen que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de sus representantes, libremente electos en elecciones periódicas por sufragio universal; y que asimismo tienen derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, desde luego bajo las premisas que establezcan las leyes respectivas. Derechos que derivan del presupuesto democrático básico que reconoce la titularidad de la soberanía en el pueblo.

Con estas premisas fundamentales los ciudadanos son expresamente llamados a ser sujetos activos de la vida política y no meros espectadores en el transcurso de la misma. La participación política, de esta manera, tiene la misión primordial de conseguir la integración del ciudadano en la sociedad política colectiva en la que vive y a la que pertenece. La participación política implica, por ende, la realización de una de las manifestaciones de igualdad y seguridad jurídicas; y a la vez se erige como piedra angular del funcionamiento democrático. Podemos concluir que no hay participación efectiva sin representación, y veremos más adelante cómo ninguna de las dos puede realizarse sin información y los adecuados mecanismos para su acceso.

No tiene caso entrar al desglose de la función representativa sin partir de una noción básica de democracia. Como es bien sabido, etimológicamente democracia significa el gobierno del pueblo. Sin embargo, en nuestro nivel histórico, tanto en occidente como en oriente no existe forma política alguna en la cual el pueblo, como tal, ejerza el poder político.

Admitiendo esto, resulta que tanto en el mundo demoliberal, asentado sobre estructuras neocapitalistas, como en el campo socialista, que descansa sobre bases predominantemente colectivistas, la democracia es ante todo un régimen político. Esto quiere decir que la democracia, en el nivel histórico social del presente, configura, ideológicamente, la estructura de la convivencia política con arreglo a un sistema institucional en una estructura social. Dicha convivencia es en realidad un flujo permanente de información (comunicación).

Vale la pena distinguir tres planos distintos de lo que se entiende por el término “democracia”. Una primera acepción es la referida a la democracia como forma de gobierno, y es más bien una referencia histórica a la Grecia antigua. El segundo significado, también histórico, es el correspondiente a la democracia como ideología, que encuentra su génesis en los siglos XVIII y XIX; y un tercer significado, el más importante para nosotros, es el que tiene la democracia en la actualidad y que bien podemos situarla como centro neurálgico de la organización estatal. Por ello el comentario respecto de que el parámetro para clasificar a los distintos países del orbe ya no es su capacidad económica sino el grado de consolidación democrática.

Ahora bien, ya en el plano de la democracia como valor absoluto a partir del cual se estructura y desarrolla el Estado, vale la pena distinguir entre democracia como sustancia y democracia como procedimiento. La primera sería la idea de democracia juridificada (constitucionalizada desde luego), que se compone por un conjunto de axiomas traducidas en normas que se desglosan básicamente en tres ideas fundamentales: el reconocimiento de la titularidad de la soberanía del pueblo; el reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales mínimos y la estructura normativa de organización institucional del Estado como límite a los dos reconocimientos anteriores. Estas tareas corresponden al parlamento en primer término.

La segunda acepción que nos ocupa (la democracia como procedimiento) se construye por un conjunto de normas, generalmente adjetivas o procesales que hacen posible la realización de la primera (democracia como sustancia); la norma democrático-procesal por excelencia es la regulación jurídica que establece el derecho de votar y ser votado; pero se complementa con otras instituciones jurídicas como los medios de defensa constitucional (control de constitucionalidad de las leyes o juicio de amparo). Aquí el parlamento, también, se encuentra vinculado de manera directa.

La información tiene que ver con las dos acepciones comentadas, pues las posibilidades de su conocimiento configuran un derecho por sí mismo; mientras que su acceso y expansión son también, a la vez, mecanismos de

democracia procesal y pieza clave para, al conocer, poder tomar decisiones en clave democrática, como la ejercer un voto responsable previa reflexión de las decisiones tomadas por sus representantes o previo análisis de las ofertas que los candidatos a representantes efectúan.

Ahora bien, la participación política se ejerce de manera individual o colectiva, en este segundo caso, es puesta en marcha por partidos políticos, sindicatos y agrupaciones políticas lícitas. Su diferenciación básica, o con otras palabras: el grado de participación, deviene según se trate de un sistema de democracia directa o indirecta. En el último de los supuestos el paradigma lo constituyen los cantones suizos en donde el pueblo decide directamente sus asuntos. La democracia semidirecta se da por medio del referéndum, mientras que la representativa, como su nombre lo indica, se desenvuelve a través de representantes, por lo que podemos afirmar que la democracia semidirecta es un punto intermedio entre la clásica democracia representativa y la participación ciudadana: inmejorable equilibrio democrático que se realiza, en buena medida, dependiendo de los flujos de comunicación.

La representación política se cruza con varias dinámicas del Estado y no sólo con la integración de las cámaras. Tiene que ver directamente con los partidos políticos y estos a su vez con los grupos parlamentarios, forma de integración política de los diversos legisladores. En México tenemos un sistema de representación cameral llamado proporcional compensatorio; este modelo electoral se caracteriza por hacer dos distribuciones de escaños conforme, también, a dos maneras distintas de contar los sufragios. Veamos.

En una primera fase se da la adjudicación de sufragios de acuerdo con la distribución uninominal de distrito, es decir, se otorga el escaño o curul al candidato que hubiere obtenido más votos, para ese distrito en específico, sobre el resto de los contendientes. Así, se destina un escaño por distrito conforme al sistema puro o uninominal.

En una segunda etapa, pero con base en los resultados de la misma elección, se hace una distribución de escaños atendiendo al porcentaje de la preferencia electoral. En este caso la traslación del resultado (recuento de votos) no es exacto cuando se distribuyen las curules (es decir, si un partido obtuvo el 70 por ciento de los distritos, no se le adjudica el 70 por ciento de los escaños destinados para los candidatos de representación proporcional), pues precisamente de lo que se trata es de compensar los asientos en el parlamento en aras de la pluralidad y presencia de la minoría: contrapeso indispensable de la democracia.

El diseño institucional y normativo respecto de la integración congressional de México es repetidamente criticado; son varias las iniciativas para desaparecer a los legisladores llamados plurinominales o para disminuir el

número de integrantes de cada cámara. La realidad es que la ciudadanía mexicana cuenta con una representación adecuada, producto del sistema electoral (mixto, pues el Congreso mexicano se compone de una parte de legisladores electos por el principio uninominal, y otra por legisladores de representación proporcional) que se mezcla, además, con la dualidad organizacional que implica el federalismo y la base de la organización jurídico política: el municipio. De tal suerte que cada ciudadano –si se permite dicha clasificación– cuenta, en el plano federal, con un representante (diputado) electo uninominalmente por el distrito en el que vive (que muchas veces corresponde con el municipio); otros tres (senadores) que miran por el interés de su entidad federativa; varios diputados que representan a una de las cinco grandes regiones (circunscripciones) en que se divide el país; y finalmente a 32 senadores que miran por el interés general de la nación (senadores plurinominales).

Lo anterior responde al sujeto activo de la representación (representante), y aquí la información juega un papel cardinal, pues todas las decisiones de los representantes afectan directa o indirectamente al sujeto pasivo de la representación (representado), y pasan necesariamente por una valoración informativa y de comunicación para decantarse por la mejor opción.

Aclaráramos en el párrafo anterior que lo dicho respecto de los sistemas electorales tiene que ver más con el sujeto activo que con el pasivo de la representación política, pero ello no es óbice para que el representado tome a su vez decisiones (la más trascendente es la del voto para elegir a sus representantes) con base en la información que deviene de las acciones, instituciones y resultados de sus representantes; de tal suerte que la información y la comunicación juegan un rol determinante en la figura democrática de la representación.

Capítulo 3

El acceso a la información pública en los órganos legislativos

LA EXPANSIÓN del derecho de acceso a la información en el ámbito federal y en las entidades federativas mexicanas responde a la actualización institucional y normativa que exige el proceso de consolidación democrática. Bajo la premisa de Norberto Bobbio que establece que la democracia consiste en hacer público lo público, hoy los órganos estatales adquieren su verdadero peso específico y comienzan a funcionar a todo vapor, lo que los lleva en consecuencia natural al centro de la rendición de cuentas.

La preeminencia del Poder Ejecutivo en el monopolio del ejercicio público restó presencia y acción al resto de los poderes, pero también inhibió su sistema de controles: en una relación cuasi perversa el legislador aprobaba, vitoreaba y se subordinaba al Presidente o gobernador –dependiendo del caso– todopoderoso que a cambio ofrecía cotos de poder reducidos pero suficientes como para abusar, omitir y no informar.

El exceso se mostró con la idea que los detentadores de los principales cargos tenían de la información: considerada como poder por Reyes Heróles, se asumía que al ocupar una posición de primer nivel la información concerniente a su cargo debía permanecer en sigilo.

El caso es que el Poder Legislativo, controlador por excelencia, era incontrolable, o mejor dicho, ajeno al control porque nadie conocía su información. A partir de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el Poder Legislativo se autoobligó a transparentar sus dinámicas. Ocurrió primero con el Congreso de Sinaloa, pues esa entidad, con la determinación de su entonces gobernador y ayuda temática –incluso de redacción– del doctor Ernesto Villanueva regaló al país la primera norma democrática en la materia y por consecuencia la primera directriz para abrir la información del Poder Legislativo sinaloense.

Si bien es cierto que la nueva composición plural del Poder Legislativo en general más los controles externos, principalmente mediáticos e internacionales lo habían orillado a perfeccionar y democratizar su funcionamiento,

también lo es que el ser humano tiende a evitar que lo controlen; de ahí que las consolidaciones democráticas requieran de demócratas dispuestos a reducir sus espacios de autonomía y poder; ausencia voluntaria y generalizada en la mayoría de los congresos mexicanos.

Hoy todos incluyen el término transparencia en su discurso y plataforma –a la vez que pretenden escapar de su alcance– pero hace unos años no sabían de lo que se trataba. Los que impulsamos el proyecto ciudadano federal y visitamos en ese entonces a los presidentes de los diversos partidos políticos nacionales y a los líderes de las bancadas del Congreso de la Unión explicamos uno a uno lo que esto significaba. Lo mismo ocurrió con los poderes legislativos de las entidades federativas.

Montesquieu no ha pasado de moda, ¿o quién podría contestar a la pregunta de quién controla al controlador? Todos miramos al Poder Ejecutivo, lo que es natural en una República presidencialista; sin embargo la rendición de cuentas en los poderes Legislativo y Judicial suele ser mucho más deficiente. ¿Qué acaso la distribución de recursos no se agota con el reparto de dineros entre los grupos parlamentarios sin importar si uno compra edificios, otro invierte en asesores y otros en edecanes?, ¿por qué centrar la atención en los recursos gastados y no en el trabajo generado?, ¿por qué centrar la atención en el Pleno si el verdadero trabajo y seno de la democracia deliberativa está en las comisiones?

Hoy podemos pedir cualquier tipo de información al Poder Legislativo y por lo tanto este debe contar con la facilidad operativa, flujo jurídico y voluntad política de proporcionarla. No hace más de una década que el cambio de legislatura implicaba la destrucción de la información respecto de lo generado, hecho o resguardado; lo que nos remontaba al eterno retorno nietzscheano de volver a comenzar cada tres años (con excepción del Senado, que era cada seis).

Si el parlamento implica la más extraordinaria comunión entre derecho y política su información alcanzará la dimensión de estos dos axiomas del Estado y en consecuencia, si es que se está en un Estado democrático, su acceso es impostergable. Resulta ya excéntrico aquel Estado y aquel parlamento sin acceso a su información.

La partidocracia inhibe el libre desarrollo de los grupos parlamentarios. Nuestros legisladores se han convertido en parte de la maquinaria electoral. Los partidos políticos no funcionan como caja de resonancia ideológica ni acercan al ciudadano común con los representantes. Los diputados y senadores no tienen incentivos para rendir cuentas a sus electores; finalmente no pueden reelegirse y en consecuencia tampoco impulsan los mecanismos para

ser controlados. De ahí que el derecho de acceso a la información, al margen de configurar una prerrogativa básica e inherente al ciudadano de las democracias constitucionales, active el funcionamiento y buen desempeño de los órganos camerales.

El asunto se complica si se tiene en cuenta que las dinámicas que se desenvuelven en el Congreso, cualesquiera que éstas sean, se dividen en dos rubros que atienden a su vez a los sujetos que las desarrollan y al objeto que persiguen. El objeto, analizado desde una perspectiva general, es el mismo: cumplir con el mandato que vía Constitución, se confiere al cuerpo colegiado que conocemos como Poder Legislativo. Los sujetos se distinguen por la naturaleza de su encargo: legisladores o cuerpo de apoyo. Éste, a su vez, lleva a cabo las tareas camerales como soporte para la realización de las obligaciones que se desprenden de la normatividad dirigida a los legisladores.

Podemos por tanto sentar una primera premisa para establecer la razón general de abrir la información de los cuerpos legislativos: su multifuncionalidad. Pues tenemos dos grandes grupos de sujetos que ejercen recursos públicos (legisladores y personal de apoyo), diversas funciones (políticas, técnicas, administrativas, jurídicas y de progresión estatal); un conjunto de normas que es necesario confrontar con los resultados de la gestión; un diseño institucional que también es menester verificar analíticamente (dividir el todo en partes y estudiarlas por separado) para controlar si se cumple o no con la competencia asignada a los representantes y funcionarios en el marco jurídico (convertido en ingeniería institucional para su mejor desenvolvimiento); y finalmente evaluar el grado de profesionalismo de la tarea representativa.

Distinción entre el personal de apoyo y las funciones administrativas

Cabe comenzar estableciendo la distinción entre el personal de apoyo que se dedica a cuestiones parlamentarias en estricto sentido, y aquel que desempeña funciones administrativas (recursos humanos, seguridad, contabilidad, etcétera), que desde luego no nos ocupa.

Sin un respaldo sólido, objetivo, apolítico (en el sentido apartidista del término) y permanente; los legisladores difícilmente podrían cumplir con su cometido. Dicho de manera inversa: en el Estado democrático de partidos es difícil que el parlamentario cumpla objetivamente con sus obligaciones (legislativa, de control, etcétera) puesto que la manera de percibir, el enfoque para analizar y la perspectiva para decidir, pueden variar dependiendo

de la conformación numérico-partidista y de la apreciación subjetiva que necesariamente implica la actividad política. Ello es comprensible en una sociedad pluralista regida por el sistema democrático-representativo; pero no es justificante para omitir la existencia de un ancla de certeza, seguridad y previsibilidad jurídicas, técnicas, económicas y sociológicas que garanticen el desenvolvimiento adecuado de las funciones parlamentarias: el soporte del parlamento descansa en su diseño institucional y normativo; de tal suerte que si no se cuenta con las áreas básicas y una adecuada organización interna, el esfuerzo perenne de los legisladores sobra, queda trunco y resulta insuficiente para las expectativas crecientes de la ciudadanía. En cada una de esas áreas, el insumo básico se llama información y su flujo viene a ser la actividad que la pone en marcha; si no se puede conocer nadie puede verificar el debido cumplimiento de tan alta responsabilidad.

Las áreas de apoyo parlamentario se desprenden, de manera indirecta, de la narrativa constitucional que erige al Poder Legislativo como órgano constituido; se desarrolla en normas más específicas que establecen las funciones en particular (leyes orgánicas) de las diversas dependencias de las cámaras, y su regulación interna, que debiera contenerse en reglamentos específicos o cuando menos en manuales de organización y funcionamiento de cada centro o instituto de apoyo parlamentario; pues no debe pasarse por alto que el parlamento es un órgano policéntrico, es decir, que a pesar de que conforma un solo órgano estatal, se compone por áreas que atienden las diferentes tareas encomendadas al Poder Legislativo. Desde luego que el primer obstáculo que enfrentan los congresos es de índole financiera, pues por lo general no reciben el presupuesto necesario para su debida actuación, de manera tal que la inexistencia de órganos específicos de apoyo puede obedecer a la escasez de recursos, por un lado, y a falta de voluntad política, por otro.

En años pasados no se echaban de menos las áreas paralelas al trabajo parlamentario, pues el papel del Poder Legislativo estaba relegado al de mera oficialía de partes y refrendo de la voluntad política del titular del Ejecutivo (lo mismo se reproducía en los ámbitos local y federal). Es de justicia señalar que en la mayoría de los congresos mexicanos se experimenta una transición gradual; no sólo por lo que hace a la composición plural de cada una de las cámaras, sino, sobre todo, por la mejora de su normatividad y estructura internas. Puede comprenderse el contexto del pasado en el que si el Poder Legislativo estaba subordinado al Poder Ejecutivo, no se necesitaban mecanismos de control a través del acceso a la información; sin embargo, hoy resulta indispensable.

La clave para establecer qué y cuáles órganos internos deben figurar en la composición de las cámaras, se encuentra en el listado de facultades y funciones parlamentarias contenido en los cuerpos normativos específicos (constituciones, leyes orgánicas y reglamentos internos), que a su vez son las fuentes primarias de la información parlamentaria; de tal forma que cada dinámica sustantiva del Poder Legislativo debe contar con un respaldo del cuerpo de letrados y un conjunto de áreas que den apoyo a todas las comisiones, coordinaciones, comités, secretarías, direcciones, institutos y dependencias camerales, por ejemplo las relativas a la recopilación y sistematización de la información; seguimiento de las resoluciones jurisdiccionales sobre la aplicación de leyes emitidas por los propios congresos; derecho comparado, biblioteca, etcétera.

Los cuerpos de apoyo, en un marco ideal, engloban los distintos servicios técnicos de la cámara, desempeñados por funcionarios. Su carácter es profesional. Bajo la superior autoridad del Pleno del Congreso, su mesa directiva y el Presidente, corresponde a las secretarías generales (u oficialías mayores) ofrecer a los órganos parlamentarios y a los diputados apoyo para el desarrollo de sus tareas. Más concretamente, prestan su asesoramiento jurídico y técnico a dichos órganos, facilitan distintas prestaciones y organizan los medios materiales y humanos precisos para que la cámara pueda reunirse y ejercer sus funciones.

Estas áreas debieran encabezarse por un secretario (en su caso, también puede designársele “oficial mayor”), nombrado por la mesa del Congreso a propuesta del presidente, de entre los letrados del propio Congreso (también en un plano ideal, porque en realidad, ningún Congreso mexicano cuenta con dicha regulación para la cabeza de este cuerpo de apoyo) con más de determinados años efectivos de servicio; lo que de manera simultánea nos echa en cara la ausencia de un efectivo servicio civil –parlamentario– de carrera en los congresos mexicanos. Si ni siquiera se tienen los expedientes completos del personal de las cámaras, sus méritos y experiencia; no se cuenta con elementos (que brinda la información y su acceso) para exigir que se nombre al personal más cualificado.

De la Secretaría General de Servicios Parlamentarios u Oficialía Mayor depende el grado de eficacia, objetividad e importancia de la técnica parlamentaria, misma que podríamos, para acercarnos a su contenido, diferenciar en dos grandes apartados: la correspondiente al trabajo legislativo sustantivo y aquella que tiene que ver con el trabajo parlamentario adjetivo.

Por trabajo legislativo sustantivo entendemos aquella actividad de producción normativa que se desenvuelve en el seno de los congresos, pero no

la que concierne al proceso legislativo en sí mismo, sino al contenido de las disposiciones normativas en elaboración. Esto es, nos referimos a los expertos de las diversas materias de cada una de las leyes; pues con no poca frecuencia la ciudadanía se queja del contenido de las mismas y critica al legislador por no conocer la materia sobre la cual está legislando. Si la ciudadanía no tiene mecanismos para conocer el proceso y contenido de las deliberaciones en el proceso de elaboración de las normas, el legislador puede producir normas ineficaces, como muchas que caracterizan al ordenamiento jurídico mexicano.

Hay algunas áreas y comisiones en cada uno de los congresos en las cuales es relativamente sencillo superar ese obstáculo; por ejemplo, para la elaboración del presupuesto de egresos, la ley de ingresos, la enmienda de disposiciones de carácter fiscal e incluso para la revisión de la cuenta pública, lo más natural es que las cámaras cuenten con expertos en materia hacendaria; pero no así para otro tipo de contenidos normativos, como pueden ser las reglas de competencia económica o de mercado, deportes, agricultura, educación, fomento al empleo, vías de comunicación, etcétera, por la sencilla razón de escasez presupuestal y la preeminencia y asiduidad con que se ventilan los asuntos en las cámaras. Un sistema de información puede atemperar las ausencias orgánicas al permitir un conocimiento —experiencia por lo tanto— de lo hecho con anterioridad en la misma cámara, derecho comparado y necesidades específicas que la ley debe satisfacer.

En parlamentos de países económicamente consolidados, como el caso del estadounidense o de varios países de la Unión Europea, el asunto se resuelve con un robusto equipo de asesores técnicos, investigadores y expertos en diversas ramas —tan sólo el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica cuenta con 700 asesores expertos en diversas ramas—; pero no se trata sólo de personal de apoyo, el mismo Congreso estadounidense, por ejemplo, tiene la biblioteca más grande del mundo y un sistema de información de fácil acceso y manejo que brinda todos los insumos suficientes para la buena elaboración de textos normativos y para el cumplimiento óptimo de las funciones parlamentarias.

Es menester por tanto, para el caso de los congresos de las entidades federativas, seleccionar debidamente al cuerpo de asesores (letrados) que darán solución, prestarán asesoría permanente, dictaminarán y elaborarán los contenidos de los proyectos de ley, acuerdos, decretos, etcétera, restringiendo las materias en las que es necesario un experto *ad hoc*. Pero sobre todo sistemas de información para el desahogo de sus funciones. A su vez, si todo ello se “transparenta”, tanto el legislador como su apoyo tendrán una razón más para hacer mejor su trabajo: los estaremos viendo.

Para ello lo más recomendable es establecer un sistema de oposición (concurso) con base en entrevistas, examen de conocimientos, revisión de aptitudes, dominio del marco jurídico y de la realidad en general de su temática o área; y desde luego, fomentar sistemas de servicio parlamentario permanente (servicio civil de carrera; o con más propiedad: servicio parlamentario de carrera), dotados con buenos salarios y prestaciones, además de la garantía de estabilidad y permanencia (previos controles sucesivos de estancia, como exámenes de actualización, dominio del marco jurídico y diseño institucional del Congreso, etcétera) para hacer atractiva y competitiva la plaza: es necesario generar la vocación parlamentaria al margen de la carrera político-partidista de los legisladores; vocación que generalmente no es de amplio calado en nuestra estructura social, académica y profesional; lo que a su vez ocasiona que los asesores consideren su trabajo como una oportunidad de paso con posibilidades de migrar a cargos públicos políticamente más relevantes. Es evidente que si no se comienza por legislar sobre el asunto, no llegaremos a ello. Por el contrario, plazas competitivas fijas son complemento del adecuado manejo de la información; mientras que la información, en manos que no cambian con cada legislatura, hace las veces de insumo óptimo.

Es necesario, también, que el personal de apoyo técnico cumpla ciertos requisitos, como un grado académico mínimo (debe variar dependiendo de su área), su carácter apartidista y el desenvolvimiento objetivo de sus labores: jamás “maquillar” con alguna tendencia partidista el resultado de sus análisis, estudios o investigaciones, que podría provocar con ello un sesgo parcial en la toma de decisiones políticas. Esto se protege en las leyes de acceso, pues la alteración, destrucción u obstrucción de la información es penada para el servidor público que infrinja la norma por atentar contra un bien jurídico superior: la información como medio de control individualizado, pilar del sistema democrático.

Estamos frente a una encrucijada: ¿son los profesionales del quehacer parlamentario los que generarán mayores y mejores flujo y manejo de la información, o es la información la que permitirá una madurez institucional que deseamos y no tenemos? La respuesta, al igual que la pregunta, es ambivalente, e insuficiente, pues un elemento sin el otro queda trunco.

Principio de máxima publicidad en el acceso a la información pública parlamentaria

Si el parlamento encarna en toda su amplitud el principio democrático con el sistema de representación popular, ello convierte en mandatarios del pueblo

(mandante) a los legisladores, y en consecuencia a servidores suyos a todos los funcionarios que en las cámaras laboran.

Resultaría inconcebible un encargado que no rindiera cuentas a quien le encarga la encomienda que desempeña. De ahí que las leyes de transparencia impliquen el principio de máxima publicidad de la información. No hay información concerniente a un Poder Legislativo democrático que no deba ser conocida por cualquier persona que la solicite. Era Bismarck quien afirmaba que ningún pueblo merecía conocer cómo se hacen sus salchichas y sus leyes: sus salchichas porque no las comería; las leyes porque no las respetaría ni obedecería. Esto hoy suena ridículo; quizás podríamos tener algún prurito para comer embutidos, pero no hay que tener ninguno para acercarnos al fondo de las resoluciones camerales, pues finalmente suponen la voluntad popular, y esta suposición hay que verificarla exigiendo cuentas con el mecanismo de control individualizado que es el acceso a la información parlamentaria.

Las excepciones temporales (información reservada o confidencial) sólo pueden obedecer, en consecuencia, al riesgo de no cumplir con el cometido que el desempeño de alguna función parlamentaria en específico implica, o la referente a ciertos datos personales.

Por ejemplo, si alguna comisión está llevando a cabo una investigación es evidente que el resultado de la misma podría perderse si es que se sabe qué, a quién o cómo se está investigando. Cabe la misma reflexión para asuntos de seguridad nacional. Pero en cuanto se supere el riesgo toda la información debe reservarse.

A la vez, el proceso deliberativo, consecuencia de la pluralidad en la composición de los congresos democráticos, implica por su propia naturaleza cambio de posiciones, correcciones graduales y sucesivas como resultado de las propias investigaciones y discusiones; lo que hace que los dictámenes difieran del texto original de las iniciativas. Si a ello sumamos las negociaciones políticas que entrecruzan leyes, actos de control y hasta posiciones en los congresos resulta prudente reservar la información hasta que no constituya una decisión tomada, un acto consumado o una resolución específica. ¿Pero qué razón puede haber para no publicar las negociaciones partidistas, el intercambio de posiciones, las deliberaciones sobre un tema concreto o el manejo de recursos? Ninguna.

La seguridad nacional y la seguridad pública rompen también con el principio de máxima publicidad; por ello es urgente que las comisiones respectivas, con la aprobación del Pleno, estipulen con toda precisión qué debe entenderse por cada cosa y establecer un catálogo de supuestos lo más concreto posible.

Los datos personales adquieren también en el Poder Legislativo un doble matiz que obliga a diferenciar aquellos que pertenecen a los señores legisladores y funcionarios parlamentarios de aquellos otros del ciudadano común que la cámara podría tener para el cumplimiento de sus funciones. Los servidores públicos deciden al aceptar un cargo público, sea o no de representación nacional, el trato diferenciado en el ejercicio de ciertas prerrogativas y no pueden en consecuencia gozar de la misma esfera de derechos y libertades públicas en toda plenitud como lo haría un particular. Domicilio particular, cuentas bancarias o asuntos de familia deben permanecer clasificados como confidenciales; el resto debe hacerse público. Si no lo quieren que no laboren para el Estado.

Temas relevantes. Controles

La información proporcionada con ese carácter (reservado o confidencial) por otro ente público o por un particular así debe permanecer; pero en todo caso hay que publicitar el índice o listado de esos expedientes. Devolverlos cuando dejen de poseerse y tratándose de cuestión pública abrirla en cuanto se pueda. Ejemplo paradigmático dio la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión al consultar al IFAI si la información relativa a los permisos para casas de juego otorgados por el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel, y proporcionados a la cámara por la misma Segob, eran considerados como información reservada o no; una vez que respondió el IFAI la propia Segob tuvo que abrir dicha información.

La agenda legislativa, por ejemplo, suele ser patrimonio de líderes de bancada que no explican cómo o por qué se enlista para votación determinada iniciativa y otra no. Ni siquiera los legisladores de su bancada, en ocasiones y si éstos no pertenecen al grupo cercano del líder o no presiden alguna comisión, no reciben mayor justificación de cómo fue que su iniciativa quedó en la llamada congeladora.

La propia congeladora, para concatenar ideas, es conocida sólo como el cúmulo de iniciativas sin dictaminar; cantidad desproporcionada de desperdicio legislativo de horas persona, conocimiento, sondeo de la realidad, análisis económicos, sociológicos, jurídicos y políticos que sencillamente cuestan a todos y no se informa. El principio de máxima publicidad aplicado a la tarea legislativa tiene que consistir en la información de lo que se hace, se tiene y también en aquella referente a lo que no se hace, se detiene u obstaculiza. El rendimiento legislativo, en consecuencia y si se quiere medir, descansa en una primer herramienta básica: el principio de máxima publicidad.

El parlamento es el epicentro de las dinámicas políticas. En consecuencia la “negociación política” que llevan a cabo las bancadas, el gobierno o los legisladores en particular, en general realizada a hurtadillas o por debajo de la mesa, debe encabezar la lista de la información que se da a conocer. El ciudadano se entera sólo de hechos finales y por ello no cuenta con elementos para medir el desempeño legislativo o valorar los resultados obtenidos. ¿Cómo pedir que entienda lo que sucede?

La triste concepción pública de la política como nicho generador de ineficacia y corrupción es un pendiente entre las tareas urgentes de los legisladores, pues a ellos corresponde sensibilizar o socializar lo que llevan a cabo para, entre otras cosas, cambiar la percepción ciudadana de lo público y así acercar más al ciudadano medio a la *res* pública. Sin máxima información ello no sucederá.

Disposiciones, acciones y medidas administrativas en el parlamento suponen un ejercicio directo de recursos públicos. Como regla general no cabe excepción al acceso de este tipo de información. De ahí que su contenido se encuentre en el listado de transparencia o información pública de oficio.

El asunto se complica si se tiene en cuenta la composición orgánica de las cámaras, pues hay cuestiones administrativas propias del personal de apoyo, que por principio es neutral y sirve a la institución en general; y otras de la misma índole por cada grupo parlamentario en lo general y por cada legislador en lo individual.

Cuando estamos en presencia de Congresos que consideran que la gestión administrativa es consustancial a sus tareas, postura errónea con la naturaleza parlamentaria, pero de calado profundo en la concepción política mexicana, los recursos destinados a los legisladores para este efecto suelen gozar de un margen de discrecionalidad que desemboca, en muchos de los casos, en uso partidista con fines electorales; con lo que se distorsiona el propio presupuesto de egresos, la función pública que tienen encomendada y el destino de recursos de un país o entidad federativa pobre. Aunar a ello falta de conocimiento aleja la gestión legislativa del cometido democrático.

El ciudadano común percibe un abuso sistemático del ejercicio presupuestal de sus representantes. Ello no es del todo cierto pero la opacidad contribuye a la suspicacia generalizada. Aumentos, prestaciones y viáticos forman un conjunto de información que por ningún motivo debe reservarse bajo ningún rubro. No habrá principio de máxima publicidad si el representante no comienza por transparentar todo el dinero del que dispone por todo concepto: desde sus percepciones y prestaciones hasta los apoyos para el cumplimiento de su tarea. No suele suceder así; son varios los congre-

los locales que siguen otorgando cantidades cuya rendición de cuentas es inexistente por blindarlas con el acuerdo parlamentario de uso discrecional de los legisladores. El Congreso que esté en esta situación, aunque su entidad federativa cuente con una ley de transparencia y acceso a la información de avanzada sencillamente permanecerá en la opacidad y no cumplirá con el principio de máxima publicidad de la información.

Si bien ya comentábamos más arriba que la presencia de medios en las deliberaciones puede alterar el resultado de las sesiones y el comportamiento de los legisladores; sin perjuicio de que se decida abrir las mismas reuniones en aras de la máxima publicidad y transparencia; lo cierto es que las minutas y versiones estenográficas de todas y cada una de las sesiones, reuniones, comités, juntas o cualquier otra manifestación del trabajo deliberativo tiene que ser publicitado. Aquí tampoco caben excepciones, salvo aquéllas estrictamente temporales y cuya temporalidad no debe exceder de dos legislaturas, bajo la óptica y lógica del principio de máxima apertura informativa.

Un tópico y tema clave en el control para los controladores es el de las asistencias. Generalmente se mira a las sesiones del Pleno, las cuales están en franco decaimiento, pues se pone a consideración, en términos generales lo que ya fue acordado o negociado y sólo queda para el debate aquel punto en específico al margen de la aprobación o posición general sobre determinado tema.

El Pleno muestra su disfuncionalidad: los legisladores se salen, se duermen, hablan con otros de otra cosa y no se atiende al orador. Se disculpan las segundas lecturas y se abusa de la tribuna para puntos de acuerdo. Si las negociaciones obedecen muchas veces a la postura del líder o del partido político, ¿para qué pagar a tantos legisladores? De ahí y bajo esta óptica que el control de lista y la publicidad de asistencias e inasistencias al Pleno, si bien imprescindibles, resultan insuficientes.

Es en los trabajos de comisiones y subcomisiones en donde hay que centrar la atención para verificar la eficacia, comportamiento, posición, representación y desempeño de los legisladores. En realidad no habría que preocuparse tanto por las inasistencias al Pleno como por las de los trabajos en específico. Hasta donde se ha averiguado ningún o casi ningún Congreso mexicano publica o siquiera entrega la información relativa a las listas de las reuniones de trabajo de comisiones y menos aún de subcomisiones o comisiones especiales o de investigación.

De hecho no es poco frecuente encontrar a algún legislador y hasta presidentes de comisión recopilando firmas durante las sesiones del Pleno —que es cuando más legisladores hay por el cuidado que ponen en que no se les tache

de faltistas o irresponsables— para satisfacer los requisitos de algún dictamen, reforzar el apoyo a una iniciativa o enmendar trámites parlamentario-administrativos internos, como las actas de sesión, quórum y hasta asistencia.

Lo anterior no se hace público. El legislador contemporáneo no tiene los suficientes incentivos ni costos porque no podemos meternos al conocimiento preciso de su desempeño.

No hay justificante alguno para no proporcionar esta información y para no hacerlo de oficio. Mucho menos para reservarla. Se trata de un supuesto básico de la teleología del acceso a la información a través del principio de máxima publicidad que los congresos no ponen en marcha.

En la misma proporción habría que publicar el trabajo de oficina y de calle que lleva a cabo el legislador en su distrito o circunscripción. El distinto origen de los representantes, su origen representativo (campesino, obrero, patronal, urbano, gremial, etcétera), especialidad profesional, posición de partido y concepción particular de su función desequilibra la uniformidad del trabajo parlamentario.

Por supuesto que se trata de algo consustancial a la representación política, pero confunde el mecanismo de rendición de cuentas y puede incidir en detrimento de la realización o cumplimiento de sus funciones: hay algunos que están literalmente encerrados en la redacción y composición de propuestas normativas, otros tantos en tareas fiscalizadoras, algunos más en gestiones administrativas para sus representados, tareas de partido o propaganda política, estas tres ya alejadas de su cargo, que no de su vocación.

La agenda de los legisladores, la rendición de cuentas precisa sobre cada una de sus acciones, digamos que por lo menos 40 horas a la semana —suma de la jornada laboral prevista en la normativa nacional— resulta obligatoria como información de máxima apertura.

Todo lo anterior obliga a un adecuado resguardo y sistematización de la información. La máxima publicidad no depende en exclusiva de la voluntad y vocación aperturista, sino que descansa además en el flujo informativo adecuado, lo que requiere a su vez de sistemas de archivo, documentación, recopilación y resguardo óptimos para contar con una base de datos que permita conocer qué, cuándo, cómo y por qué los legisladores destinan su tiempo a determinadas funciones, por un lado; y a efectos internos coadyuva al mejor rediseño, planeación a futuro y organización de los órganos camerales.

Las legislaturas entrantes, en principio, no tienen porque dejar cerrada información que dejó su antecesora. Salvo las excepciones previstas para la reserva como puede ser la seguridad nacional o los datos personales (de los ciudadanos, no de legisladores o funcionarios, como regla general); es difícil

que el objeto en el que se fundó y motivó la clasificación de reserva o confidencialidad en una legislatura anterior, permanezca en las mismas condiciones en la entrante.

En suma hay que recalcar que el principio de máxima información, destinado o aplicado a la información parlamentaria, adquiere su mayor relevancia en el órgano representativo por excelencia: no hay un vínculo más cercano entre la población y sus mandatarios que aquel que se da en el Poder Legislativo; y por lo tanto la información que éste posee, genera, resguarda o utiliza es por definición pública y la menos susceptible –y en todo caso más grave– de ser clasificada como reservada o confidencial.

Promoción de la cultura de acceso a la información pública en el Poder Legislativo

El parlamento moderno, órgano que encarna en su más amplio sentido el ideal democrático, ha cambiado sus dinámicas y procedimientos. Su actuar no corresponde sólo al cumplimiento de las funciones parlamentarias en estricto sentido. Los márgenes de discrecionalidad de los representantes populares disminuyen en la misma proporción que aumenta la participación ciudadana.

Lo que puede parecer un contrasentido en la lógica de la democracia constitucional representativa, se equilibra con un creciente protagonismo del ciudadano medio. Las bancadas no sólo buscan ganar las votaciones, sino también ganar legitimidad, hacerse de adherentes a sus acciones; y a la vez el representado está cada vez más cerca y al tanto de las dinámicas públicas: es protagonista de su hábitat.

El interés ciudadano, aunque creciente, resulta insuficiente. Es el representante el encargado de fomentar su participación cívica o de grupos de interés, de informarlo, rendirle cuentas, en suma, de acercarlo a la cosa pública.

Es en ese tenor que cada vez, con mayor frecuencia y en la mayoría de los congresos, las nuevas iniciativas responden o se acompañan de foros y seminarios en los que se escucha a los interesados, afectados, expertos, académicos y sociedad en general. Esto es una particularidad de los flujos de información entre el representante y el representado y un mecanismo para que el legislador tenga acceso a la información que requiere para su mejor decisión, pero no resume toda la interacción entre la comunidad y sus representantes.

Al ser el Poder Legislativo la casa de la representación nacional lleva implícita una responsabilidad de sensibilización, socialización y formación cívico-democrática de toda la ciudadanía más allá de su obligación de informar y rendir cuentas de manera permanente.

El ciudadano medio está alejado y desinteresado del Estado. Es tal su lejanía que percibe en sentido negativo a sus órganos y servidores. En general ignora todo lo que hacen sus representantes y desconoce las ventajas que puede obtener de muchos servicios públicos. Ya no se diga que ignora también que por sí mismo implica un medio de control individualizado y que ese control es a la vez un derecho o prerrogativa y un deber cívico en tanto que es ciudadano.

El representante tiene que motivar el ejercicio de esos derechos y deberes, fomentar su participación en las cuestiones del Estado y dotar a sus representados del conocimiento suficiente para su mejor inserción en todas las dinámicas del Estado.

Las campañas promocionales, en macro, por división territorial de distritos y circunscripciones y por temas es una tarea permanente del representante. La difusión de la cultura del acceso a la información es por lo tanto, en el parlamento del siglo XXI una función más de su cometido representativo.

En ese tenor, y en la medida de las posibilidades presupuestales, logísticas, funcionales y orgánicas de cada cámara el Poder Legislativo tiene que llevar a cabo, de manera permanente:

- Foros ciudadanos sobre sus trabajos en comisiones y subcomisiones en los que se hagan del conocimiento público en dónde hay más información al respecto.
- Campañas publicitarias de sus tareas en particular y de cuestiones estatales en general.
- Cursos y seminarios de capacitación en diversas materias para sus integrantes, fuentes periodísticas y ciudadanía.
- Despliegue efectivo y sistematizado para que cada legislador promueva el conocimiento de lo público en su respectivo distrito, circunscripción, grupo social o gremio al que representa y a su sector respectivo de partido, sindicato u organización.
- El cuerpo legislativo debe excitar a la ciudadanía para que haga uso efectivo de su derecho de acceso a la información pública, no sólo como derecho y deber ciudadano, sino también para que se verifiquen con fidelidad sus acciones y posiciones y la ciudadanía coadyuve en la recaudación de información que hace las veces de insumo para la mejor decisión legislativa y fortalezca la función de control consustancial al Parlamento. Los integrantes camerales tienen que estar consientes que sus mecanismo de control, tal y como están diseñados en los cuerpos normativos son insuficientes y que el control social es imprescindible para la mejor realización de las tareas estatales.

Capítulo 4

Límites al derecho de acceso a la información pública en el ámbito parlamentario

SI TOMAMOS por buena –como es y debe de ser– la regla general de máxima apertura informativa de la información parlamentaria, en consecuencia sus límites tienen que estar delimitados con toda precisión. Ello debe constar en manuales de operación para el legislador y su cuerpo de apoyo y en boletines, gacetas, circulares, bocetos, folletos y propaganda amigables y accesibles para el público que solicita acceso a dicha información.

Debe quedar asentado con la mayor precisión qué información no es pública en ese momento y por qué, cuando se trata de información que ya está clasificada por principio; y además explicar los supuestos y procedimientos de clasificación y desclasificación.

Como se ha repetido en este estudio y es evidente en las legislaciones sobre transparencia (en realidad principio de publicidad de actos y normas, y por lo tanto inmerso en el más amplio y trascendente de seguridad jurídica), el canon hermenéutico que prima sobre cualquier dinámica que de estas normas pueda desprenderse es el de máxima publicidad de la información. Sin embargo en derecho no pueden coexistir valores absolutos, pues restarían posibilidad de existencia a disposiciones similares o que en principio resultan antagónicas (antinomias). Lo mismo ocurre con la información.

Si bien es cierto que la producción y salvaguarda de la información responden al ejercicio del presupuesto público, y que de ahí emana la titularidad de la nación sobre su propiedad, también lo es que de las propias atribuciones de los órganos estatales subyace la obligación de mantener en resguardo determinada información que por su carácter no debe ser del conocimiento de la sociedad.

Ello ocurre en dos vertientes o clases de información: aquella que tiene que ver con los datos personales (información confidencial en la terminología de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en la mayoría de las legislaciones locales), y aquella otra cuya divulgación pueda comprometer la existencia de un bien jurídico

superior, como la estabilidad estatal (en todas sus vertientes), secretos que puedan otorgar ventaja indebida a un tercero y la así considerada por normas (leyes) específicas.

El tratamiento legal de la información reservada configura una necesidad y una excepción que confirma la regla de máxima publicidad, garantiza la certidumbre que debe caracterizar a los actos del Estado (todos ellos actos jurídicos por supuesto) y diferencia las actividades parlamentarias por su propio contenido.

Es acertado relacionar la reserva de la información con los secretos de Estado, considerando que el secreto es un saber escondido, una información concentrada y restringida. Entre las variedades de secretos nos interesan aquellos relacionados con el ejercicio del poder político (con el Estado) jurídicamente regulados. Podemos considerar como secretos de Estado o secretos oficiales (terminología consagrada en Gran Bretaña y España) a los secretos militares o políticos de relevancia, cuya revelación puede perjudicar gravemente a la seguridad del Estado. Junto a este tipo de secretos existe el secreto profesional y el llamado secreto de oficio o administrativo, que vincula a quienes por su posición dentro de la administración, tienen acceso al conocimiento de determinadas informaciones.

No hay que confundir los secretos (información reservada) relacionados con el ejercicio del poder político con aquellos que se pretenden para posicionar un determinado enfoque político partidista, y aquí los líderes parlamentarios juegan un papel cardinal.

La tendencia actual es la de intentar, por un lado, controlar los secretos oficiales y limitar su ámbito, mientras que por otro, se trataría de proteger al individuo en su privacidad frente al acceso no deseado de los demás, incluyendo al Estado, en línea con la afirmación de Simmel de que “los asuntos generales serían cada vez más públicos y los individuales cada vez más secretos”.

Precedentes de las reservas de la información parlamentaria

Durante la época de la monarquía absoluta se ejercía un tipo de denominación política basada sustancialmente en el secreto, en los llamados arcana o medios y consejos internos y secretos que poseen los que ejercen el dominio del Estado; constituirían algo así como “secretos profesionales”, dirigidos únicamente a quienes ejercen el poder. Más adelante, con las revoluciones burguesas, tomó forma un principio republicano distinto: el de publicidad del poder político, que se convierte en un asunto general, público: lo que es público, en la medida en que le conviene a todos debe ser público.

De esta suerte el parlamento se distinguirá como un ámbito basado en la discusión pública y la publicidad, y destinado a controlar al gobierno cuyas actuaciones, no obstante, siguieron manteniéndose, en buena medida, secretas; es más, persistió como depositario de los secretos del Estado. Tal posición se basaría en los países anglosajones en el llamado “Crown Privilege” (Reino Unido) o “executive privilege” (Estados Unidos), que permitiría al gobierno negarse a entregar documentos o medios de prueba a los tribunales o al Congreso. Sin embargo, tales construcciones jurídicas han ido perdiendo fuerza, y aunque siga correspondiendo a los poderes ejecutivos la tutela de los secretos del Estado, en dicha encomienda participan los otros poderes del mismo y órganos constitucionales autónomos, como el Tribunal Constitucional y el ombudsman, como nueva manifestación de la fuerza vinculante del principio de separación-colaboración de poderes.

En esta perspectiva, el Tribunal Supremo de Estados Unidos desmontaría el mencionado privilegio en su sentencia sobre el Watergate (*United States v. Nixon. The Watergate Tapes*). En Alemania una sentencia de 17 de julio de 1984 del Tribunal Constitucional federal, establecería que no estaba legitimada constitucionalmente la negación del gobierno a suministrar información y documentos a una comisión de investigación del Bundestag (caso Flick), ya que ésta se hallaba habilitada, para, con las debidas precauciones, y en función de la realización de control parlamentario, participar en el conocimiento de tales materias que se consideraban secretas y cuyo acceso pretendía el gobierno monopolizar. Exactamente lo contrario a la absurda protección de información respecto del Fobaproa mexicano. Estos ejemplos tienen que ver con los límites que podrían argumentarse para que el parlamento no conozca información, pero vayamos a los límites del acceso a la información parlamentaria en sentido estricto.

Características legales de la información reservada

Es evidente que los secretos oficiales y la información reservada en general (de acuerdo con la narrativa de nuestra legislación federal y la de la mayoría de las entidades federativas), pueden entrar en colisión con determinados derechos fundamentales, como son el derecho a la libertad de expresión e información. Si bien puede parecer un contrasentido de la legislación de apertura informativa, lo cierto es que se trata de un bien jurídico protegido, como da cuenta de ello la normatividad aplicable.

Es necesario distinguir el sistema de fuentes de la regulación que nos ocupa: distribuida jerárquicamente en las disposiciones de la Constitución

federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental o en su caso las diversas legislaciones locales, sus reglamentos específicos para las cámaras y los lineamientos que al efecto han establecido los órganos aplicadores del derecho de acceso a la información, en algunos como órganos constitucionales autónomos otros como instancias concretas de cada cámara.

Como regla general podríamos tomar como ejemplo la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que dispone en su artículo 3o. que se entiende por “información reservada” aquella que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los artículos 13 y 14 del mismo cuerpo normativo, bajo la premisa de que su divulgación pueda:

- comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano;
- dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;
- causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado;
- la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- los secretos de carácter comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- las averiguaciones previas;
- los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado, incluyendo para el Legislativo, desde luego, la referente a juicio político o declaración de procedencia;
- los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva;

- y la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

De hecho el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (también tomado aquí como ejemplo) establece que los resultados de las auditorías, para efectos de su publicidad, no deberán contener información que pueda causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, que se relacionen con presuntas responsabilidades o de otra índole y en general aquella que tenga el carácter de reservada o confidencial; y las observaciones de auditorías que puedan dar lugar a procedimientos administrativos o jurisdiccionales, serán hechas públicas una vez que los procedimientos sean resueltos de manera definitiva y las resoluciones correspondientes hayan causado estado y no sean recurribles en forma alguna. Podemos recomendar lo mismo para la verificación presupuestal y de control que llevan a cabo los órganos legislativos.

La información puede clasificarse como reservada por un periodo determinado, recomendamos que no exceda de dos legislaturas, salvo que la causa que dio motivo a dicha clasificación persista y revista el mismo riesgo. Desde luego se desclasificará como tal –convirtiendo a dicha información en pública– cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva señalado. El periodo de reserva puede ampliarse, previa justificación de los sujetos obligados que la clasificaron, de que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación; pero siempre con base en una ley específica y no en manuales internos de procedimientos ni reglamentos, porque no podemos pasar por alto que el Poder Legislativo es el único de los órganos del Estado que se regula a sí mismo.

Es importante resaltar que no puede invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Formas de clasificación

La información se clasifica como reservada de acuerdo con los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada que expide el órgano aplicador de la ley, quien está obligado a elaborar semestralmente, y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reser-

vados. Dicho índice indica la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice puede considerarse como información reservada o configurar un límite a la información parlamentaria. A su vez, el titular de cada comisión, comité u órgano parlamentario de que se trate debe adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados, pues el límite al acceso informativo, cuando procede, debe asegurarse.

El órgano aplicador puede poner límite a la información reservada o confidencial y tiene acceso a la información reservada y confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

También los comités de cada congreso pueden establecer criterios específicos cuando la naturaleza o especialidad de la información o de la unidad lo requieran, siempre que se justifique y no se contravengan los lineamientos expedidos por el la ley o el órgano regulador.

Dichos criterios y su justificación también deben publicarse en el sitio de Internet de las dependencias correspondientes. Un ejemplo claro podría establecerse diferenciando la naturaleza y composición de las secretarías de asuntos parlamentarios y la correspondiente a asuntos administrativos; o las diversas comisiones parlamentarias, entre sí mismas (no podrían tener los mismos parámetros la de seguridad nacional o seguridad pública que la del deporte) o en contrapartida a los comités de diversa índole, aquellos en los que participan legisladores y aquellos otros cuyo desempeño está encargado a funcionarios de apoyo.

Proceso de clasificación

El proceso para clasificar información como reservada comienza en la unidad administrativa a la que la unidad de enlace (ventanilla única en las que las personas presentan las solicitudes de acceso) de la dependencia solicita determinada información.

Si la unidad administrativa clasifica como reservada, el expediente de la información clasificada, debidamente motivado y fundamentado, será remitido al Comité de Información (máximo órgano de decisión sobre acceso en cada dependencia) para que éste confirme o revoque la clasificación.

Es pertinente aclarar que las unidades administrativas pueden entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información

permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Cuando un expediente contenga documentos públicos y reservados, se deberán entregar aquellos que no estén clasificados. Tratándose de un documento que contenga partes o secciones reservadas, se deberá entregar una versión en el que se omitan estas últimas. Las reproducciones de los expedientes o documentos que se entreguen constituirán las versiones públicas correspondientes. Esto puede resultar bastante complejo tratándose de expedientes voluminosos –como son muchas veces los documentos parlamentarios– y de hecho genera o puede generar trabajo considerable para la administración de la cámara; cuestiones que desde luego quedan subordinadas al principio de máxima publicidad de la información, que, como se sabe, configura un valor imprescindible en las democracias contemporáneas, pero que a la vez puede implicar un obstáculo a la propia información, ya que el flujo de la misma es una variable para su debida publicidad.

Por lo que hace a la desclasificación de la información clasificada como reservada, se verificará a partir del vencimiento del periodo de reserva; cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la clasificación; cuando así lo determine el comité o cuando así lo determine la autoridad de cada cámara de conformidad con los artículos aplicables de la ley respectiva. No desclasificar en tiempo o de forma debida constituye también un obstáculo para el acceso a la información parlamentaria.

El acto de reserva de información pública, al margen de revestir una decisión de carácter administrativo y por lo tanto una implicación de cierta dosis de discrecionalidad, en realidad goza de la garantía potencial de una triple sustentación jurídica que lleva al acto (de reservar y consecuentemente y de manera indirecta a la propia información que se reservó) a la adecuación plena del principio de legalidad y en términos generales, a las máximas que se desprenden del también principio básico de seguridad jurídica. Lo que queremos aclarar es que si bien puede tratarse de un obstáculo formal para acceder a la información, en realidad conlleva una protección de tipo material al bien jurídico superior de protección y flujo o reserva de determinada información.

En el mismo sentido en que podría considerarse como obstáculo o límite a la información parlamentaria la Información reservada, podría deducirse que los datos personales o confidenciales implican también una reducción del principio de máxima pública, lo cual no es certero.

Tratándose del cumplimiento de una de las funciones parlamentarias los legisladores pueden acceder a los datos personales de los ciudadanos, sin

embargo por ningún motivo pueden difundir esa información. Y de nuevo afirmamos que ello no se trata de un límite al ejercicio de la información parlamentaria, sino una garantía a la protección de datos.

Aquella información de procesos que están siendo deliberados (no todos, como el Pleno en sesiones públicas), especialmente en comisiones o comités, puede reservarse, pues llevan implícitos los límites a su acceso dado que pueden ser muy diferentes a la información definitiva de determinado asunto. Sin embargo es costumbre en muchas cámaras la apertura al público a dichas reuniones, lo que, también como señalamos más arriba, si bien es siempre deseable en aras de la transparencia, puede aparejar un cambio de postura de los legisladores que dado el caso podrían comportarse de manera distinta con público que sin él.

Por último, si no se cuenta con adecuados mecanismos de acceso se tendría un límite, de carácter logístico o instrumental a la información parlamentaria. Por otro lado mecanismos poco ágiles entorpecerían las dinámicas encomendadas a los legisladores, lo que además de limitar el contenido esencial del derecho de acceso a la información, distraería las ocupaciones y obligaciones de los representantes, causando un círculo vicioso información-negligencia-torpeza funcional del Poder Legislativo; todo lo contrario al ánimo de las legislaciones de acceso a la información y transparencia.

Clasificación de la información

La información contenida en documentos, archivos o registros contenidos en el Poder Legislativo se refiere a diferentes aspectos de la actividad pública cotidiana de los organismos del poder. En un primer acercamiento podemos decir que estamos hablando de información de tipo administrativo, parlamentario, legislativo. Esta primera clasificación deriva de los informes anuales en materia de transparencia y acceso a la información que hacen públicos las cámaras.

El Senado considera información administrativa la relacionada con viajes y viáticos, presupuesto y gasto, sueldos y dietas, servicio social y organización en general. Para la Cámara de Diputados esta información es la que tiene que ver con la estructura, nombramientos, funciones de las unidades administrativas, licitaciones, contratos, información sobre trámites, directorios, debates, versiones estenográficas, actas, demandas, el acervo bibliográfico, informes de auditorías, publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* y responsabilidades de los servidores públicos.

Relacionada con esta información, la Cámara de Diputados añade un tipo de información como la económica, que es la que tiene que ver con el presupuesto, gastos, salarios, dietas, viajes, prestaciones laborales, ingresos, patrimonio de la cámara y de sus legisladores. De alguna manera ésta se encuentra comprendida en la denominada administrativa en el Senado.

Ahora bien, la información parlamentaria es, en la Cámara de Diputados, la que tiene que ver con grupos parlamentarios, órganos de gobierno de la cámara, comisiones y comités, actividades de los diputados como sus asistencias y licencias, las sesiones y votaciones. En el Senado, se le llama información “legislativa parlamentaria” y se refiere a las asistencias, intervenciones y licencias de senadores, funcionamiento y actividades de la cámara, pero incluye las iniciativas, dictámenes, leyes, propuestas, comparencias.

La información legislativa para la Cámara de Diputados es la que tiene que ver con el proceso legislativo de las iniciativas de ley y decretos, las exposiciones de motivos, dictámenes y minutas, leyes vigentes y sus reformas, así como acuerdos parlamentarios y reglamentos.

Una vez aclarado el tipo de información de la que hablamos al referirnos a las cámaras del Poder Legislativo, veamos en qué consiste la clasificación de dicha información. Hay que saber que la clasificación de la información en la Cámara de Diputados y de Senadores opera de diferente manera para cada caso. Existen sin embargo cuatro formas de clasificación básica de la información contenida en documentos contenidos en las cámaras, a saber: *a)* pública; *b)* de oficio; *c)* reservada, y; *d)* confidencial.

Si bien estas categorías se encuentran originalmente definidas en la LFTAIPG, en este apartado nos enfocaremos a revisar el alcance de las cinco normas en materia de transparencia, acceso y clasificación de la información:

1. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2. Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores, dado el 30 de abril de 2003.
3. Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, publicado en el DOF el 12 de mayo de 2003.
4. Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, de la Cámara de Diputados dado en el Palacio de San Lázaro el 25 de agosto de 2003.

5. Acuerdo por el cual se establecen los criterios del Comité de Información sobre la Clasificación de la Información de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el DOF el 7 de junio de 2005.

La Auditoría Superior de la Federación no cuenta con un reglamento de implementación de la LFTAIPG. La Cámara de Senadores no ha publicado sus criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial según lo establece el artículo 17 del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la LFTAIPG. Hasta el momento de la publicación de este estudio el Senado solamente ha publicado un índice de información clasificada como reservada o confidencial publicado en junio de 2005.

También analizaremos en cada caso cuáles son las oficinas encargadas de implementar las normatividades de transparencia y acceso a la información pública en cada sujeto obligado del Poder Legislativo.

La responsabilidad de clasificar la información en cualquiera de las categorías que revisaremos en este apartado se compone por un proceso de verificación de la información con relación a los supuestos normativos. En otro capítulo se revisa este procedimiento, pero para efectos de este apartado, veamos en términos generales algunas de las responsabilidades de la clasificación de la información.

En la Cámara de Diputados el reglamento faculta a la mesa directiva para 1. establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; y 2. supervisar y ordenar lo necesario para que las unidades administrativas den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7o. de la ley y lo previsto en el presente reglamento.¹⁹ El papel de la mesa directiva en la Cámara de Diputados es de supervisión general del ejercicio del derecho de acceso a la información, aunque por el momento solamente nos interesa reconocer sus facultades sobre clasificación de la información.

Cabe recordar que dicha mesa directiva se encuentra compuesta por siete diputados postulados por los grupos parlamentarios y electos en el Pleno. Dichos candidatos deben tener “una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas”.²⁰

¹⁹Artículo 7o. En materia de acceso a la información pública, la mesa directiva tendrá las atribuciones siguientes: e) establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; f) supervisar y ordenar lo necesario para que las unidades administrativas den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7o. de la ley y lo previsto en el presente reglamento.

²⁰Véanse artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El reglamento de la Cámara de Diputados considera la posibilidad de hacer pública la información que contenga información clasificada como reservada o confidencial cuando sea posible eliminar del documento o tachar aquellas partes reservadas o confidenciales.²¹ Esta es también una posibilidad establecida en la LFTAIPG, y es relevante porque refleja el cumplimiento de la autoridad con los principios de máxima apertura, dando la mayor información posible al solicitante.

Otra facultad de clasificación de la información de la mesa directiva de la Cámara de Diputados es definir si la información que resulte del proceso de solicitudes considerado como afirmativa ficta, donde se entiende que la solicitud debe responderse dentro del plazo de 10 días hábiles por la unidad administrativa, la mesa directiva definirá si dicha información es o no es reservada o confidencial.²² Digamos que es en este caso donde la mesa directiva tiene la última palabra para definir si la información de una solicitud no respondida por la Unidad de Enlace se entrega o se niega.

Incluso, en el caso de la Auditoría Superior de la Federación se contemplan las versiones públicas de los documentos, que son aquellas “reproducciones de los expedientes o documentos que se entreguen” tratándose de documentos o expedientes que contengan partes o secciones reservadas donde se eliminan estas partes de la información que se le entrega al solicitante.²³ Las versiones públicas son una manera de clasificar la información para distinguirla de un documento completo, original, sin ediciones ni omisiones de la información.

Por otra parte, en la clasificación en el Senado también interviene la mesa directiva, que juega un papel similar al de la Cámara de Diputados. Adicionalmente, el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la LFTAIPG considera responsabilidades para el archivo y clasificación de los archivos antiguos y corrientes. El Archivo Histórico de la Cámara de Diputados es quien debe elaborar los criterios para catalogar y clasificar los documentos, así como la organización de los archivos y de las unidades administrativas. En este caso, lo relevante es que además el archivo debe poner a disposición un

²¹Artículo 10. Párf. 2. Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

²²Artículo 13. La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 11, se entenderá resulta en sentido positivo, por lo que la Cámara quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que la Mesa Directiva determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

²³Capítulo III, Decimoséptima del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

índice o guía de sus sistemas de clasificación y catalogación, para encontrar rápidamente los documentos.²⁴ En este caso, todas las entidades de la Cámara de Senadores deberán atender dichos criterios y sus titulares son responsables de la catalogación, clasificación, organización y almacenamiento de los archivos.²⁵

Sobre la protección de archivos, dentro del acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación incluye la protección tecnológica para documentos clasificados como reservados o confidenciales a través de claves de los servidores públicos autorizados para el acceso individual de ellos.²⁶ Estas son disposiciones adicionales de las que ya establece la LFTAIPG para proteger los archivos, solamente añade que será a través de claves de acceso a las bases de datos que contengan información reservada o confidencial.

Como hemos revisado arriba, la clasificación de la información incluye no solamente la reserva o confidencialidad de la información, pero también el mantenimiento, sistematización y clasificación de archivos, así como la elaboración de índices que permitan: *a*) conocer la clasificación de la información como reservada o confidencial; *b*) poder localizar documentos y archivos con facilidad; *c*) revisar si la información reservada o confidencial pierde su estado al cesar las causas que dieron origen a tal y desclasificarla (o mejor dicho, hacerla pública).

A continuación estudiaremos cada una de las clasificaciones de la información: *a*) pública; *b*) de oficio; *c*) reservada; y *d*) confidencial. Cada una de las categorías varía dependiendo de la entidad a la que nos referimos del Poder Legislativo, sin embargo, no hay que perder de vista que las reglamentaciones, políticas, acuerdos y lineamientos son de menor jerarquía la LFTAIPG y en ningún caso deben contradecir el sentido textual de dicha ley, sino solamente desarrollarlo hacia una implementación práctica.

Información pública

La LFTAIPG basa su estructura en el principio de máxima apertura de la información. Este principio se desglosa en la presunción de que toda la información en manos del Estado es pública y debe darse acceso salvo en casos

²⁴Artículo 13. El Archivo Histórico de la Cámara deberá elaborar los criterios, en coordinación con el Comité, para la catalogación y clasificación de los documentos, así como la organización de los archivos de las unidades administrativas y poner a disposición del público una guía de sus sistemas de clasificación y catalogación.

²⁵Artículo 10 fracc. I y IV.

²⁶Capítulo I, Séptima del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

excepcionales donde podrá llamarse información reservada o confidencial. Para que esta información, contenida en documentos y archivos, sea realmente pública, debe difundirse a través de diferentes vías de comunicación.

En la LFTAIPG se hace pública información que 1. deba hacerse pública de oficio (como veremos en seguida) dentro de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados; 2. que ya ha sido publicada en cualquier otra forma, ya sea en libros editados por el Poder Legislativo, publicaciones periódicas internas tales como las gacetas parlamentarias, o que se encuentre disponible en la página de Internet de los organismos del poder; 3. la que se deriva de todas las solicitudes de información que se generan; es decir, toda la información que no entra dentro de las obligaciones de transparencia pero que se entrega a los peticionarios, puesto que no encaja dentro de ninguno de los supuestos de reserva o clasificación, o que su difusión favorece al interés general por encima de intereses individuales de quienes la administran.

Respecto a este último punto, el Acuerdo de la Cámara de Diputados establece que la información de la cámara que sea parte de las respuestas a solicitudes de información, se considera como pública y la cámara deberá poner a disposición del público dicha información a través de medios remotos o locales de comunicación.²⁷

Por otra parte, la información pública en la Cámara de Diputados que ya se encuentre disponible públicamente, ya sea en publicaciones periódicas o en algún sitio en Internet, la Unidad de Enlace se lo hará saber al solicitante remitiéndole la fuente directa para su acceso.²⁸

En la Cámara de Senadores la información pública debe estar a disposición de los interesados en la Unidad de Enlace, disponiendo de un equipo de cómputo para su consulta directa e impresión.²⁹ El hecho de tener equipos de cómputo en las oficinas de enlace para la consulta directa de la información que ya es pública es una obligación que viene desde la LFTAIPG, y que aplica no solamente al Senado sino a todos los sujetos obligados de la ley.

²⁷Artículo 14. Párf. 1. Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, la Cámara deberá poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

²⁸Artículo 9o. Párf. 2. El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante. Párf. 3. En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

²⁹Artículo 6o. La Cámara deberá poner a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo a fin de que puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones, proporcionando apoyo a los usuarios que lo requieran, así como proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten las cámaras.

En el caso de la Auditoría Superior de la Federación se incluye una figura más de clasificación de la información: la información desclasificada. Este tipo de información no está considerada en la LFTAIPG, dado que se entiende que toda la información pública que deja de serlo es reservada o confidencial, y la reservada y confidencial que deja de serlo es pública y no “desclasificada”. Sin embargo, veamos lo que en este caso introduce la ASF.

Según el Acuerdo correspondiente, esta información puede hacerse pública.³⁰

- I. A partir del vencimiento del periodo de reserva.
- II. Cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la clasificación.
- III. Cuando así lo determine el Comité de Información, mediante acuerdo debidamente fundado y motivado, en ejercicio de sus atribuciones.
- IV. Cuando sea solicitada por autoridad judicial competente, mediante mandato debidamente fundado y motivado, solamente para el efecto de su entrega; por lo que deberá indicarse a dicha autoridad que la información correspondiente se encuentra sujeta a la reserva de ley, y si se trata de información sobre situación patrimonial, se deberá contar con la autorización a que se refiere el Criterio Decimonoveno.

Finalmente es útil reconocer en este punto que la Auditoría Superior de la Federación parte de un principio restrictivo del acceso a la información, que va en contra de la presunción de apertura máxima de la información. Esta postura quedó expresa en los considerandos del acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Información sobre la Clasificación de la ASF:

Que de conformidad con los artículos 79 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27, 28 y 80 fracción III de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, así como los artículos 13, 14 y demás relativos a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación *tienen la obligación de guardar estricta reserva sobre sus actuaciones y observaciones*; así como de la información y documentación con motivo de las disposiciones constitucionales y legales que conozcan, por lo que se deberá determinar su periodo de reserva y conservación.³¹

³⁰Vigésima segunda del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

³¹Considerando 6 del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo anterior y por lo que revisaremos más adelante, podemos advertir que el régimen de clasificación que establece la Auditoría Superior de la Federación sobrepasa, excede y abusa de las excepciones de reserva y confidencialidad de la información haciendo de estas dos, el principio y no la excepción.

Información de oficio

Uno de los principales avances normativos en materia de transparencia es la figura de la información de oficio. Esta información representa las llamadas “obligaciones de transparencia” mínimas con las que debe cumplir un ente público, y que se refieren a la rendición de cuentas de su conformación, labor, resultados, servicios y trámites entre otras. Entre otras cosas, esta información que se publica de forma proactiva –sin petición de parte sino por mandato legal– permite disminuir las solicitudes de información sobre asuntos básicos.

La LFTAIPG define la información de oficio como información que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y mantener actualizada, por lo menos la siguiente.³²

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

³²Artículo 7o. de la LFTAIPG.

- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Según la propia LFTAIPG esta información debe tener la condición de ser publicada de manera que se facilite su uso y comprensión, pero que también permita asegurar su calidad, veracidad y confiabilidad. Esta información debe

estar actualizada y presentada de manera amigable para las personas por medio de Internet y cualquier otro medio disponible, como folletos o pizarrones.

Para esto, las entidades del Poder Legislativo deberán automatizar la información poner sistemas de cómputo a disposición del público para su consulta en las oficinas de Unidad de Enlace.³³

En el caso del Senado, la información de oficio se difunde cuando la Unidad de Enlace solicita su contenido a las unidades administrativas y el Comité de Información la autoriza, entonces se pone a disposición del público en la página *web* de la Cámara de Senadores.³⁴ En el Senado, están obligados a hacer pública la información de oficio las siguientes entidades de la cámara.³⁵

- I. Órganos de Gobierno;
- II. Grupos Parlamentarios;
- III. Comisiones y Comités;
- IV. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado;
- V. Secretarías Generales;
- VI. Tesorería;
- VII. Contraloría Interna;
- VIII. Coordinaciones Generales de Comunicación Social, y de Asuntos Internacionales y Protocolo;
- IX. Direcciones Generales, y
- X. Unidades, que poseen, generan, catalogan y clasifican la información de la Cámara, de conformidad con las facultades que les correspondan.

Además de la información que establece la LFTAIPG en su artículo 7o. como información de oficio, el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la LFTAIPG del Senado amplía el contenido de la información de oficio adicionando la siguiente.³⁶

- I. La estructura Orgánica del Senado de la República;
- II. Las facultades de cada una de sus unidades legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias;
- III. El directorio completo de los servidores públicos que prestan sus servicios en el Senado;

³³Artículo 9o. de la LFTAIPG.

³⁴La información está disponible en el sitio de Internet: <http://www.senado.gob.mx/transparencia/transparencia.htm>

³⁵Artículo 9o. del acuerdo.

³⁶Artículo 4o. del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.

- IV. El orden del día de las sesiones de la Cámara, en sus periodos ordinarios y extraordinarios;
- V. La *Gaceta Parlamentaria*;
- VI. El *Diario de Debates*;
- VII. Iniciativas de ley, proyectos de decreto y puntos de acuerdo presentados para su discusión y dictamen;
- VIII. El registro de asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las sesiones de trabajo de las comisiones a las que pertenezcan;
- IX. El registro del sentido del voto por cada legislador en los casos de creación de nuevas leyes y reformas legales, así como en los puntos de acuerdo y elección o ratificación de nombramientos que se voten en forma nominal;
- X. La remuneración mensual de legisladores y servidores públicos por puesto, cargo o encargo, incluyendo el sistema de compensación, bonos o cualquier otra percepción extraordinaria de la naturaleza que fuere, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- XI. El domicilio de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- XII. Las metas y objetivos de las áreas legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias, de conformidad con sus programas operativos;
- XIII. Los servicios que se ofrecen en la Biblioteca de la Cámara y el Archivo Histórico;
- XIV. Los trámites, requisitos y formatos para que la Biblioteca y el Archivo Histórico proporcionen el servicio;
- XV. La asignación presupuestal y el detalle de su ejercicio debidamente desglosado por partidas, montos y fechas;
- XVI. Los resultados de las auditorías del ejercicio presupuestal;
- XVII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y
 - d) Los plazos de su cumplimiento;

- XVIII. El marco normativo aplicable al Senado;
- XIX. Los informes que conforme el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley Orgánica del Congreso, genere la Cámara;
- XX. Los mecanismos de participación ciudadana que establezca el Senado;
- XXI. Los informes de los viajes oficiales que los legisladores realizan con recursos de la Cámara;
- XXII. La información relativa a los montos y personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen, cuando esta disposición sea aplicable;
- XXIII. Un informe semestral del ejercicio presupuestal y del uso y destino de los recursos que la Cámara otorgue a los grupos parlamentarios;
- XXIV. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

Para el cumplimiento de la publicidad de la información de oficio, el acuerdo establece que los titulares de las entidades de la cámara tienen la obligación de proporcionar a la Unidad de Enlace la información de oficio mencionada para que sea publicada en la página electrónica del Senado.³⁷ Así, la información de oficio en el Senado amplía el sentido de la LFTAIPG y encuentra su aplicación a las funciones administrativas, parlamentarias y legislativas de la cámara.

En la Cámara de Diputados, además de la información a que se refiere el artículo 7o. de la LFTAIPG, las unidades administrativas deberán publicar.³⁸

- a) *La Gaceta Parlamentaria*;
- b) El *Diario de los Debates* de la Cámara;
- c) La bitácora de asistencias a las sesiones del Pleno por parte de los diputados y el sentido de su voto;
- d) Los dictámenes e iniciativas o puntos de acuerdo que presenten las comisiones;
- e) Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio, y;

³⁷Artículo 10 fracc. II del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.

³⁸Artículo 2o. fracc. 2 del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.

- f) Los viajes oficiales que realicen los diputados, y los informes correspondientes.

Dentro de la Cámara de Diputados, la Secretaría General es quien tiene la obligación de publicar la información de oficio de las unidades administrativas siguientes:³⁹

- a) La Auditoría Superior de la Federación;
- b) La Secretaría General;
- c) La Secretaría de Servicios Parlamentarios y las direcciones generales que la integran;
- d) La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y las direcciones generales que la integran;
- e) La Contraloría Interna;
- f) La Coordinación de Comunicación Social e Información;
- g) Los centros de estudios de la Cámara, y
- b) Cualquier otra unidad administrativa establecida para la prestación de servicios de cualquier naturaleza a la Cámara de Diputados;

Específicamente, las obligaciones de transparencia incluyen aquella relacionada con los siguientes órganos.⁴⁰

- a) Mesa Directiva;
- b) Junta de Coordinación Política;
- c) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y
- d) Comisiones y comités de la Cámara.

Dicha Secretaría General además debe publicar información adicional, tal como:

- a) Las actas de las sesiones con la lista de asistencia;
- b) Los cuerdos que se adopten y el sentido del voto de los diputados;
- c) la información relativa a la asignación, custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles y en general de todos los recursos materiales que les provea la Cámara, y;

³⁹Artículo 2o. fracc. 1 del reglamento.

⁴⁰Artículo 3o. fracc. 1 del reglamento.

- d) La información sobre la aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por la Cámara.

En el caso de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, el Reglamento establece que deberán incluir en el informe previsto en el inciso *b)* del párrafo sexto del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴¹ la información relativa a las iniciativas, minutas y puntos de acuerdo recibidos para su estudio y dictamen, así como el estado en que se encuentran.⁴²

Cabe solamente mencionar que la mesa directiva de la Cámara de Diputados tiene la atribución de supervisar y ordenar lo necesario para que se dé cumplimiento a la publicidad de la información de oficio.⁴³

La Auditoría Superior de la Federación, al no tener un reglamento de implementación interna de la LFTAIPG, no incluye disposiciones para implementar la información de oficio. En este caso el Comité de Información, que es el organismo supervisor de la garantía del acceso a la información, debe revisar que la información de oficio del artículo 7o. de la LFTAIPG sea publicada y actualizada en la página *web* de la ASF.

Información reservada

La información reservada es aquella que representa un límite natural al derecho de acceso a la información, y como tal, representa la excepción a la norma. Para garantizar el principio de apertura es necesario que la normatividad se extienda lo suficiente, pero no de manera exacerbada, hacia la delimitación de las causales de reserva de la información claras y precisas.

De manera general, la LFTAIPG establece una serie de aspectos de la vida y desarrollo del Estado que pueden entrar en conflicto con el interés general al revelar cierta información. Este interés general se entiende como el incentivo de una comunidad en su vida dentro de un estado de derecho para conocer cualquier información que pueda afectar a su bienestar. Los supuestos para considerar alguna información como reservada deben ser balanceados a través de la interpretación cotidiana de la ley con el interés general por conocer cierta información.

⁴¹*b)* Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.”

⁴²Artículo 3o. del reglamento.

⁴³Artículo 7o. fracc. F del reglamento.

Los supuestos que considera la LFTAIPG para clasificar una información como reservada es cuando ésta pueda.⁴⁴

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Este grupo de causales de reserva son conceptos amplios de los cuales se requiere de la cualidad interpretativa jurídica para aplicarlos. El momento preciso de la interpretación se da, en un primer momento, desde las unidades administrativas. Más adelante estudiaremos este proceso de clasificación, sirva en este punto mencionar que la interpretación de estos preceptos se hace a través de la motivación y la fundamentación jurídica y, como se menciona arriba, balanceando el interés general con la protección de derechos de terceros, seguridad nacional, etcétera.

El siguiente conjunto de preceptos para considerar información reservada según la LFTAIPG se refiere a información más específica que el legislador se interesó por proteger debido a la evidencia que resulta el potencial daño que ocasionaría revelar el siguiente tipo de información.⁴⁵

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;

⁴⁴Artículo 13 de la LFTAIPG.

⁴⁵Artículo 14 de la LFTAIPG.

- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Es importante resaltar que en el mismo artículo 14, la LFTAIPG establece una precondition relevante para proceder a clasificar la información como reservada, y éste lee: “No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”

Esta disposición puede invocarse a través de la LFTAIPG en cualquiera de los sujetos obligados, en este caso incluyendo el Poder Legislativo, y su eficacia ha sido ya probada en el Ejecutivo federal en la resolución 1015/2004 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

De acuerdo con el Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la LFTAIPG, las entidades de la Cámara de Senadores tienen la obligación de clasificar la información que sea de carácter reservado o confidencial, en armonía con la LFTAIPG, el acuerdo, y los lineamientos que expida el Comité de Información, que como veremos más adelante, porta esta función. Sin embargo, es importante recordar que siguiendo la jerarquía normativa, un lineamiento o acuerdo no puede aplicarse por encima de una ley federal, punto relevante para la técnica interpretativa de la clasificación de la información de los responsables en cada caso que veremos a continuación.

Un caso de lo anterior, donde un acuerdo sobrepasa a lo establecido en la LFTAIPG es el Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación, que establece un número amplio de supuestos por los cuales se puede clasificar la información como reservada. Las primeras cinco fracciones de la sección decimoquinta del acuerdo son una copia gramaticalmente modificada de los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG. El resto de las fracciones se refiere a información que la ASF pretende resguardar expresamente como reservada y que en varios casos exceden los supuestos de la LFTAIPG:

- I. La que por disposición legal obligue a guardar estricta reserva a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación y a los profesionales contratados para la práctica de auditorías.

- II. La que se encuentre protegida por secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal, que la Auditoría Superior de la Federación haya conocido en el ejercicio de sus facultades de fiscalización superior.
- III. La relativa a Averiguaciones Previas iniciadas con motivo de denuncias y querellas presentadas por la Auditoría Superior de la Federación en los casos de presuntas conductas delictivas que pudieran implicar la comisión de un delito relacionado con daños al estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no se adopte la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- VII. Toda la información relacionada con las auditorías, visitas inspecciones o cualquier otra actividad que se encuentre en proceso con motivo de la revisión de la Cuenta Pública. De igual forma, tratándose de proceso concluidos, será considerada como información reservada toda aquella que esté vinculada con observaciones y/o acciones, ya sean preventivas, correctivas o de cualquier otra índole que se encuentren pendientes de solventación o conclusión.
- VIII. Aquella información derivada del proceso de revisión y fiscalización superior de las Cuentas Públicas de ejercicios fiscales anteriores a la publicación de la Ley, en los casos en que subsistan acciones de cualquier naturaleza pendientes de resolver por la autoridad competente, y aquella que de proporcionarse pudiera afectar a terceras personas, lo que ocasionaría a la Auditoría Superior alguna de las responsabilidades previstas en la legislación.

Adicionalmente, el acuerdo establece un índice de información reservada, como para que no quepa duda de que deba ser reservada.⁴⁶

⁴⁶Decimosexta del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

- I. La información relativa a las operaciones de cualquier tipo proporcionada por las Instituciones de Crédito, Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Comodatos, la que mantendrá su carácter de reservada de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales que específicamente consideren dicha información.
- II. La información de apoyo a la función de fiscalización superior, como la información y documentos que con motivo de la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior conozcan los servidores públicos y los profesionales contratados para la práctica de auditorías por la Auditoría Superior de la Federación, así como la de sus actuaciones, observaciones y las acciones promovidas.
- III. Los papeles de trabajo que con motivo del ejercicio de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, elaboren las Unidades Administrativas.
- IV. Los documentos e información relacionados con la preconfronta y confronta de los resultados de las auditorías que practiquen las Unidades Administrativas de la Auditoría Superior de la Federación, y sus Actas y anexos correspondientes. Solamente las entidades fiscalizadas que demuestren interés jurídico, pueden solicitar el acceso a los documentos y Actas en cuya formulación han participado, teniendo la obligación de guardar la reserva a que se refiere el presente Criterio.
- V. La que contenga el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, hasta en tanto no se presente a la Cámara de Diputados, considerando que la Cuenta Pública consolida la información del Informe de Avance de Gestión Financiera, así como la correspondiente al segundo semestre del año que corresponda.
- VI. La información y documentación relacionada con las observaciones y acciones que se promuevan con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y la relativa a su seguimiento, así como la que proporcionen las entidades fiscalizadas para su solventación, hasta en tanto no se consideren como solventadas o atendidas.
- VII. La información y documentación relativa a las acciones que derivado de la aplicación del artículo 45 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación promueva la Auditoría Superior de la Federación.
- VIII. Actas y Acuerdos aprobados por los distintos Comités Internos de la Auditoría Superior de la Federación, hasta en tanto no sean

adoptadas decisiones definitivas, o siempre que se trate de asuntos que guarden relación con la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública o con las observaciones y acciones que de ésta deriven, hasta en tanto no sea entregado a la Cámara de Diputados el Informe correspondiente, o estas últimas sean consideradas como solventadas o atendidas.

- IX. Los acuerdos e informes parciales que sobre la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública realice la Auditoría Superior de la Federación a la Comisión de Vigilancia, hasta en tanto no sea entregado a la Cámara de Diputados el informe correspondiente o se concluyan las acciones legales correspondientes.
- X. La contenida en expedientes o asuntos turnados a la Cámara de Diputados por parte de la Auditoría Superior de la Federación, hasta en tanto no sea entregado a la Cámara de Diputados el Informe correspondiente o se concluyan las acciones legales correspondientes.
- XI. Opiniones, notas, memorandos o comentarios específicos sobre documentos de fiscalización que formen parte del proceso deliberativo entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, hasta en tanto no se adopten decisiones definitivas.
- XII. Solicitudes de revisión de fiscalización, opiniones o estudios requeridos con carácter confidencial por un Legislador, Comisiones, o Comités de la Cámara de Diputados, hechas a través de la Comisión de Vigilancia.
- XIII. Las Normas, Lineamientos Técnicos, Jurídicos y Administrativos, Marcos Operativos y las Guías Específicas de la Operación de los Macroprocesos para la Revisión de la Gestión Pública Gubernamental.

Como vimos inicialmente, este acuerdo de la ASF se funda en la presunción de que la información en manos de la ASF debe ser resguardada, y en estas causales de reserva de información se recata singularmente este espíritu. De manera maximalista, el acuerdo clasifica como reservadas todas las averiguaciones previas presentadas ante la misma ASF que pudieran representar cualquier daño a la Hacienda pública federal. Igualmente sin excepción se reserva la información relacionada con créditos, comodatos y fideicomisos. En estos casos el acuerdo sobrepasa los supuestos de reserva de la LFTAIPG al sumar varias nuevas causales *ad hoc* sin dejar margen a la interpretación y el balance de los derechos en conflicto.

En la redacción pues del Acuerdo de la ASF se deja a la discreción del titular máximo del organismo la facultad de decidir si la información sobre procesos de toma de decisiones y análisis se hace pública o no cuando el mismo considere como concluido o terminado el proceso. Esta intención se refleja en la redacción como “hasta en tanto no se consideren como solventadas o atendidas”, por lo que en este caso, el acuerdo deja mayores posibilidades a la ASF para clasificar un mayor número de documentos.

Adicionalmente en la ASF, existe una provisión en el acuerdo aludido que vuelve a ampliar el ámbito de información reservada establecido por la LFTAIPG:

La información que conozca, genere, obtenga o transforme la Auditoría Superior de la Federación derivada del proceso de revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, así como las acciones subsecuentes, de cualquier naturaleza, se encuentra sujeta al principio de reserva y confidencialidad.

Esta provisión que pareciera referirse a la totalidad de la información relacionada con dicho proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública, en realidad se aplica a todos los ejercicios fiscales previos a la publicación de la LFTAIPG (abril de 2002) y cuando existan acciones jurídicas pendientes.⁴⁷

Otro caso donde en algunos puntos un acuerdo rebasa lo establecido en la LFTAIPG es el Acuerdo de la mesa directa de la Cámara de Diputados por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. En una parte, los criterios repiten lo establecido como reservado por la LFTAIPG con el ánimo de desglosarlo, pero añaden los algunos puntos adicionales a la ley y aplicables a la información en manos de la Cámara de Diputados, como por ejemplo los siguientes.⁴⁸

- La entrega con carácter de confidencial por otros estados, gobiernos, parlamentos u organismos;
- La entrega con carácter confidencial por organismos internacionales o parlamentos de otros países;
- Las averiguaciones previas, de que sea parte la Cámara, alguno de los diputados o empleados de la misma;
- La expedientes judiciales en tanto no hayan causado estado;

⁴⁷Novena del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

⁴⁸Artículo 5o. del acuerdo de la mesa directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.

- Los expedientes de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva;
- La contenida en expedientes relacionados con juicios políticos;
- La contenida en expedientes de declaración de procedencia;
- Versiones estenográficas y actas de las sesiones efectuadas por el Pleno de la Cámara de Diputados, Comisiones o Comités, en sesión secreta;
- Los acuerdos e informes que realice la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, antes de comunicarlos al Pleno;
- La contenida en expedientes o asuntos turnados a la Cámara antes de ser conocidos por el Pleno;
- Opiniones, notas, o comentarios específicos sobre documentos legislativos antes de ser conocidos por el Pleno;
- Solicitudes de investigación, opiniones o estudios requeridos con carácter confidencial por un legislador, Comisiones o Comités, Grupos Parlamentarios, Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, formulada de manera expresa;
- Los expedientes relacionados con las comisiones constituidas conforme al tercer párrafo del artículo 93 constitucional;
- Cualquier otra información que así lo considere el Pleno de la Cámara o el comité de Información conforme a sus facultades.

Si bien estos puntos en algunos casos pudiesen seguir una línea interpretativa de los supuestos de reserva establecidos en la LFTAIPG, en algunos aspectos sobrepasan el propósito de clasificación originalmente plasmado en la ley. Este es el caso claro de la información contenida en juicios políticos y declaraciones de procedencia, donde el acuerdo ofrece una posibilidad nula de que se den a conocer en cualquier circunstancia.

Llama la atención la reserva de la información cuando se trata de las versiones estenográficas y actas de las sesiones secretas efectuadas por el Pleno, comisiones o comités. Este tipo de sesiones no se encuentran reguladas y cualquiera o todas de ellas pudieran ser consideradas como secretas a discreción del pleno, las comisiones o comités. De tal manera que este supuesto de reserva no solamente vulnera el mecanismo de transparencia parlamentaria y de rendición de cuentas, sino que además aquél de reuniones abiertas y públicas, parte fundamental del derecho a la información constitucional.

Luego en el acuerdo se reservan las opiniones, notas, o comentarios específicos sobre documentos legislativos antes de ser conocidos por el Pleno. Cabe solamente apuntar que existen muchos documentos de discusión y deliberación que no alcanzan la revisión o siquiera mención del Pleno. Este punto perjudica el proceso deliberativo público, abierto e incluyente de los productos legislativos, restringiendo la información a los grupos sociales que participan a través de la consulta pública en la elaboración de proyectos de ley.

Igualmente restrictivo es el acceso a la información sobre solicitudes de investigación o estudios requeridos por miembros parlamentarios, los expedientes relacionados con las comisiones constituidas conforme al tercer párrafo del artículo 93 constitucional. Pero el acuerdo añade una frase, por aquella información que pudiera causarle un perjuicio a los miembros de la cámara y que no se contempló anteriormente: “Cualquier otra información que así lo considere el Pleno de la Cámara o el comité de Información conforme a sus facultades.” Esta frase es la llave de la caja fuerte, donde nadie tiene acceso a la información a menos que el Pleno lo autorice. Es evidente que el acuerdo de reserva de la información no recoge el principio de apertura establecido por la LFTAIPG, sino que impregna su propio sello de seguridad sin siquiera tomar en cuenta el interés general.

Veamos ahora quiénes son los encargados de clasificar la información como reservada en las cámaras y la Auditoría Superior de la Federación. Esta función está establecida de manera detallada en los reglamentos y acuerdos de los organismos del Poder Legislativo, y en algunos casos también el momento en el cual dicha clasificación se debe hacer a partir de la creación de los documentos.

En la Cámara de Diputados, la mesa directiva se encargará de establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada a los que aludimos arriba.⁴⁹ Las unidades administrativas son las que en primera instancia clasifiquen la información como reservada, conforme a los criterios emitidos por la mesa directiva. En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados, deberá remitir de inmediato la solicitud al Comité de Información exponiendo los elementos para fundar y motivar la clasificación. Será ya el Comité de Información el que determine si la clasificación se confirma, modifica o revoca.⁵⁰

⁴⁹Artículo 7o. fracc. E del reglamento.

⁵⁰Artículo 12 del reglamento.

En la Cámara de Senadores los titulares de las unidades administrativas deben desclasificar la información cuando el periodo de reserva haya vencido y las causas que dieron origen a su clasificación reservada se extingan.⁵¹ Asimismo, los titulares de las entidades de la Cámara de Senadores deberán elaborar semestralmente y por rubros temáticos un índice de los expedientes clasificados como reservados, donde indique la entidad que generó la información, la fecha de clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. Dicho índice será público en todo momento sin posibilidad de ser reservado.⁵²

El Acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Información de la ASF considera, al igual que en el caso del Senado, que para la información clasificada como reservada se debe elaborar un índice semestral que es acceso público. También es el caso de la Cámara de Diputados, cuyo índice debe además de contener la información básica para localizar la información reservada y su custodio, el plazo de reserva y su fundamentación, mismo que será actualizado anualmente.

En cuanto al momento de la clasificación de la información como reservada, la Auditoría Superior de la Federación considera que será cuando: “I. Se conozca, genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o II. Se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente.”

Esto se aplica no solamente a documentos e información, sino que explícitamente abarca archivos o bases de datos.⁵³ Más aún, el plazo de reserva para la ASF inicia a partir de la fecha en que se genera la información y no desde que se clasifica, salvo aquella que hasta la publicación del acuerdo en comento no se hubiese clasificado previamente.⁵⁴

Sobre este respecto la LFTAIPG establece que la información clasificada como reservada, según los artículos 13 y 14 arriba citados, podrá tener ese carácter hasta por un periodo de 12 años y podrá ser desclasificada como reservada cuando “se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes”.⁵⁵

Desde luego que esta última frase de la LFTAIPG es incompatible con lo que establece el Acuerdo de la ASF, que retoma la factibilidad de clasificar

⁵¹Artículo 10, fracc. III.

⁵²Artículo 10, fracc. VII.

⁵³Undécima del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

⁵⁴Duodécima del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

⁵⁵Artículo 15 de la LFTAIPG.

información como reservada a propósito de lo establecido en caso de que otra disposición establezca su reserva o confidencialidad. Sobre la publicación de criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada en cada sujeto obligado, el mismo artículo 15 de la LFTAIPG establece que los equivalentes al IFAI según el artículo 61 de la misma ley deberán emitirlos. Conforme a esto, se puede decir que todos, excepto la Cámara de Senadores, han cumplido en forma.

En el caso de la Auditoría Superior de la Federación, el acuerdo reconoce el periodo de reserva por 12 años conforme a la LFTAIPG, sin embargo, añade un grado de discrecionalidad al introducir una excepción a la regla de clasificación como reservada:⁵⁶ “Por excepción se extenderá hasta en tanto no se consideren solventadas, atendidas o concluidas las acciones legales que hayan derivado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública que, en su caso, haya promovido la Auditoría Superior de la Federación.”

Cuando una Unidad Administrativa de la Auditoría Superior de la Federación considere que es necesario ampliar el plazo de reserva de una información, deberá proponer un nuevo plazo tres meses antes de que venza el periodo establecido originalmente al comité de Información. Este comité valorará la petición y en caso de no pronunciarse dentro de los dos meses posteriores a la petición de amplitud del periodo de reserva, se entiende como afirmativa ficta o respuesta favorable para ampliar el nuevo periodo de reserva.⁵⁷ Este mecanismo garantiza que las unidades administrativas resguarden la información indefinidamente, con prórrogas, y omitiendo la revisión de la información cuando las causas que dieran origen a dicha reserva hayan desaparecido.

En contraste, según la LFTAIPG, de jerarquía normativa superior que el acuerdo de la ASF por cierto, solamente procede la ampliación en caso que: “Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.”

El acuerdo de clasificación de la Cámara de Diputados, en este punto, recoge lo establecido por la LFTAIPG y recomienda la protección de la información reservada. Los encargados de la custodia y conservación de los documentos clasificados son los titulares de las unidades administrativas.

Para concluir, es importante mencionar que los reglamentos o acuerdos de los organismos del Poder Legislativo deben considerar con igual grado de

⁵⁶Quinta del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

⁵⁷Sexta del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

importancia que la clasificación de la información como reservada, el procedimiento de desclasificación. En esto la LFTAIPG es clara y establece que cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga de ser necesario.⁵⁸

Información confidencial

A diferencia de la información reservada que estudiamos anteriormente, las provisiones para la clasificación de la información confidencial son de menor cobertura que las primeras. Probablemente se deba al escaso desarrollo en el tema de la protección de datos personales que a nivel nacional guarda México, donde apenas a partir de la LFTAIPG se introduce la regulación básica.

Lo que para estos efectos debe entenderse como información confidencial está establecido en la LFTAIPG, donde se considera con tal carácter:⁵⁹

- I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

En esta delimitación sobre la información considerada confidencial, la LFTAIPG establece que no se considerará confidencial la información que “se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público”, esto es, información que ya sea pública. Es el caso de la información personal contenida en los directorios telefónicos, en registros públicos de la propiedad, o padrones puestos a disposición pública anteriormente.

Los datos personales son pues, según la misma LFTAIPG:⁶⁰

La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de

⁵⁸Artículo 14 de la LFTAIPG.

⁵⁹Artículo 18 de la LFTAIPG.

⁶⁰Artículo 3o. fracc. II de la LFTAIPG.

salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

Así pues, la clasificación de la información como confidencial es una forma de protección de los datos personales, o mejor dicho, de la privacidad de las personas a través de sus datos personales. En este apartado no revisaremos todos los componentes de dicha protección, establecidos en principios internacionales a través de diversas leyes internacionales, directivas europeas, lineamientos e instituciones que observan dicha protección. Sirva para este apartado conocer la vía y procedimiento de clasificación de la información confidencial, así como de su desclasificación por supuesto.

En la Cámara de Senadores, al igual que sucede con la información reservada, los titulares de las entidades de la cámara clasifican la información confidencial en los términos de la LFTAIPG, el acuerdo y los lineamientos que emita el Comité de Información.⁶¹ En el mismo caso mencionado, hasta el momento de la redacción de esta publicación el Senado no cuenta con lineamientos y criterios para la clasificación de la información confidencial.

La mesa directiva de la Cámara de Diputados emite los criterios de clasificación de información confidencial. En dichos lineamientos, publicados por acuerdo como hemos venido citando, clasifica como información confidencial la definida como datos personales por la LFTAIPG, pero añade algunos rubros como el número telefónico, las características emocionales y estado de salud mental y física. En todo caso, la publicación de esta información deberá ser sopesada con el interés general, porque en muchos casos conocer el estado de salud física y mental de un líder político debiera ser información de conocimiento público cuando afecta al interés general directamente.

En el caso de la información confidencial sobre personas morales que proveen servicios, adquisiciones, arrendamientos y obras públicas a la Cámara de Diputados, el Acuerdo de clasificación establece una laxa intención de hacerlos públicos:⁶² “procurará que en los contratos respectivos, dichos particulares otorguen su consentimiento para que la difusión de la información sea parcial o total, a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley y el Reglamento”.

En la Auditoría Superior de la Federación se establece, así como para el caso de la información reservada, que la información confidencial puede ser

⁶¹Artículo 10 fracc. III del acuerdo.

⁶²Artículo 14 del acuerdo de la mesa directiva por el que se establecen los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.

reservada cuando se genere u obtenga la información que contiene datos personales, o cuando una solicitud de información se haga sobre la información considerada confidencial.⁶³

La ASF considera más información como confidencial de lo que ya establece la LFTAIPG, y además clasifica como confidencial la información a “los datos personales de una persona física que con motivo de la relación laboral conozca la Auditoría Superior de la Federación”.⁶⁴ En este mismo sentido de ampliar el marco de la LFTAIPG, el Acuerdo también clasifica los datos personales que la ASF destina para fines estadísticos y que sea nominativa o permita la identificación inmediata del interesado. Además clasifica la información patrimonial que contenga la ASF.⁶⁵ La única excepción para hacer pública dicha información patrimonial será cuando exista consentimiento por escrito del titular de los datos o cuando exista una solicitud de dicha información de parte de una autoridad con motivo de una investigación administrativa o dentro de un proceso judicial; y finalmente con la autorización de los órganos del Poder Legislativo, considerados aquí como titulares de la información. En este último caso son estos órganos los que declaran la procedencia de la solicitud de información patrimonial.

El acuerdo continúa clasificando más información como confidencial a expensas de la LFTAIPG, como lo es:

la información propiedad de los agentes económicos⁶⁶ que forma parte de su documentación y correspondencia mercantil será considerada como confidencial, siempre que dicha información no sea utilizada para la asignación de un contrato en materia de obra pública, bienes o servicios; la entrega de recursos públicos; la asignación de un permiso o concesión; la explotación de recursos o actividades que requieran autorización de una entidad fiscalizada; o que guarde relación con la recaudación, administración, manejo, custodia o aplicación de ingresos y egresos federales.

⁶³Undécima del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

⁶⁴Decimocava del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

⁶⁵Decimonovena del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

⁶⁶Según la Vigésima del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación, se entiende por agentes económicos: “Se refiere a la clasificación de las unidades administrativas, productivas o consumidoras que participan en la economía; en Cuentas Nacionales se consideran agentes económicos a las familias, empresas, gobierno y el exterior. En el caso de las transferencias, los agentes económicos son: Empresas Públicas, Empresas Privadas, Organismos Descentralizados, Productores de Mercancías, Instituciones de Seguridad Social, Organismos Descentralizados Productores de Servicios Sociales y Comunes, Fideicomisos, Instituciones Privadas sin fines de lucro, Particulares, Estados y Municipios, y el Exterior.”

Y finalmente, a diferencia de otros sujetos obligados, la ASF establece aquella información que “no será considerada” confidencial, como catálogo de la información que sí es pública:⁶⁷

- I. La información que se encuentra en registros públicos o en fuentes de acceso público.
- II. La que cuente con el consentimiento expreso para divulgarla, por escrito o por medio de autenticación equivalente, de la persona a que haga referencia la información que contenga datos personales.
- III. La necesaria para fines estadísticos, científicos o de interés general prevista en la Ley, siempre y cuando no pueda asociarse con individuos en lo específico.
- IV. Aquella que sea transmitida a una persona física o moral que participe en el proceso de asignación de un contrato para la realización de una adquisición, arrendamiento, servicio u obra pública obtenida para evaluar sus propuestas técnicas y económicas con motivo de la adjudicación de un contrato otorgado a través de un procedimiento de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa.
- V. La que sea entregada por la Auditoría Superior de la Federación a los profesionales contratados para la práctica de auditorías, sin que pueda utilizarse para otro fin distinto.
- VI. La relacionada con el otorgamiento de estímulos, apoyos, subsidios y recursos públicos.
- VII. Aquella que se excluya del carácter de confidencial por disposición legal o por resolución judicial.

La información clasificada en la ASF no está sujeta a plazos de vencimiento de su clasificación, como sucede con la información reservada en la misma ASF, y por ende, tampoco considera la revisión de tal plazo: “tendrá ese carácter de manera indefinida, salvo que medie el consentimiento expreso y por escrito del titular o mandamiento emitido por autoridad competente”.⁶⁸

Baste decir en este apartado sobre la confidencialidad de la información que aun cuando los lineamientos establecidos por los organismos para clasificar documentos son de reciente creación, es necesario interpretarlos solamente a la luz de la LFTAIPG, la Constitución Política de los Estados Uni-

⁶⁷Vigesimoprimer del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

⁶⁸Vigesimotercera del Acuerdo de la Auditoría Superior de la Federación.

dos Mexicanos y las normas internacionales en la materia. En ningún caso podría estar por encima de éstos la interpretación arbitraria de un acuerdo, lineamiento o reglamento.

Comités de información

La LFTAIPG trae consigo no solamente la aplicación de criterios normativos para clasificar información y garantizar el acceso máximo a los documentos contenidos en las oficinas del Estado. También establece de manera amplia la estructura institucional para garantizar el derecho a la información, la rendición de cuentas y la transparencia.

Podemos decir que las estructuras institucionales que los sujetos obligados deben replicar en sus respectivas competencias mediante reglamentos o acuerdos están enumerados en el artículo 61 de la LFTAIPG:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7o.
- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de Información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del artículo 60;
- VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y
- VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

En este apartado estudiamos específicamente el llamado Comité de Información por la LFTAIPG, sus funciones, integración, su relevancia y la diferencia entre éste comité y otras estructuras como la unidad de enlace o la instancia responsable de resolver los recursos de revisión en los organismos del Poder Legislativo.

Funciones de los comités de información

De acuerdo con la LFTAIPG, en cada dependencia o entidad debe integrarse un Comité de Información. El comité cumple funciones cruciales para la

garantía del derecho de acceso a la información y es una nueva estructura que se crea en cada entidad, como veremos más adelante, con personal de la misma. La LFTAIPG establece que el Comité de Información tendrá las funciones de:⁶⁹

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;
- II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;
- IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;
- V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;
- VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y
- VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

Esta última fracción se refiere, en el caso de la administración pública federal, al Instituto Federal de Acceso a la Información. El equivalente al IFAI se encuentra nombrado de diferente manera en el caso de la Cámara de Senadores y Diputados, y veremos más adelante cuál es el caso de la ASF.

Con estos puntos fundamentales asentados en la LFTAIPG, la Cámara de Diputados constituyó en su Reglamento para la implementación de la ley federal aludida, las siguientes funciones del Comité de Información:⁷⁰

⁶⁹Artículo 29 de la LFTAIPG.

⁷⁰Artículo 6o. fracc. 2 del reglamento.

- a) Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la Cámara;
- b) Ampliar el plazo de reserva de la información clasificada como reservada, cuando subsistan las causas para mantener la reserva;
- c) Establecer los criterios específicos en materia de conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos;
- d) Elaborar y actualizar el índice sobre la información reservada de la Cámara de Diputados, y;
- e) Elaborar y enviar a la Mesa Directiva, los datos necesarios para la elaboración del informe anual en el materia de solicitudes de acceso a la información.

Como podemos observar, prácticamente el Reglamento recoge las principales funciones del Comité de Información, aunque de manera simplificada sin restarle importancia.

La manera como opera este comité es la siguiente: cuando el titular de la unidad administrativa haya clasificado como reservada alguna información deberá entregarla al Comité de Información fundada y motivada y éste resolverá si confirma o modifica la clasificación y niega la información, o revoca la clasificación y concede el acceso. Para este efecto, el comité podrá tener acceso a los documentos que contengan dicha información y, en su caso, deberá fundar y motivar las negativas de información, e indicarle al solicitante que tiene la posibilidad de interponer un recurso de revisión ante la mesa directiva para su consideración. En caso de tratarse de una información que no se encuentra en los archivos de la Cámara de Diputados, la Unidad de Enlace le informará al comité de dicha inexistencia y este último expedirá una resolución que confirme la inexistencia de la información solicitada.⁷¹

La manera en la que está implementado el Comité de Información en la Cámara de Diputados es muy similar a como funciona en las dependencias y entidades de la administración pública federal. El comité reporta sobre el número de solicitudes de información y el desempeño de la LFTAIPIG en la cámara a la mesa directiva, que funge como ente regulador y de quien se abunda en capítulos siguientes de este estudio. Ahora veremos el funcionamiento del comité en la Cámara de Senadores.

En la Cámara de Senadores la Comisión de Administración del Senado funge como Comité de Información teniendo para este cargo las siguientes funciones:⁷²

⁷¹Artículo 12 del reglamento.

⁷²Artículo 12 del acuerdo.

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la Cámara tendientes a proporcionar la información prevista en este Acuerdo;
- II. Establecer, de conformidad con el presente Acuerdo, los procedimientos y formatos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las entidades de la Cámara, de conformidad con lo establecido en la Ley, este Acuerdo y los criterios que para tal efecto emita el Comité;
- IV. Supervisar la aplicación de los criterios específicos, en materia de integración, clasificación y conservación de los documentos;
- V. Elaborar y enviar al Comité de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual;
- VI. Promover la elaboración y publicación de estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia;
- VII. Celebrar acuerdos y convenios de colaboración en materia de acceso a la información con otras instancias de gobierno;
- VIII. Las demás que le otorguen los ordenamientos aplicables.

El Acuerdo para implementar la LFTAIPG en el Senado rescata como vemos las funciones del Comité de Información de la misma ley. El Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información es el ente regulador a quien el Comité de Información reporta del desempeño, uso e implementación de la ley. Igualmente el Comité de Información guarda una concordancia con el establecido en la ley y el implementado por las entidades de la administración pública federal.

El caso de la Auditoría Superior de la Federación es diferente de la situación de las cámaras. Dado que no existe un acuerdo para implementar la LFTAIPG hacia dentro del organismo auditor máximo, aún no se establece un Comité de Información como en el caso expreso de las dos cámaras. Sin embargo, en el Acuerdo por el que se establecen los criterios del Comité de Información sobre la clasificación de la información de la Auditoría Superior de la Federación, se introduce una figura con el mismo nombre pero diferentes funciones. El llamado Comité de Información para el caso de la ASF es el ente supervisor, en funciones equivalente al IFAI, y no así al Comité de Información que revise la clasificación de la información y tenga las funciones que la LFTAIPG establece.

Este ahorro de un comité no se expresa en ninguna de las normas que constituyen el marco regulatorio federal de la transparencia y acceso a la

información pública. El Comité de la ASF parece un híbrido pues del Comité de Información establecido en la LFTAIPG y el ente regulatorio. Ciertamente tiene algunos objetivos de los comités de información que en este apartado analizamos, como son:

El objetivo del Comité es coordinar, vigilar y asesorar a la Unidad de Enlace y Unidades Administrativas involucradas para garantizar la transparencia en el acceso a la información de las personas que así lo requieran y que genera la propia Institución. Analizar y evaluar la problemática en la recepción y entrega de la información y adoptar los acuerdos que permitan resolver en el corto plazo las posibles deficiencias e irregularidades que se detecten. Promover las acciones que permitan optimizar la entrega de la información solicitada.⁷³

En contraste y más relacionado con las funciones de un ente supervisor, el Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación confirma, modifica o revoca la clasificación de la información hecha por las unidades administrativas directamente, y establece criterios específicos de clasificación de la información y organización de archivos. Este comité fue establecido por acuerdo el 7 de junio de 2005, dos años después de la entrada en vigor de la LFTAIPG sin aún haberse emitido acuerdo de implementación general de la ley, sino uno *ex profeso* para dicho ente supervisor.⁷⁴ Este hecho resta las funciones de supervisión del ente toda vez que la LFTAIPG no se encuentra satisfactoriamente implementada en la ASF.

Dado que estamos ante una instancia diferente a los comités de información pero con la misma denominación, no vamos a entrar en sus funciones y gestión ya que eso se aborda en el capítulo de este estudio correspondiente a los entes supervisores.

Integración del Comité de Información

El objetivo de los comités de información propuestos desde la LFTAIPG y aplicables a todos los sujetos obligados, es crear una estructura capaz de brindar un grado de pluralidad e independencia sobre las funciones que desempeña. Especialmente, la actividad de revisión de la clasificación, fundamentación

⁷³Capítulo II, Objetivo del Comité, Artículo 8o. del Acuerdo por el que se establece el Comité de Información.

⁷⁴Capítulo I, Atribuciones del Comité, Artículo 17 del Acuerdo por el que se establece el Comité de Información.

y motivación de la información es una función que requiere de un personal conocedor de la gestión pública, con capacidad para argumentar la reserva de la información dando preferencia al acceso y el interés general. Estos comités funcionan de manera colegiada y adoptan sus decisiones por mayoría de votos. En este contexto, la integración de los comités de información es elemental para promover la óptima clasificación y promoción de la implementación de la LFTAIPG.

Revisemos primero la integración propuesta por la LFTAIPG, observable para todos los sujetos obligados. En la LFTAIPG se establece que cada Comité debe estar integrado por:⁷⁵ “I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad; II. El titular de la unidad de enlace, y III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.”

En términos prácticos, el servidor público designado por la entidad es la autoridad conocedora de la información y documentos contenidos en las oficinas de la entidad, y además relacionado con las implicaciones y daños que pudiera generar la información desclasificada. Este integrante además debiera estar dotado de autoridad para promover acciones en torno a la publicidad de la información de oficio y el buen funcionamiento del procedimiento y servicio del acceso a la información hacia dentro de la entidad completa.

El titular de la unidad de enlace es un funcionario público que recibe y da cauce a las solicitudes de información pública. Como veremos más adelante, es la puerta de entrada del ciudadano a la entidad, y en este caso funge como el promotor del cumplimiento de la ley en beneficio de la persona solicitante de la información. Finalmente, el titular del órgano interno de control es un integrante externo de la entidad, que aporta una opinión y voto desde una postura externa y conforme los principios de rendición de cuentas que su misma naturaleza le provee.

De alguna manera, y precisamente para que diversos intereses se encuentren representados, el Comité de Información es así establecido en la LFTAIPG y así implementado en la administración pública federal. A continuación analizamos la integración de los comités en las dos cámaras, no así en la ASF por razones que expusimos anteriormente, haciendo énfasis en la conservación de la colegiación de los comités y la pluralidad en la toma de decisiones.

En la Cámara de Diputados, el Reglamento de implementación de la LFTAIPG establece que el Comité de Información está integrado por los siguientes miembros del organismo parlamentario: “a) El Secretario General

⁷⁵Artículo 30 de la LFTAIPG.

de la Cámara; b) El Titular de la Unidad de Enlace, y c) La Junta de Coordinación Política.”

Dichos integrantes deciden sobre la clasificación de la información por mayoría de votos.⁷⁶ En este caso, el lugar del servidor público designado es ocupado por el secretario general de la Cámara de Diputados, se respeta el puesto de la unidad de enlace como lo establece la LFTAIPG, y en lugar del titular de órgano de control se introduce a la Junta de Coordinación Política. Este último miembro del Comité de Información merece atención.

Según el artículo 31 del *Manual de organización general expedido en cumplimiento a los lineamientos para la organización de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros*, expedidos por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos actualizado hasta agosto de 2005, la Junta de Coordinación Política está integrada con los coordinadores de cada grupo parlamentario.⁷⁷ Esta junta pretende ser un organismo colegiado y representa los intereses plurales de la cámara.⁷⁸

Así las cosas, en un análisis específico sobre la colegiación que propone la LFTAIPG para la integración del Comité de Información y la que se establece en la Cámara de Diputados, vemos que hablamos de la representación de dos intereses diferentes en el último integrante. El titular del órgano de control interno es un representante que fiscaliza y monitorea el cumplimiento de las funciones de gestión de los entes desde un organismo externo, que no es el mismo ente. La Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado pero

⁷⁶Artículo 60. fracc. 1 del reglamento.

⁷⁷Véase <http://www.diputados.gob.mx/organiza.shtml>

⁷⁸Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutos que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;

b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;

c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;

d) Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;

e) Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara;

f) Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;

g) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y

b) Las demás que le atribuyen esta ley, o los ordenamientos relativos.

al interior de la cámara, que representa los intereses de los partidos al interior de la cámara y con proyección interna, no independiente como la tiene un órgano de control. En términos prácticos, la intervención de un integrante del órgano de control representa, en el caso de la administración pública federal, una presencia que no forma parte de la entidad. La junta forma parte de la Cámara de Diputados, no es ajena al organismo, de hecho, es subordinada del Pleno de la cámara y no representa ningún control externo a los parlamentarios en equilibrio de los poderes, sino un control entre ellos mismos.

La relación que guardan los tres integrantes del Comité de Información de la Cámara de Diputados, comité que es el primer candado para evitar que intereses internos del organismo prevalezcan en todo caso sobre los intereses del solicitante de la información, es de subordinación. En el organigrama de la cámara se observa en orden de subordinación la unidad de enlace bajo el secretario general, y este último bajo la junta.

En la Cámara de Senadores el Comité de Información está formado por la Comisión de Administración del Senado.⁷⁹ Dicha comisión a su vez está integrada por siete legisladores de diversos partidos y tiene las funciones de dictamen y de investigación a las dependencias y entidades de la administración pública federal.⁸⁰ La Comisión de Administración del Senado es una comisión ordinaria, que por naturaleza analiza y dictamina las iniciativas de ley o decreto, así como los asuntos de su competencia.⁸¹ En este caso, al igual que en la Cámara de Diputados, observamos que no existe un control externo en la toma de decisiones del comité. En contraste, hay una relación de subordinación entre los miembros de la Comisión de Administración y la mesa directiva de la cámara. Esto significa que si en alguna solicitud de información se pretende conocer información que puede lastimar políticamente a la mesa directiva, el Comité de Información o Comisión de Administración difícilmente estaría a favor del solicitante aun cuando el interés general impera.

Unidades de enlace

La Unidad de Enlace es la cara de la institución hacia el público solicitante de información. Es una oficina gubernamental de reciente creación establecida en la LFTAIPG con la labor de dar seguimiento personalizado a

⁷⁹Artículo 12 del acuerdo.

⁸⁰<http://www.senado.gob.mx/comisiones.php?ver=marco>

⁸¹Artículo 85, fracc. 2,a) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

cada solicitud de información hacia dentro de las entidades y organismos. En muchos casos, las unidades de enlace han sido instaladas en las oficinas de información y orientación al ciudadano, siempre asignando a un funcionario habilitado y colocando la señalización correspondiente al servicio de acceso a la información.

Funciones de las unidades de enlace

Entre las funciones primordiales de la Unidad de Enlace son las enumeradas en la LFTAIPG:⁸²

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7o., además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

El funcionario público habilitado para desempeñar las funciones de unidad de enlace conforme a la ley no es el inspector de cada oficina para conocer el uso que los solicitantes harán de la información, o acaso los intereses que los mueven para solicitarla. La LFTAIPG exime a cualquier persona de pre-

⁸²Artículo 28 de la LFTAIPG.

sentar el interés jurídico al momento de hacer una solicitud, y también de presentar cualquier identificación para acreditar su personalidad. Estos puntos son indispensables para ser tomados en cuenta dentro de las funciones de las unidades de enlace de los organismos del Poder Legislativo.

Es importante observar una función crucial de las unidades de enlace y que es aquélla de orientar al solicitante en la elaboración de su pregunta. Esta función parte del supuesto de que las personas que no son funcionarios públicos, es decir, el público en general, conoce poco de la cosa pública, los documentos que se generan en cada uno de los procedimientos de gestión, y la manera en la que se encuentran almacenados. Por esta razón, la función de orientar en todo momento al solicitante cumple el cometido de brindarle un panorama preliminar al solicitante acercándolo al documento que pudiera contener la información que busca.

Sobre la función de orientación, el Reglamento de la Cámara de Diputados en la materia, establece que cuando la unidad de enlace requiere al solicitante que corrija los datos cuando su solicitud es insuficiente para localizar los documentos por una vez y dentro de los 10 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, entonces “este requerimiento interrumpirá el plazo establecido”. Parecería que el reglamento llamara en este caso a una pausa en el tiempo que corre para responder una solicitud, pero realmente es ambiguo el texto y no indica más si el conteo vuelve a iniciar o simplemente se detiene.⁸³

Otra función de la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados es auxiliar a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, aun cuando el solicitante no sepa leer o escribir. Además, cuando se trate de información que no le compete a la cámara, la Unidad de Enlace procurará orientar al solicitante hacia la oficina que corresponda.

Una vez recibida una solicitud de información en la Cámara de Diputados, la Unidad de Enlace la turnará a la Unidad Administrativa que corresponda para que localice la información, verifique su clasificación y le comunique a la Unidad de Enlace sobre la procedencia del acceso y el formato en que se encuentra disponible para que determine su costo si es el caso.⁸⁴ Este es prácticamente el procedimiento interno que se desata al momento de que una persona realiza una solicitud de información a la Cámara de Diputados, procedimiento no ajeno a lo que sucede en los otros sujetos obligados de la LFTAIPG.

⁸³Artículo 80. fracc. 2 del reglamento.

⁸⁴Artículo 10 del reglamento.

En la Cámara de Senadores la Unidad de Enlace tiene las siguientes atribuciones:⁸⁵

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 4o., además de propiciar que las entidades de la Cámara la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre la dependencia o institución que en su caso pudiera desahogar su petición;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Recibir los recursos de revisión y tramitarlos de conformidad a los lineamientos aprobados por el Comité;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la Cámara y los particulares.

En este caso, el Senado extiende las funciones de la Unidad de Enlace y le encarga del recibimiento y trámite de los recursos de revisión en caso de que el solicitante desee inconformarse con la respuesta que reciba. Esta función es llevada a cabo, en el caso de la administración pública federal, por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el mismo encargado de resolverlos. Pareciera pues que siguiendo lo establecido en la LFTAIPG sobre los entes supervisores, como el IFAI, el Comité de Garantía de Acceso a la Información y Transparencia de la Información sería el más indicado para desempeñar esta función, sin mezclar un proceso de solicitud y otro de revisión de la respuesta ante la misma Unidad de Enlace. Sin embargo, como veremos más adelante, este Comité de Garantía no representa intereses ajenos a los de la Cámara de Senadores por su conformación, y en esta lógica difícilmente sería visto como un ente supervisor independiente, por lo que el proceso de recepción y trámite de recursos lo delega a la Unidad de Enlace.

⁸⁵Artículo 11 del acuerdo.

En la Auditoría Superior de la Federación las funciones de la Unidad de Enlace son establecidas en el Acuerdo por el que se establece el Comité de Información y le asignan las atribuciones de:⁸⁶

- I. Recabar y difundir en la página de Internet Institucional, la información a que se refiere el artículo 7o. de la Ley, en los términos y plazos establecidos por la misma;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información en los términos de la Ley;
- III. Auxiliar a los solicitantes en la elaboración de las solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias, entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los interesados;
- V. Solicitar al Secretario Ejecutivo, se convoque al Comité a sesión extraordinaria en los siguientes casos;
 1. Cuando exista duda razonable por parte de las Unidades Administrativas, respecto de la procedencia o no de atender una solicitud, y
 2. Cuando existan recursos de revisión interpuestos por los interesados.
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la Institución necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficacia en la gestión y trámite de las solicitudes de acceso a la información;
- VIII. Llevar el registro de las solicitudes de acceso a la información y sus resultados;
- IX. Elaborar y someter a la consideración del Comité, un informe anual que incluya el número de solicitudes de acceso a la información recibidas, así como su resultado y su tiempo de respuesta;
- X. Comunicar a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a los Poderes de la Unión o a los interesados, las resoluciones que en materia de acceso a la información tome el Comité;

⁸⁶Capítulo II, Atribuciones de los Integrantes del Comité, Artículo 19 del Acuerdo por el que se establece el Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación.

- XI. Coordinar la operación del Programa de actividades para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley, y
- XII. Las demás que sean necesarias para garantizar y agilizar el flujo de la información entre la Institución y los interesados.

La fracción V indica algo similar a lo que establece el Acuerdo del Senado en relación con los recursos de revisión, y algo más. La Unidad de Enlace de la ASF puede convocar a reunión extraordinaria para aclarar en caso de duda sobre la procedencia o no de atender una solicitud. Esto es novedoso y rebasa el marco establecido por la LFTAIPG, que en ningún momento establece da cabida a la duda sobre atender y dar procedimiento a una solicitud de información, a menos que sean solicitudes de información ofensivas.⁸⁷

Adicionalmente, a la Unidad de Enlace en la ASF se le encomienda la función de reportar cuando existan recursos de revisión, en el entendido de que es esa misma oficina quien los recibe. Valga para este caso el mismo análisis sobre la independencia del ente supervisor que se hace para el caso del Senado y que más adelante se detalla.

Integración de las unidades de enlace

La integración de las unidades de enlace ha pasado por varios modelos de implementación entre los sujetos obligados de la LFTAIPG. En su generalidad, se trata de funcionarios dedicados a las áreas de comunicación social o difusión, con un perfil específico de personas que conocen ampliamente la labor de la entidad y los documentos que producen las unidades administrativas de la misma. En la mayoría de los casos dichos funcionarios son nombrados por los titulares de las entidades.

En la Cámara de Senadores la mesa directiva integra a una Unidad de Enlace.⁸⁸ En la Cámara de Senadores dicho nombramiento depende de la presidencia de la mesa directiva.⁸⁹

Finalmente, la ASF como hemos venido diciendo, aún no cuenta con un reglamento o acuerdo para implementar la LFTAIPG y por esta razón no existe legalmente un procedimiento para el nombramiento de este funcionario habilitado.

⁸⁷ Artículo 48 de la LFTAIPG.

⁸⁸ Artículo 11 del acuerdo.

⁸⁹ Artículo 5o. del reglamento.

Capítulo 5

Sujetos obligados en los órganos legislativos

COMO HABÍAMOS señalado más arriba, las dinámicas que se llevan a cabo al seno del Poder Legislativo pueden distinguirse, según se atiende, al objeto que persiguen o a las personas que las desarrollan.

Podemos distinguir tres categorías generales de las personas que llevan a cabo las dinámicas atribuidas al parlamento desde la narrativa constitucional hasta leyes orgánicas, reglamentos y manuales de procedimientos:

1. Legisladores;
2. Personal de Apoyo;
3. Personal de la Entidad Superior de Fiscalización o de la Contaduría Mayor de Hacienda, según sea el caso.

Los legisladores, sujetos naturales de la titularidad de los órganos camerales, encarnan en su máxima dimensión –incluso con mayor énfasis que el Presidente de la República– el mandato de la representación popular y nacional. En consecuencia son los sujetos obligados por excelencia para proporcionar toda la información concerniente y propia al Poder Legislativo.

Debe tomarse en consideración que las funciones de los representantes son multidisciplinarias, claro, dentro de las propias mecánicas parlamentarias; y por ello, incluso, su pertenencia orgánica y funcional a los trabajos legislativos nos permite ubicarlos en distintos centros de la cámara.

En ese tenor, los legisladores pertenecen, indistintamente a:

- grupos parlamentarios;
- directiva, liderazgo o subliderazgo de su grupo parlamentario, en su caso;
- Mesa Directiva, en su caso;
- Junta de Coordinación Política o Gran Comisión, también en su caso;
- comisiones;

- subcomisiones;
- comités;
- comisiones de investigación, en su caso;
- comisiones especiales, en su caso;
- coordinaciones territoriales;
- directivas o titularidad de la coordinación territorial, en su caso;
- integrantes de la Comisión Permanente;
- directivos de la Comisión Permanente, en su caso;
- grupos independientes de legisladores de diversos partidos para impulsar alguna iniciativa en específico;
- comisiones de protocolo;
- comisiones de conferencia;
- comisiones de representación para reuniones interparlamentarias;
- integrantes de algún grupo de trabajo multiorgánico, en su caso (como la llamada “reforma del Estado”);
- integrantes informales de algún grupo de presión o interés para impulsar determinada acción legislativa, en su caso (como ocurrió con la Red Mexicana para una Democracia de calidad que impulsaba la reelección consecutiva de legisladores, en la que destacaban senadores de diversos partidos políticos).

El listado anterior, variable en cada cámara y en cada legislatura, permite ubicar la integración efectiva de los legisladores a los trabajos camerales; de ahí cabe hacer una discriminación del objeto de cada centro independiente de funcionamiento de los órganos del Poder Legislativo y por lo tanto una diferenciación específica del contenido de los diversos tipos de información; sin embargo no cabría hacerla desde una perspectiva subjetiva (diferenciando a los legisladores por su pertenencia a determinada comisión, directiva, etcétera o por su grado de responsabilidad, que en principio tampoco es admisible tratándose de órganos colegiados (que implica que cada uno de sus miembros está revestido por la misma dignidad, autoridad y que su voto y deliberación es exactamente igual y proporcional que los respectivos de sus compañeros de legislatura).

Reduciendo lo anterior resulta una premisa: la responsabilidad respecto de la publicidad de la información es imputable al Estado y en consecuencia a los sujetos que actúan en su nombre (representantes). Todos los legisladores son sujetos obligados y no hay excepción subjetiva (atendiendo al sujeto), sino y en todo caso objetiva, lo que depende de las variables normativas que establezca la legislación respectiva de acceso a la información.

Sin embargo sí cabe diferenciar el grado de vinculatoriedad –podríamos decir responsabilidad– en los diversos servidores que integran al Poder Legislativo respecto de la información, su flujo, reserva y cuidado: son justamente los legisladores los primeros responsables del adecuado cumplimiento de la normativa de la información concerniente a la cámara; y en la misma tesitura deben velar por el cumplimiento a las disposiciones de transparencia (como por toda normatividad interna del parlamento: leyes orgánicas, reglamentos, manuales de procedimiento, etcétera) los coordinadores, vicecoordinadores, presidentes, vicepresidentes, secretarios, presidentes de comisión, encargados de comités y en general todos los legisladores que desempeñan una función directiva, de coordinación o representación de sus compañeros o de un grupo de ellos (atendiendo a su división funcional y orgánica desde la perspectiva político partidista, de trabajos parlamentarios en estricto sentido o de tareas administrativas propias de la cámara de que se trate).

La segunda categoría general del funcionamiento cameral se compone por el denominado “personal de apoyo”. Éste, a su vez, puede dividirse en dos grupos: el que sirve a las cuestiones propiamente parlamentarias y aquel que destina sus esfuerzos al apoyo administrativo, incluyendo logística, resguardo, seguridad y todos los servicios que se prestan para el personal de la cámara.

Como ocurre con los legisladores, no cabe hacer una discriminación de la información por el sujeto que la maneja, conoce o resguarda, sino por el tipo de información. La conclusión es igualmente sencilla: todo servidor público de la cámara es responsable de cuidar, archivar, sistematizar y proporcionar aquella información que maneja, conoce o resguarda. Claro, según los procedimientos establecidos por la normativa en la materia.

La tercera categoría general del personal adscrito e integrante del Poder Legislativo lo componen los servidores de la Entidad Superior de Fiscalización o de la Contaduría Mayor de Hacienda, según sea la denominación específica de cada órgano cameral y su normativa.

Si se hace una diferenciación entre el personal de apoyo básico (todos los que no son legisladores, ya sea que prestan sus servicios en auxilio del cumplimiento de una función parlamentaria en específico o en materia administrativa) y los funcionarios o trabajadores de los órganos de fiscalización presupuestaria y de cuenta pública, es por la sencilla razón de que esta función –la de las cuentas de los recursos–, si bien una entre otras tareas que corresponden al parlamento ha crecido por la complejidad, dimensión y trascendencia de su cometido; y sobre todo, por lo que a nosotros interesa, porque se trata de una encomienda cuya información, pública por naturale-

za y con un interés general y superior para toda la comunidad, implica una reserva de origen en tanto no sea concluyente.

Aquí encontraríamos una excepción al principio de máxima publicidad de la información, ya que implica un proceso deliberativo y en marcha casi de forma permanente y por lo tanto su publicidad podría poner en riesgo su resultado.

Esto de ninguna manera implica un cheque en blanco para que las contralorías, entidades de fiscalización o contadurías no rindan cuenta, también de forma permanente y puntual, de la información concerniente a su funcionamiento, organización y desempeño.

Estamos ante dos grandes rubros de información por lo que hace a los órganos del Poder Legislativo encargados de la fiscalización: la del objeto propio de su cometido y la concerniente al propio órgano, podríamos decir con otras palabras y de nueva cuenta: funcional y orgánica.

Una vez terminado el ejercicio en fiscalización esa información es pública de oficio (llamada también obligaciones de transparencia), con lo que podemos concluir: sus titulares y funcionarios son sujetos obligados siempre, pero no en todo momento dependiendo del avance anual de sus obligaciones.

Tipos de información parlamentaria

Hay que relacionar en primer lugar algunas categorías jurídicas y políticas mínimas a propósito del funcionamiento del parlamento para delimitar con precisión el objeto de nuestro interés: la información de los órganos legislativos para poder acceder a ella.

Pues bien, al parlamento corresponde nada menos que el desarrollo de todo lo contenido en el articulado constitucional a través de su función legislativa, por una parte, y otro conjunto de competencias, en tanto *poder constituido*, que equilibran el ejercicio del poder y tecnifican las funciones de los distintos órganos del Estado, por la otra.

El desarrollo legislativo encargado al parlamento supone un desarrollo directo de la Constitución. Así se ha entendido en Alemania, cuya Constitución establece que el Poder Legislativo está subordinado a la Ley Suprema mientras que el Ejecutivo y Judicial lo están a la ley, misma que, como es evidente, elabora el parlamento. En otros términos, el Congreso, a través de su función representativa, es el encargado de proyectar la soberanía popular en textos articulados, generales, abstractos y coercitivos denominados leyes.

Aquí subyace una doble relación respecto de la supremacía constitucional entre el Poder Legislativo y la Constitución: la proyección que el Poder

Legislativo tiene que hacer de la Carta en las leyes que produce, por un lado; y el límite competencial que le viene impuesto por la norma superior –la Constitución–, por el otro.

Aquello otorga el carácter de norma superior al texto constitucional, pero hay otra razón que obliga que así sea: el contrato social, la voluntad popular expresada en norma, y los más altos anhelos democráticos –como los derechos humanos y una bien estructurada división de poderes– no bastan para que dichos postulados se cumplan, es menester así que cualquier norma y todo acto de autoridad estén obligados, informados y limitados por la Constitución.

Aquí encontramos el papel del parlamento en el Estado democrático: desarrollar esa voluntad popular en sus actos y asegurarlo con su función, entre otras, de producción normativa. Cuando la actuación de las autoridades o las normas que emite el parlamento son aceptadas por la población –cuestión que se mide generalmente a través de la opinión pública– se tiene legitimidad.

Por su parte la legalidad cumple el papel de verificar la congruencia de una norma o un acto de autoridad con su norma superior. Cuando es la Constitución lo que se emplea como canon o parámetro para constatar la validez de cualquier norma o acto de autoridad, el término adecuado no es el de legalidad, sino el de *constitucionalidad*.

De esta forma, legalidad –constitucionalidad– y legitimidad se erigen en premisas fundamentales de la tarea parlamentaria. El parlamento desarrolla, por vía de legislación y del resto de sus funciones, los postulados de la Constitución. Un parlamento que no brinda logre ambas premisas no es propio de un estado constitucional de derecho, de un Estado democrático. En el mismo sentido, un parlamento que no brinda información a través de la apertura informativa tampoco lo es. Sigamos.

Precisamente el parlamento, órgano estatal en el que convergen ambas premisas, encarna la más alta responsabilidad estatal con las tareas que desempeña: funciones parlamentarias es la designación adecuada para las labores camerales.

Podemos encuadrar las funciones del Poder Legislativo –y por lo tanto los diversos tipos o variedad de información parlamentaria– en 10 grandes ramos, que se desprenden a su vez de las facultades consignadas en el ordenamiento constitucional.

1. La primera de ellas, y la más importante como ha quedado de manifiesto líneas más arriba es la función representativa, pues los órganos legislativos, antes que cualquier cosa, tienen la tarea de *representar* a la nación.

2. Aunada a la anterior, la función deliberativa garantiza los derechos democráticos más elementales de las minorías. El trabajo deliberativo, que consiste en el debate alrededor de todas las dinámicas y procedimientos que se dan en el seno del Congreso, perfecciona la regla democrática por excelencia: la imposición de la voluntad mayoritaria con la única condicionante de respetar los derechos de la minoría. Por ello encuentra sentido el hecho de escuchar a los partidos pequeños representados en la cámara a pesar de un acuerdo previo entre grupos parlamentarios mayoritarios, pues de esa manera todos los grupos de la sociedad se hacen eco en la tribuna nacional y también, desde luego, con esto se mantiene viva la posibilidad de influir en las decisiones camerales.

3. La función legislativa, en realidad la que absorbe la mayoría de los esfuerzos congresionales, configura la altísima tarea de proyectar los postulados de la Constitución por vía de producción normativa.

4. La función de control cumple una tarea vital de equilibrio en el Estado democrático, pues al parlamento corresponde, también, el ejercicio permanente de supervisar las labores de la administración pública, encabezada por el titular del Ejecutivo y compuesta por todos los servidores públicos a su cargo. Controlar implica la tarea política por excelencia y genera vinculatoriedad en la permanente rendición de cuentas. El éxito en la gestión de control depende del grado de obligatoriedad jurídica que se desprende de las acciones controladoras. De ahí que la función de control en el parlamento mexicano no sea del todo eficaz. Además de la poca normatividad sobre ello, el control tiene que ejercerse sobre los distintos niveles de la administración pública, pues la comparecencia de secretarios de despacho en el pleno de alguna de las cámaras no sirve de mucho, siendo necesario al efecto dotar de facultades de control a las diversas comisiones, con la correlativa obligación de los servidores públicos de comparecer, rendir e informar ante las mismas.

5. La función presupuestal que realiza el parlamento fue en realidad la que originó su nacimiento. En una tarea similar a la de control político, pero con fines estrictamente destinados a los ingresos y egresos del erario público, el Congreso está encargado de aprobar los proyectos presupuestales y de recaudación, así como de evaluar la rendición de cuentas sobre el gasto público.

6. La tarea electoral ha cumplido una doble vertiente: en nuestra anterior normatividad federal era la Cámara de Diputados la encargada de calificar la elección del Presidente de la República y la propia elección de los legisladores (cuestión que se reproducía para los gobernadores de los estados y los diputados

locales); despropósito evidente en la veracidad de los comicios, que fue bien suplida por el nacimiento de un órgano constitucional autónomo, ciudadano y en cuya sede están representados todos los partidos políticos: el IFE o el IEE, según sea el caso, ahora encargados de la organización y calificación de las elecciones. Pero hay otra tarea electoral que sigue desempeñando el Poder Legislativo y que es necesario mantener en ese estado: la designación o nombramiento de Presidente de la República o gobernador constitucional de un estado para el caso de muerte, interdicción, renuncia o desaparición, para lo cual el Congreso –federal o local– y en su caso la Comisión Permanente, puede nombrar a un Presidente o gobernador sustituto, provisional o interino. Esta función hace de las tareas representativa y deliberativa, el centro de la decisión política relevante, al ver el interés de la nación por encima de las premisas partidistas.

7. La función de comunicación es imprescindible, pues el vínculo entre representados y representantes y la congruencia de éstos con los postulados democráticos y con las necesidades reales de la población, depende del flujo de comunicación que presente la relación activa que guarda la representación política con la participación ciudadana. De la misma manera la colaboración entre poderes y las relaciones informales que éstos tengan, hacen de las tareas camerales un canal para la optimización estatal. Por ejemplo, si los legisladores revisaran el costo financiero y la estructura de la administración pública (a partir del punto de vista de ésta) para poner en marcha una nueva ley, probablemente evitaría en buena medida la disfuncionalidad que acarrearán muchas de nuestras normas. De la misma manera contar con la opinión del Poder Judicial, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Tribunal Superior de Justicia en concreto, puede evitar la avalancha de amparos y acciones de inconstitucionalidad que muchas de nuestras disposiciones generan.

8. Aunada a la función anterior, la labor de información que llevan a cabo las cámaras es imprescindible para su cometido, pues la tarea legislativa no puede producirse con efectividad si no es a través de datos específicos de toda índole que permitan a los legisladores producir normas acordes con la realidad, necesidad y posibilidades de implementación. Igual que la comunicación –y como parte de ella–, la información corre en dos sentidos: la que se allegan los representantes para cumplir mejor con sus funciones; y la que arrojan como resultado de sus gestiones para ser fiscalizados por la opinión pública respecto de su cumplimiento y desempeño. Transparencia y principio jurídico de publicidad de actos y normas dependen de la función informativa del Poder Legislativo.

9. La función jurisdiccional cumple otro de los puntos de equilibrio torales para la vida estatal, ¿quién controla al controlador? La máxima de las decisiones jurisdiccionales está en realidad libre de control, pero la responsabilidad política y penal de los juzgadores, así como de las altas esferas del gobierno, son susceptibles de juicio por los órganos camerales, de tal suerte que los representantes de la nación vigilan el apego a la normatividad de dichos sujetos.

10. Por último, a través de la tarea administrativa se realizan las gestiones internas para la organización, diligencia y desempeño de las cámaras. A cada una de ellas le corresponde el encargo de responsabilizarse de la composición, estructura, ejercicio del presupuesto y en general, de todas las acciones necesarias para contar con los medios afines al desempeño de sus gestiones. La administración interna de cada cámara nada tiene que ver con la función administrativa que realiza el Poder Ejecutivo, y se restringe sólo a la guarda y ejercicio de sus bienes.

Sintetizando, el Estado constitucional no puede lograr su cometido sin el parlamento, quien a su vez, como puente entre soberanía y supremacía, como medio a través del cual se proyectan los derechos fundamentales y engarzan las funciones públicas del Estado, desarrolla diversas funciones que bien superan la concepción de productor de normas para erigirlo en el máximo órgano del Estado contemporáneo, al reunirse en él, la comunión más espectacular –sólo por debajo de la experiencia constituyente– entre derecho y política.

Ahora bien, el desglose de las funciones parlamentarias no basta –como puede observarse aquí e incluso líneas y capítulos anteriores– para determinar el tipo de información parlamentaria desde la perspectiva exclusiva de la información. Así, el tipo de información parlamentaria podríamos establecerla con base en la misma clasificación funcional. Pongámosla en juego con el respectivo objeto que persigue y contiene:

1. *Representativa*: Acrecienta flujos de comunicación, y por lo tanto, de información entre representantes y representados. Permite una fiscalización efectiva del desempeño de los representantes.
2. *Deliberativa*: El debate, si es de altura, tiene que ser sobre ideas y procesamientos específicos de información; por ello, debate sin información es como un planteamiento sin sustento. No puede haber resultados eficaces sin información veraz y oportuna. A su vez el conocimiento de las deliberaciones y de los insumos en los que estas se sustentaron

implican por sí mismos mecanismos de control sobre el desempeño legislativo.

3. *Legislativa*: Dos cuestiones:
 - a) función de información que cumplen las leyes (y por ello su necesidad de claridad y precisión, para no ofrecer mayores márgenes de discrecionalidad al juez); y,
 - b) por otro lado, si la ley no es otra cosa sino el intento normativo de regir la realidad, la percepción que de la realidad tienen los legisladores depende de la información que se alleguen para elaborarla.
4. *Control*: La inmadurez política de muchos de los legisladores ha hecho del control político más una respuesta circunstancial de partido que el producto de una reflexión fundamentada, cosa que depende de la indagación y análisis previo y objeto de determinada información.
5. *Jurisdiccional*: La adecuación entre norma y conducta específica depende directamente del estudio profundo de la información; único vínculo entre el derecho y la realidad.
6. *Electoral*: La designación de un titular del Ejecutivo interino o sustituto depende también, evidentemente, de una adecuada información de las necesidades y expectativas por un lado, y de cualidades y características personales, por la otra.
7. *Presupuestal*: Esta función demuestra la mayor urgencia de contar con una información adecuada, y sobre todo subraya la poca seriedad y previsión en la búsqueda y estudio de la información pertinente para estar en posibilidad de elaborar un presupuesto, cuando menos congruente. Esto también pone de manifiesto la mala legislación que hay sobre el presupuesto de egresos, que no contiene mecanismos efectivos ni de acceso ni de uso o publicidad de la información respectiva.
8. *Administrativa*: Tiene que ver con la información en dos vertientes:
 - a) la respectiva para la correcta distribución de recursos, personal, etcétera, de los órganos camerales de apoyo (composición institucional no partidista), y
 - b) la referente a la transparencia o rendición de cuentas del manejo de recursos de los grupos parlamentarios, porque tristemente ningún Congreso, ofrece una rendición de cuentas exhaustiva en ese sentido.
9. *Información*: La herramienta elemental para que los congresos se hagan de información se ha convertido, más bien, en función específica; pues el legislador tiene acceso a información que en muchas ocasiones no tiene el ciudadano común, y de hecho confirma el funcionamiento

sistemático de las diversas tareas parlamentarias, pues sin información no puede hacerse nada bien ni a tiempo en el seno de los congresos. De la misma manera podemos referirnos al deber de los legisladores y funcionarios camerales como sujetos obligados de las leyes de transparencia y acceso a la información.

10. *Comunicación*: Esta función es vital para corroborar el talante o grado democrático de uno u otro Congreso; y se sirve, precisamente, de la información pues el Poder Legislativo es finalmente la “caja de resonancia del Estado” y ello significa que este órgano estatal es tanto emisor como receptor de información de la sociedad, poderes, partidos, entidades federativas y en general grupos de interés; además claro de su función de socialización y rendición de cuentas.

El adecuado manejo de la información es una exigencia para el rendimiento efectivo de las dinámicas estatales y por el contrario, su ausencia afecta muchas de las dinámicas y procedimientos de los órganos estatales. Sobre cómo la información puede afectar o coadyuvar a los órganos camerales, son las siguientes reflexiones, a partir de una división o clasificación de la información parlamentaria desde la perspectiva cronológica, es decir: 1. con anterioridad o de forma previsiva a las funciones específicas; 2. durante la realización de alguna tarea parlamentaria, y 3. con posterioridad a la concreción de una actividad del Congreso.

Etapa prelegislativa

En la etapa previa (prelegislativa), es menester la información para:

- Realizar investigaciones sobre una materia o manifestación específica de la realidad.
- Hacerse de los insumos suficientes para cumplir de forma adecuada con el cometido del Poder Legislativo.
- Hacer ejercicios de y tomar en cuenta el Derecho Comparado, pues muchas situaciones se presentan de forma similar en diversos países y hay que tomar en cuenta las experiencias exitosas.
- Tener mejores “Factores de decisión”, por ejemplo:
 - legislar o no;
 - iniciar proceso de desafuero o no;
 - ¿es necesario convocar a un foro de consulta o acudir a un experto?
- Mejor elaboración y desarrollo de la etapa de diagnóstico:

- Desglose analítico del impacto de la reforma en la normativa vigente (Constitución federal, Constitución local, leyes, reglamentos, decretos, normas oficiales mexicanas, tratados internacionales y decisiones jurisprudenciales).
- Formulación de alternativas.
- Composición de los elementos necesarios para asumir la decisión política.
- Desarrollo de temarios que nos lleven a la comprensión y análisis de los objetivos de reforma.
- Redacción del proyecto de reforma, dictamen o resolución de la cámara.
- Examen crítico de los resultados de la misma.

Etapa de elaboración o desarrollo

Durante la etapa de elaboración o desarrollo es menester la información para:

- Convertir en norma determinada información que a su vez es información nueva para ciudadanos y autoridades (cánones interpretativos para la administración pública y el Poder Judicial).
- Ejercer control: es irresponsable controlar cualquier acción sin conocer a fondo su contenido, es decir, su información.
- Dictaminar: no es sino pronunciarse en algún sentido respecto de determinada información; por su parte, el dictamen es a su vez un insumo informativo. Cualquier dictamen incompleto en términos de información llevará a una mala producción normativa.
- Impacto regulatorio: es un conjunto de información respecto de las normas que se verán afectadas con una nueva norma o acto del Poder Legislativo; su contrario es la derogación tácita.
- Se requiere contacto con otros poderes para verificar la viabilidad de implementación de la nueva norma o acto del Poder Legislativo.
- Se requiere también la información suficiente para determinar la viabilidad financiera de la iniciativa, política o acto del Poder Legislativo.
- En concreto, durante la “fase legislativa”, la información es necesaria para:
 - Elaboración de la iniciativa de reforma.
 - Preparación de argumentos para la discusión y aprobación.
 - Presentación de enmiendas a los dictámenes presentados.

- También se requiere de la información para el correcto desempeño de:
 - Protocolo.
 - Biblioteca.
 - Gaceta Parlamentaria*.
 - Diario de los Debates*.

Etapa posterior a los trabajos camerales

En la tercera etapa, la posterior a los trabajos camerales, la información es indispensable para:

- Evaluar de forma permanente (pero *ex post*) todos y cada uno de los productos parlamentarios;
- Desarrollar y dar mejor cumplimiento a la función de comunicación del Poder Legislativo, a partir de la evaluación obtenida de los resultados (productos finales);
- Verificación del cumplimiento del Poder Legislativo en tanto sujeto obligado de ley de acceso a la información o transparencia.
- Establecimiento de la agenda del Poder Legislativo a través de corrección o enmienda de errores; adecuación de sus productos a la nueva realidad o la definición de nuevos productos parlamentarios por elaborar.

Capítulo 6

Órganos y funcionarios responsables de la clasificación de la información

PARA QUE una ley de transparencia cumpla con su cometido se requiere que:

1. Impere el principio de máxima publicidad de la información;
2. La información sea gratuita;
3. No se demuestre interés jurídico o personalidad para solicitar o recibir información pública;
4. Sea lo más extenuante posible el catálogo de información pública de oficio;
5. Las excepciones (información reservada e información confidencial) sean sólo las necesarias y se establezcan con precisión;
6. Los periodos de reserva sean lo menos extensos posible y que el mecanismo para su desclasificación sea vigilado, público y obligatorio;
7. Los procedimientos sean expeditos, amigables y confiables;
8. Exista vocación de apertura en los servidores;
9. Se implemente debidamente en los órganos obligados;
10. Se use por la ciudadanía;
11. Cuenten con un órgano de aplicación y sanción de la norma ajeno al Poder Judicial;
12. Existan sanciones reales, efectivas y de alto costo para los que infrinjan la normativa.

Este listado podríamos resumirlo a tres líneas generales:

- I. Una ley democrática, de contenido aperturista y fácil aplicación;
- II. Una autoridad de interpretación, aplicación y sanción con el mayor margen de autonomía (orgánica, funcional, operativa, financiera y jurídica);
- III. Sanciones concretas, severas y de expedita aplicación.

La segunda línea general (autoridad autónoma) muestra complejidades y disfuncionalidades en la normativa mexicana, sobre todo para los poderes Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos. La razón se encuentra en su sistema de fuentes:

- ¿Cómo obligar a un órgano constituido si no se hace a través de la narrativa de la misma Ley Fundamental o de las leyes orgánicas que los rigen?
- ¿Cómo esperar un control férreo o mínima objetividad cuando es el mismo sujeto obligado el encargado de interpretar, aplicar y sancionar sus faltas, omisiones o negligencias en la apertura informativa?
- ¿Cómo no entrar en suspicacias de un órgano que se autorregula?
- ¿Cómo creer que la clasificación de la información –ya sea reservada o confidencial– no responde a intereses propios de quien la clasifica si el órgano de aplicación de la ley es el mismo que clasifica?

Es exactamente lo que ocurre con aquellas cámaras que no cuentan con un órgano de aplicación externo a su composición, pues la clasificación de la información, comienzo de cualquier controversia sobre apertura informativa, se lleva a cabo, generalmente, por legisladores subordinados a los líderes de sus bancadas, quienes deciden en última instancia sobre el acto de clasificación o desclasificación.

Tenemos un primer obstáculo que sólo se subsanaría con un órgano de aplicación independiente; sin embargo, cabe hacer algunas recomendaciones para los órganos y funcionarios responsables de la clasificación de la información:

- Cada centro de funcionamiento independiente de las cámaras (comisiones, direcciones, coordinaciones, comités, secretarías, etcétera) es responsable de su propia información y, en consecuencia, es recomendable que exista un funcionario público habilitado (funcionario responsable de clasificar la información en primer término, pues es difícil que sea el presidente de la mesa directiva, el presidente de la comisión o un director general de la cámara quien ubique, lea y clasifique el expediente).
- Si la primera lectura del expediente que realice el funcionario público habilitado arroja información susceptible de ser clasificada como reservada o confidencial, debe preparar una argumentación (confrontación literal con el supuesto previsto por la norma), lo más sintética

posible, para que el responsable del área o centro confirme o rechace el primer mecanismo de interpretación-clasificación.

- Establecer el doble filtro para cada área refuerza el acto de clasificación y hace más fácil el trabajo del Comité de Información.
- El Comité de Información, responsable de declarar como reservada o con el carácter de confidencial la información, debe de componerse, para el caso del Poder Legislativo, por lo menos de:
 - Un legislador de cada bancada;
 - El responsable de la Unidad de Información (órgano encargado de recibir las solicitudes de información y de turnarlas al área correspondiente);
 - Secretario general de la cámara u oficial mayor y, si los hay, secretario de Asuntos Parlamentarios y secretario de Asuntos Administrativos (o un representante);
 - Un representante, con rango mínimo de director general, del órgano de fiscalización;
 - En la medida de lo posible, algún ciudadano de prestigiada trayectoria en la entidad que se invite para ese fin. Puede ser un académico o algún líder de la sociedad civil organizada. Su trabajo no puede ser honorífico.
- Aquellas personas que pertenezcan al Comité de Información por ningún motivo deben pertenecer al órgano del Poder Legislativo que conocerá de los recursos o inconformidades de las personas contra las resoluciones del comité, pues serían juez y parte.
- Debe establecerse una metodología para resolver la procedencia o improcedencia de la clasificación que agilice los resultados del comité, y en ella debe incluirse un sistema piramidal para que los expedientes lleguen resumidos –en la medida de lo posible– y con insumos para una segunda interpretación y argumentación lo más completas posibles.
- Se necesita, en consecuencia, un manual de procedimientos para los órganos y responsables de la clasificación de la información.

Del proceso para el acceso a la información en los órganos legislativos

De la misma manera como en materia de acceso a la información son recomendables procesos para solución de controversias ajenos al Poder Judicial para no postergar ni enredar un procedimiento que se necesita expedito e

imparcial; hay que establecer un proceso específico y un área *ad hoc* para comenzar y dar seguimiento a todo el proceso de acceso a la información en el Poder Legislativo.

Y esto resulta certero porque son múltiples los puentes de comunicación e interacción entre los órganos camerales y la ciudadanía: grupos de interés; solicitudes para gestión administrativa; búsqueda del legislador para pedir ayuda e iniciativas ciudadanas.

Además cabe distinguir dos procesos: el que sigue el solicitante de acceso y el que se desarrolla al seno de la cámara para ubicar, evaluar, en su caso clasificar, entregar y reproducir la información.

Sobre el primer proceso o la primera etapa del mismo, valen las siguientes recomendaciones:

- Es necesaria una ventanilla única para solicitudes de acceso.
- La ventanilla única debe ubicarse en la sede oficial de la cámara (no es poco frecuente que los congresos cuenten con diversos inmuebles).
- La ventanilla no es sólo un lugar físico de recepción de solicitudes o documentos, sino que debe ser un módulo de atención y ayuda en materia de apertura informativa.
- El módulo debe contar, por lo menos, con una computadora para el público a efecto de que éste pueda consultar la información pública de oficio y las redes abiertas de intranet.
- El personal del módulo o de la Unidad de Enlace debe auxiliar y suplir las deficiencias que presenten las solicitudes.
- Es ideal que se produzca material de promoción como posters, trípticos o folletos para auxiliar en las solicitudes de acceso.
- Debe ayudarse al solicitante a precisar la información solicitada.
- El solicitante debe dejar datos de localización para notificaciones.
- Como regla general, la notificación de apertura informativa no debe exceder de 10 días.
- El solicitante debe especificar si quiere la información reproducida o no.
- Es ideal que el acceso pueda lograrse, también, por vía electrónica.
- La entrega de la información, una vez notificado el solicitante, no debe exceder, también como regla general, de 10 días.
- La Unidad de Enlace debe llevar un registro electrónico de las solicitudes recibidas, la información proporcionada, la información reservada o confidencial.

- En la medida de lo posible hay que establecer algún registro del perfil del solicitante (si éste accede) para ubicar el impacto de la información parlamentaria en la sociedad.

Sobre la segunda etapa, o procedimiento interno, valen las siguientes recomendaciones:

- Una vez recibida la información debe capturarse en el sistema electrónico.
- Debe ubicarse cuanto antes el área o centro del Poder Legislativo que debe tener la información solicitada.
- Debe girarse oficio, de preferencia electrónico, al funcionario público habilitado, si existe, o en su caso al titular del área que tiene la información, en el que se establezca lo solicitado.
- Es ideal un sistema de semáforos que vaya avisando al responsable de la información sobre los plazos y cumplimiento interno del proceso de acceso.
- El funcionario público habilitado o la persona encargada de ubicar la información debe contar con el expediente cuanto antes y detectar, en una primera aproximación, las líneas generales de clasificación para ver si la información solicitada tiene alguna excepción al principio de máxima publicidad.
- Si no es detectada ninguna causal de reserva o confidencialidad debe notificarse al titular del área para que confirme la liberación de la información, si es positiva en el acto debe notificarse a la Unidad de Enlace, para que ésta a su vez lo haga al solicitante.
- Si, por el contrario, se detecta alguna información susceptible de clasificarse, debe elaborarse una tarjeta con los elementos de interpretación y argumentación que sustente la posible reserva.
- La tarjeta debe entregarse y si es posible explicarse al titular del área para que éste emita su punto de vista cuanto antes.
- Si la información es pública debe notificarse en el mismo sentido a la Unidad de Enlace; si no lo es debe turnarse de inmediato al Comité de Información, con copia a la Unidad de Enlace para que, si la sesión del Comité de Información se llevará a cabo después de transcurrido el plazo de notificación al solicitante, se extienda el mismo por otro plazo igual, como máximo.

- El Comité de Información debe contar con manuales en los que se establezcan parámetros de clasificación y hacer más ágiles sus deliberaciones.
- Si la información se considera clasificable por el Comité de Información, debe notificarse a la Unidad de Enlace para que se notifique al solicitante.
- Si sólo una parte de la información es clasificable como reservada o confidencial, debe especificarse para que el titular del área instruya a quien corresponda a entregar una versión pública; es decir, que se imposibilite la lectura de tales datos con tachaduras ilegibles de la información clasificada y el resto de la información se le entregue al solicitante.
- En el mismo acto debe girarse oficio escrito –y si se puede también por vía electrónica– al titular del área para que resguarde el expediente como es debido y anexe el oficio al mismo.
- El expediente debe marcarse con una etiqueta que indique el acuerdo de reserva y la fecha de desclasificación.
- Si es pública debe entregarse a la Unidad de Enlace para que ésta la muestre o reproduzca para el solicitante, previa notificación.

Si el solicitante no está de acuerdo con la forma en que se le proporcionó la información o con el acto de reserva:

- La Unidad de Enlace debe informarle sobre su derecho de impugnar o inconformarse con dicha resolución.
- Si el solicitante presentara recurso, la Unidad de Enlace debe turnarla de inmediato al órgano cameral (si no existe un órgano constitucional autónomo competente para ello) para que resuelva.
- El turno debe copiarse al Comité de Información y al titular del área responsable de la información para rindan información sobre el acto de reserva.
- La sesión del órgano cameral respectivo debe llevarse a cabo en un plazo que no debe exceder de 10 días a partir de la presentación del recurso. La deliberación para resolución respectiva no debe exceder de dos sesiones.
- La resolución del órgano debe notificarse a la Unidad de Enlace, Comité de Información y titular del área.
- La Unidad de Enlace debe notificar de inmediato al solicitante, y en su caso, liberar la información en un plazo que no debe exceder 10 días.

Medios de defensa

El Poder Legislativo se convierte de autoridad creadora a aplicadora del derecho; y de poder controlador en órgano controlado cuando se trata del derecho de acceso a la información.

Si bien es cierto, como ha quedado de manifiesto a lo largo de todo este estudio, que el derecho de acceso a la información es por sí mismo un medio de control individualizado, además hay que considerar que su eficacia depende de varias facetas en las que el derecho se ve protegido por varios medios de defensa.

En concreto tenemos cinco medios para defender las prerrogativas o facultades que derivan de las normas de transparencia:

1. Rectificación de las solicitudes de acceso;
2. Impugnación o inconformidad contra las negativas de acceso a la información;
3. Reconsideración;
4. *Habeas Data*; y
5. Juicio de Amparo.

Rectificación de las solicitudes de acceso

Ante la imprecisión en una solicitud de acceso a la información (por inexperiencia del solicitante o desconocimiento específico de la misma) existe un medio de defensa de oficio, que es la suplencia o ayuda que la oficina, módulo o Unidad de Enlace llevan a cabo en beneficio del solicitante y en aras de la eficacia y máxima apertura.

No contar con esa previsión en la ley equivale a dejar en estado de indefensión al solicitante. No olvidemos que se trata de una dinámica de reciente implementación en el país y que los asuntos jurídicos generalmente requieren de la mediación de un representante legal.

Las solicitudes de acceso son amigables y los trámites sencillos, pero ante lo que puede ser una eventual falla por la identificación de la información, es que las leyes de transparencia también protegen con este medio de defensa implícito a todo solicitante.

El recurso de impugnación o inconformidad contra las negativas de acceso a la información configuran el medio de defensa por excelencia del derecho de acceso a la información. Se trata de un mecanismo para argumentar por qué no debe clasificarse como reservada o confidencial determinada información.

El argumento que esgrime el solicitante ante la negativa de apertura informativa lo saca del esquema discrecional y unilateral que anteriormente mantenían determinados órganos del Estado –el Poder Legislativo incluido desde luego– y contra las que se tenían pocas herramientas, como el disfuncional derecho de petición consagrado en el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los mecanismos para presentar estos recursos superan con mucho las formalidades barrocas y procesales con los que funciona el ordenamiento jurídico mexicano. Medio de defensa paradigmático, ágil, amigable y expedito, brinda a las personas la oportunidad de convertirse en contrapartes de un poder que tradicionalmente se ha conducido por la discrecionalidad de sus actos.

Todo Poder Legislativo debe contar con la previsión, en su normativa aplicable, de este medio de defensa. Un derecho sin norma procesal que lo defienda finalmente no es un derecho. La transparencia quedaría en el plano retórico y de discurso si no fuera exigible: la única manera de exigirse es a través de este medio de defensa.

El recurso de reconsideración es un medio de defensa que tienen las personas para que en el caso de que se haya clasificado determinada información como reservada, y transcurrido un periodo –generalmente un año– se vuelva a ponderar por el órgano decisor de la cámara si la información mantiene su estatus de reserva o puede abrirse al conocimiento público, si es que se han superado las causas o circunstancias que dieron lugar a dicha clasificación.

Este medio de defensa rompe con la indefensión en el tiempo, generalmente consumada con la definitividad de las resoluciones de los órganos estatales, y permite una evaluación temporal de decisiones tomadas con anterioridad, a la vez que importa un espacio de reflexión sobre la pertinencia de mayor apertura.

El *Habeas Data* es el mecanismo de defensa respecto de la privacidad e intimidad de las personas; protege los datos personales y permite la rectificación de los mismos que se encuentren en posesión del Poder Legislativo.

En realidad debería de tratarse de un garantía constitucional pues es incontrovertible que los datos que hacen identificable a cualquier persona configuran un derecho fundamental en el Estado constitucional y democrático de derecho. Con él se evita la posibilidad de que el Poder Legislativo abuse de datos que por sus competencias maneje.

Finalmente el Juicio de Amparo viene a dotar de una última protección a la persona frente al poder público. Por vía de interpretación conforme a la norma constitucional se evalúa si el proceso de clasificación y su resolución

final por el órgano competente del Poder Legislativo ha seguido las formalidades esenciales de dicho proceso y si se llevó a cabo con base en la normativa aplicable y en los términos y condiciones previstos para ello.

El legislador se incorpora con estos medios de defensa al listado de sujetos obligados frente a toda persona que encuentre vulnerados sus derechos de acceso a la información, datos personales y cercanía con la transparencia.

Capítulo 7

La falta de transparencia parlamentaria⁹⁰

ESTE FACTOR se ha convertido de vital importancia puesto que los ciudadanos cuestionan la falta de transparencia en los actos y decisiones que toman los legisladores, lo cual ha generado que no se “identifiquen” con su institución, no la valoren en su real dimensión, provocando con ello su ilegitimidad.

El escaso acceso a la información no ha permitido que los electores conozcan el trabajo que realizan los parlamentarios y menos aún que rindan cuentas de sus actos. Lo mismo sucede con los canales de comunicación entre el parlamento y la ciudadanía, siempre fueron parte de la élite política y no de la colectividad.

A partir del análisis de lo expuesto, esbozaremos algunas propuestas sobre las funciones que debería desarrollar un parlamento moderno, en el que se incorporen los adelantos tecnológicos, de comunicación, información, procedimiento, gestión y transparencia, sin dejar de lado el aspecto ético, que en su conjunto den respuesta a las necesidades de la sociedad civil y permitan el fortalecimiento del sistema democrático. Entre las funciones que debería cumplir un parlamento moderno tenemos:

- a) *La función legislativa.* Debe basarse en el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en materia de iniciativa legislativa. Si bien es cierto que el Ejecutivo ha aumentado sus atribuciones legislativas, el parlamento debería establecer un mayor control sobre los mismos. Del mismo modo, debería ser riguroso en la presentación de las proposiciones de ley con su respectivo costo beneficio y por último, participar activamente en la elaboración, aprobación y evaluación de la ley de presupuesto.

⁹⁰José Cevasco Piedra. *Crisis en el sistema parlamentario y sus perspectivas en el siglo XXI.* www.geocities.com/politikaperu/crisis_parlament.htm, agosto de 2005.

- b) *La función de control político y fiscalización.* Que busque evitar los abusos de poder y sirva de control a los actos de gobierno a través de diversos procedimientos como el de interpelación, citación a ministros, comisiones investigadoras, solicitud de informes, hasta la ratificación y/o nombramientos de funcionarios del Estado. Es importante brindar las facilidades de acceso a la información y exigir la presencia de los funcionarios y/o autoridades cuando se lo soliciten. En síntesis, se procura reducir los niveles de corrupción en el sector estatal.
- c) *La función representativa.* El trabajo parlamentario debe estar orientado a la permanente vinculación con los ciudadanos e instituciones, para ello se necesita de normas que faciliten la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones. El parlamento se convierte así en una caja de resonancia de la sociedad donde están integrados tanto mayorías como minorías que conforman la representación nacional.
- d) *La transparencia parlamentaria.* Este es un nuevo rol que debe asumir la representación parlamentaria; consiste en dar cuenta de todas las actividades que desarrolla el Legislativo a través de los diversos medios (escrito, radial, televisivo, Internet) con el objeto de tener bien informado a los electores sobre el funcionamiento de este poder del Estado.

Y no sólo nos referíamos al desarrollo del proceso legislativo sino también a los gastos que realizan, pues, en este campo existe un gran cuestionamiento por la forma como se conducen los representantes. Esta misma actitud la deberían asumir todas las instituciones del Estado como parte de la transparencia que requiere el manejo de la cosa pública.

- e) *El parlamento como medio informativo y de orientación al ciudadano.* En esa perspectiva consideramos importante disponer de los medios necesarios para cumplir con la tarea de informar a la ciudadanía sobre los hechos que acontecen a su interior, convirtiéndose en interlocutor entre los representantes y la sociedad civil. Asimismo, permite orientar a la comunidad sobre los temas de interés general o coyuntural y ser promotores de la agenda de debate nacional.

Referencias del Parlamento Europeo

En materia internacional, la Unión Europea tiene establecido en su reglamento el rubro de la transparencia del parlamento.

Artículo 96

Transparencia de las actividades del Parlamento

1. El Parlamento garantizará la *máxima transparencia de sus actividades* con arreglo a las disposiciones del artículo 1o., del segundo párrafo del artículo 3o., del apartado 1 del artículo 28 y del apartado 1 del artículo 41 del Tratado UE, del artículo 255 del Tratado CE y del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
2. *Los debates del Parlamento serán públicos.*
3. *Las comisiones del Parlamento se reunirán normalmente en público.* No obstante, las comisiones podrán decidir, a más tardar en el momento de aprobar el orden del día de la reunión correspondiente, dividir el orden del día de una reunión concreta en puntos para ser tratados en público y puntos para ser tratados a puerta cerrada. No obstante, *si una reunión tuviere lugar a puerta cerrada, la comisión podrá permitir el acceso del público a los documentos y el acta de la reunión*, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 a 4 del artículo 4o. del Reglamento (CE) núm 1049/2001 del Parlamento y del Consejo.
4. El examen por la comisión competente de los suplicatorios que se refieran a procedimientos relativos a la inmunidad parlamentaria de conformidad con el artículo 7o. tendrá lugar siempre a puerta cerrada.

Como destaca, se establece el principio de máxima publicidad en la gestión del parlamento, los debates serán públicos y no obstante que algunas reuniones se establezcan a puerta cerrada se podrá permitir el acceso del público a los documentos y el acta de la reunión.

Artículo 97

Acceso público a los documentos

1. *Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento* de conformidad con el artículo 255 del Tratado CE, con arreglo a los principios, condiciones y limitaciones establecidas por el Reglamento (CE) núm 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo y de acuerdo con las normas específicas contenidas en este Reglamento.

En la medida de lo posible, se concederá acceso a los documentos del Parlamento, de la misma manera, a otras personas físicas o jurídicas.

El Reglamento (CE) núm 1049/2001 se publicará, para información, en conjunción con el Reglamento del Parlamento Europeo.

2. A efectos de acceso a los documentos, se entenderá por “documento del Parlamento” todo contenido, en el sentido de la letra *a*) del artículo 3o. del Reglamento (CE) núm 1049/2001, elaborado o recibido por funcionarios del Parlamento en el sentido del Capítulo 2 del Título I, órganos rectores del Parlamento, comisiones o delegaciones interparlamentarias, o por la Secretaría del Parlamento.

Los documentos elaborados por los diputados o por los grupos políticos se considerarán documentos del Parlamento, a efectos del acceso a los mismos, si se han presentado en virtud del Reglamento.

La Mesa establecerá normas para garantizar que todos los documentos del Parlamento quedan registrados.

3. *El Parlamento creará un registro de documentos del Parlamento.* Los documentos legislativos y otros documentos, tal como se indica en un anexo al presente Reglamento, serán directamente accesibles, de conformidad con el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, por medio del registro del Parlamento. En la medida de lo posible, se incluirán en el registro referencias a otros documentos del Parlamento.

Las categorías de documentos que sean directamente accesibles se describirán en una lista aprobada por el Parlamento y que figurará como anexo al presente Reglamento. Esta lista no restringirá el acceso a los documentos no incluidos en las categorías descritas.

Los documentos del Parlamento que no sean directamente accesibles por medio del registro se facilitarán previa solicitud por escrito.

La Mesa podrá aprobar normas, con arreglo al Reglamento (CE) núm 1049/2001, para determinar las modalidades de acceso, que se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

4. *La Mesa designará a los responsables de la tramitación de las solicitudes iniciales* (artículo 7o. del Reglamento (CE) núm 1049/2001), y aprobará decisiones sobre las solicitudes confirmatorias (artículo 8o. del mencionado Reglamento) y las solicitudes sobre documentos sensibles (artículo 9o. del mencionado Reglamento).
5. La Conferencia de Presidentes designará a los representantes del Parlamento en el Comité interinstitucional establecido con arreglo al apartado 2 del artículo 15 del Reglamento (CE) núm 1049/2001.
6. La supervisión de la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos será competencia de uno de los Vicepresidentes.

7. Sobre la base de la información proporcionada por la Mesa y otras fuentes, la comisión competente del Parlamento elaborará el informe anual mencionado en el artículo 17 del Reglamento (CE) núm. 1049/2001 y lo someterá al Pleno.

La comisión competente también examinará y evaluará los informes aprobados por otras instituciones y agencias de conformidad con el artículo 17 del mencionado Reglamento.

Se establece el acceso a los documentos del parlamento a todas las personas que residan o tengan domicilio legal en alguno de los estados miembros.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

En el siguiente cuadro plasmamos las leyes actualmente aprobadas por los órganos legislativos de las entidades federativas de la República Mexicana:

	<i>Entidad</i>	<i>Ley</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Última reforma</i>
1	Aguascalientes	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes.	30 de julio 2002	
2	Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.	12 de agosto de 2005.	
3	Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.	Aprobación por el Congreso el 23 de febrero de 2005.	
4	Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.	Aprobación por el Congreso el 30 de junio de 2005	
5	Coahuila	Ley de Acceso a la Información del Estado de Coahuila de Zaragoza.	4 de noviembre de 2003	
6	Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.	1o. de marzo de 2003	15 de enero de 2004
7	Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.	8 de mayo de 2003	2005

	<i>Entidad</i>	<i>Ley</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Última reforma</i>
8	Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango.	25 de febrero de 2003	4 de marzo de 2004
9	Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.	30 de abril de 2004	28 de diciembre de 2004
10	Federal	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	11 de junio de 2002	11 de mayo de 2004
11	Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.	29 de julio 2003	
12	Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.	22 de enero de 2002	6 de enero de 2005
13	Michoacán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.	28 de agosto de 2002	
14	Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.	27 de agosto 2003	
15	Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.	16 de junio de 2004	16 de junio de 2005
16	Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.	21 de febrero de 2003	14 de julio de 2004
17	Puebla	Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.	16 de Agosto de 2004	
18	Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.	27 de septiembre de 2002	
19	Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.	31 de mayo 2004	
20	San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.	20 de marzo 2003	20 de abril de 2004

	<i>Entidad</i>	<i>Ley</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Última reforma</i>
21	Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.	26 de abril 2002	
22	Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.	25 de febrero de 2005	
23	Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas.	25 de noviembre de 2004	
24	Tlaxcala	Ley de Información pública para el Estado de Tlaxcala.	13 de agosto de 2004	
25	Veracruz	Ley núm. 838 de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	8 de junio de 2004	
26	Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y Municipios de Yucatán.	31 de mayo de 2004	
27	Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.	14 de julio de 2004	

Capítulo 8

Formas de implementación de la ley

EN MATERIA legislativa el senado emitió su acuerdo parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Cámara de Senadores y los diputados emitieron el Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.

Análisis del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Cámara de Senadores

En las disposiciones generales comprenden principalmente el objeto, la finalidad y los conceptos.

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. Las disposiciones del presente acuerdo son de interés público y tienen por objeto regular la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Senado de la República.

En este caso se remite a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ya que su objetivo es regular la aplicación de dicha ley.

Artículo 2o. El presente acuerdo tiene como finalidad garantizar a toda persona, el acceso a la información pública, en posesión del Senado de la República mediante procedimientos sencillos y expeditos.

La finalidad del acuerdo es garantizar el acceso a toda persona bajo procedimientos que deberán ser sencillos y expeditos.

Artículo 3o. Para efectos de este acuerdo, se entiende por:

- a) Acuerdo: Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.
- b) Cámara: Cámara de Senadores.
- c) Ley: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- d) Comité. Comité de Garantía al Acceso a la Información y Transparencia.

Destaca que los conceptos son apenas tres en los que no se comprenden los generales en virtud de que éstos aparecen en la ley federal de la materia.

Artículo 4o. En términos del artículo 7o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Cámara deberá poner a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, la información del Senado que a continuación se detalla:

- I. La estructura Orgánica del Senado de la República;
- II. Las facultades de cada una de sus unidades legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias;
- III. El directorio completo de los servidores públicos que prestan sus servicios en el Senado;
- IV. El orden del día de las sesiones de la Cámara, en sus periodos ordinarios y extraordinarios;
- V. La *Gaceta Parlamentaria*;
- VI. El *Diario de Debates*;
- VII. Iniciativas de ley, proyectos de decreto y puntos de acuerdo presentados para su discusión y dictamen;
- VIII. El registro de asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las sesiones de trabajo de las comisiones a las que pertenezcan;
- IX. El registro del sentido del voto por cada legislador en los casos de creación de nuevas leyes, reformas legales, puntos de acuerdo y elección o ratificación de nombramientos;
- X. La remuneración mensual de legisladores y servidores públicos por puesto, cargo o encargo, incluyendo el sistema de compensación, bonos o cualquier otra percepción extraordinaria de la naturaleza que fuere, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

- XI. El domicilio de la Unidad de Enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- XII. Las metas y objetivos de las áreas legislativas, técnicas, administrativas y parlamentarias, de conformidad con sus programas operativos;
- XIII. Los servicios que se ofrecen en la Biblioteca de la Cámara y el Archivo Histórico;
- XIV. Los trámites, requisitos y formatos para que la Biblioteca y el Archivo Histórico proporcionen el servicio;
- XV. La asignación presupuestal y el detalle de su ejercicio debidamente desglosado por partidas, montos y fechas;
- XVI. Los resultados de las auditorías del ejercicio presupuestal;
- XVII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y
 - d) Los plazos de su cumplimiento;
- XVIII. El marco normativo aplicable al Senado;
- XIX. Los informes que conforme el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley Orgánica del Congreso, genere la Cámara;
- XX. Los mecanismos de participación ciudadana que establezca el Senado;
- XXI. Los informes de los viajes oficiales que los legisladores realizan con recursos de la Cámara;
- XXII. La información relativa a los montos y personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen, cuando esta disposición sea aplicable;
- XXIII. Un informe semestral del ejercicio presupuestal y del uso y destino de los recursos que la Cámara otorgue a los grupos parlamentarios;
- XXIV. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

Este es uno de los artículos más importantes del acuerdo, en la medida en que se dé un catálogo extenso de obligaciones de oficio menor será el número de solicitudes que se recibirán.

Los artículos siguientes determinan la forma en que se hará operativo el manejo y difusión de la información pública que refiere el artículo precedente.

Artículo 80. La Cámara elaborará anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 62 de la Ley, del cual deberán remitir una copia al Instituto Federal de Acceso a la Información.

Destaca el reconocimiento de la obligación de la elaboración de su informe anual con su remisión al IFAI.

CAPÍTULO II

UNIDADES ADMINISTRATIVAS RESPONSABLES

Artículo 90. Las Unidades Administrativas serán los sujetos obligados de proporcionar información de su quehacer público, así como de resguardar la información de carácter confidencial, en términos del presente Acuerdo, y son los siguientes:

- I. Órganos de Gobierno;
- II. Grupos Parlamentarios;
- III. Comisiones y Comités;
- IV. Senadores;
- V. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado;
- VI. Secretarías Generales;
- VII. Tesorería;
- VIII. Contraloría Interna;
- IX. Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Protocolo y Asuntos Internacionales;
- X. Direcciones Generales, y
- XI. Unidades, que poseen, generan, catalogan y clasifican la información de la Cámara, de conformidad con las facultades que les correspondan.

La responsabilidad de los sujetos obligados, en materia del presente Acuerdo, recaerá en cada uno de sus titulares.

En el artículo antes señalado se destacan los sujetos obligados dentro del Senado de la República.

Artículo 10. Los funcionarios señalados tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Aplicar los criterios aprobados por el Comité de Garantías de Acceso a la Información y Transparencia en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos y legislativos, así como de la organización de sus archivos;
- II. Proporcionar a la Unidad de Enlace la información a que se refiere la Ley, para su publicación en la página electrónica de la Cámara;
- III. Clasificar la información que sea de carácter reservado o confidencial, debidamente fundamentado en la Ley, en términos del presente Acuerdo y en los lineamientos que expida el Comité y desclasificarla cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva;
- IV. Adoptar los lineamientos relacionados con los procedimientos para recabar, catalogar y conservar la información, procurando que sean exactos y actualizados, así como para recibir y responder las solicitudes para su acceso;
- V. Proporcionar a la Unidad de Enlace los documentos idóneos en los que conste la información solicitada;
- VI. Coadyuvar con la Unidad de Enlace para localizar los documentos administrativos y legislativos en los que conste la información solicitada;
- VII. Elaborar semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar el sujeto obligado que generó la información, la fecha de clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada;
- VIII. Proporcionar a la Unidad de Enlace la catalogación y organización de sus archivos;
- IX. Preparar la automatización, presentación y contenido de su información, así como también su integración en línea, en los términos que disponga la normatividad aplicable;
- X. Informar a sus instancias superiores de la información que le sea solicitada
- XI. Las demás que le confieran los ordenamientos relativos a la materia.

Se precisa a detalle las funciones específicas en materia de transparencia y acceso a la información de los órganos integrantes de la Cámara de Senadores.

CAPÍTULO III

UNIDAD DE ENLACE Y COMITÉ DE INFORMACIÓN

Artículo 11. La Mesa Directiva de la Cámara integrará una Unidad de Enlace, que tendrán las funciones siguientes:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 3o., además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre la Unidad de Enlace que en su caso pudiera desahogar su petición;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Recibir los recursos de revisión y tramitarlos de conformidad a los lineamientos aprobados por el Comité;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la Cámara y los particulares.

Se determina la forma de integración de la Unidad de Enlace con sus respectivas facultades.

Artículo 12. Se facultará a la Comisión de Administración del Senado, para fungir como Comité de Información que tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la Cámara tendientes a proporcionar la información prevista en este Acuerdo;

- II. Establecer, de conformidad con el presente Acuerdo, los procedimientos y formatos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la Cámara, de conformidad con lo establecido en la Ley, este Acuerdo y las disposiciones que para tal efecto emita el Comité;
- IV. Supervisar la aplicación de los criterios específicos, en materia de integración, clasificación y conservación de los documentos;
- V. Elaborar y enviar al Comité de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual;
- VI. Promover la elaboración y publicación de estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia;
- VII. Celebrar acuerdos y convenios de colaboración en materia de acceso a la información con otras instancias de gobierno;
- VIII. Las demás que le otorguen los ordenamientos aplicables.

Sin generar burocracia se faculta a la Comisión de Administración para que funja como Comité de Información precisándose sus actividades específicas.

CAPÍTULO IV COMITÉ DE GARANTÍA DE ACCESO Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN

Artículo 14. La Cámara contará con un Comité de Garantía de Acceso a la Información y Transparencia.

Se contempla la figura del Comité de Garantía de Acceso a la Información y Transparencia que estará integrado por representantes de las fracciones parlamentarias.

Artículo 17. El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- II. Establecer los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;

- III. Tener acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de su acceso;
- IV. Hacer del conocimiento de la Contraloría Interna las presuntas infracciones a la ley, al presente ordenamiento, así como otras disposiciones legales, e informar a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, de las resoluciones que al respecto expida;
- V. Coadyuvar con la Biblioteca de la Cámara de la Unión en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos;
- VI. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las unidades administrativas para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 3o.; y
- VII. Las demás que le confieran este Acuerdo, y cualquier otra disposición aplicable.

Se establecen las facultades necesarias para hacer operativo el funcionamiento del comité para la debida verificación y garantía del acceso a la información del Senado.

CAPÍTULO V
 CLASIFICACIÓN Y CONSERVACIÓN
 DE LA INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

Artículo 19. Como información reservada podrá clasificarse la siguiente:

- I. Los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva;
- II. Los datos personales de los legisladores, servidores públicos y prestadores de servicios del Senado;
- III. La relacionada con procedimientos jurisdiccionales en los cuales el Senado, los legisladores, sus funcionarios o trabajadores sea parte o estén relacionados;
- IV. La información clasificada como confidencial o reservada por otros poderes y que haya sido entregada al Senado con tal carácter para la toma de decisiones;
- V. Los datos personales, en posesión del Senado; y

VI. Aquella que el Comité con fundamento en la Ley y este Acuerdo determine conforme a sus lineamientos.

Se establece la información clasificada como reservada, en este caso no deberá ampliarse la lista que aparece en la Ley Federal.

Artículo 20. La información reservada podrá permanecer con este carácter hasta por un periodo de 12 años y no podrá ser desclasificada sino hasta que se extingan las causas que dieron origen a su clasificación.

El plazo de reserva es el mismo que en la ley federal, lo ideal es que responda a los plazos internacionales que son de cinco años.

Artículo 21. Excepcionalmente las unidades administrativas podrán solicitar al Comité la ampliación del periodo de reserva siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Se establece una ampliación discrecional lo que limita el derecho de acceso al no determinarse claramente el plazo de reserva.

CAPÍTULO VI DEL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DEL SENADO

Artículo 23. Cualquier persona podrá presentar ante la Unidad de Enlace, por escrito de forma física o electrónica, su solicitud de acceso a la información, la cual deberá contener:

- I. El nombre, domicilio y medio para recibir notificaciones;
 - II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
 - III. Modalidad en la que requiere le sea entregada la información.
- En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Se establece un procedimiento de acceso a la información amigable, en el que no se requiere acreditar interés legal alguno para la procedencia de la solicitud.

Artículo 26. La Unidad de Enlace deberá turnar las solicitudes a las unidades administrativas correspondientes para su debido trámite.

La Unidad de Enlace es la encargada de turnar las solicitudes de acceso en la Cámara de Senadores.

Artículo 29. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor de veinte días hábiles, desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo a la solicitud del interesado.

Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

El costo se determinará de acuerdo al valor del soporte material en que la información sea entregada y no podrá hacerse cargo extraordinario alguno.

El plazo de respuesta no deberá exceder de 20 días igualando al plazo establecido en la Ley Federal,

CAPÍTULO VIII

DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Artículo 35. Serán causas de responsabilidad administrativa de los Legisladores y Servidores Públicos de la Cámara por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, este Acuerdo y demás disposiciones aplicables, las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme la normativa aplicable;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial;
- IV. Clasificar como reservada con dolo, información que no cumple con las características señaladas en la normatividad sobre la materia;

- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso y;
- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Comité de Garantías de Acceso a la Información y Transparencia.

Las responsabilidades por las conductas referidas serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El no proporcionar información cuya entrega haya sido ordenada de forma reincidente será considerada como grave para efectos de su sanción administrativa.

Las responsabilidades administrativas generadas por incumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

Se establece un catálogo de responsabilidades y sanciones que se podrán hacer efectivas independientemente del orden civil o penal que proceda, según el caso concreto.

Análisis del Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o.

1. El presente Reglamento establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a las personas el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
2. Es de observancia general para los diputados y los demás servidores públicos que prestan sus servicios a la Cámara de Diputados.
3. Para efectos de este Reglamento se entiende por:
 - a) Cámara: Cámara de Diputados;
 - b) Ley: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

- c) Mesa Directiva: Mesa Directiva de la Cámara de Diputados;
 - d) Reglamento: Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados;
 - e) Secretaría General: Secretaría General de la Cámara de Diputados, y
 - f) Unidad: Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados.
- Se establece el catálogo de definiciones operativas para el Reglamento.

Artículo 2o.

1. Las unidades administrativas encargadas de publicar la información a la que se refiere el Artículo 7o. de la Ley son:
 - a) La Auditoría Superior de la Federación;
 - b) La Secretaría General;
 - c) La Secretaría de Servicios Parlamentarios y las direcciones generales que la integran;
 - d) La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y las direcciones generales que la integran;
 - e) La Contraloría Interna;
 - f) La Coordinación de Comunicación Social e Información;
 - g) Los Centros de Estudios de la Cámara, y
 - b) Cualquier otra unidad administrativa establecida para la prestación de servicios de cualquier naturaleza a la Cámara de Diputados.
2. Además de la información a la que se refiere el Artículo 7o. de la Ley, las unidades administrativas anteriores, en lo que corresponda a cada una de acuerdo a su ámbito de responsabilidad, deberán publicar:
 - a) *La Gaceta Parlamentaria*;
 - b) *El Diario de los Debates* de la Cámara;
 - c) La bitácora de asistencias a las sesiones del Pleno por parte de los diputados y el sentido de su voto;
 - d) Los dictámenes a iniciativas o puntos de acuerdo que presenten las comisiones;
 - e) Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio, y
 - f) Los viajes oficiales que realicen los diputados, y los informes correspondientes.

Artículo 3o.

1. La Secretaría General tiene la obligación de publicar la información a que se refiere el Artículo 7o. de la Ley relacionada con los órganos de la Cámara que a continuación se listan:

- a) Mesa Directiva;
 - b) Junta de Coordinación Política;
 - c) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, y
 - d) Comisiones y comités de la Cámara.
2. Además de la información señalada en el Artículo 7o. de la Ley, con respecto a estos órganos, la Secretaría General publicará:
- a) Las actas de las sesiones con la lista de asistencia;
 - b) Los acuerdos que se adopten y el sentido del voto de los diputados;
 - c) La información relativa a la asignación, custodia y condiciones de los vehículos, espacios físicos, bienes muebles e inmuebles y en general de todos los recursos materiales que les provea la Cámara, y
 - d) La información sobre la aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por la Cámara.
3. En el caso de las comisiones y comités de la Cámara, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, deberán incluir en el informe previsto en el inciso *b)* del párrafo sexto del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la información relativa a las iniciativas, minutas y puntos de acuerdo recibidos para su estudio y dictamen, así como el estado en que se encuentren.

En estos artículos se precisan los sujetos obligados en el ámbito del Legislativo y se precisa un catálogo adicional a la información de oficio contenida en el artículo 7o. de la Ley Federal que viene a identificar información que se genera como parte de sus atribuciones.

CAPÍTULO II

De los órganos encargados del acceso a la información

Artículo 5o.

1. La Unidad depende de la Presidencia de la Mesa Directiva y ejercerá las atribuciones en lo que corresponda a la Cámara que la Ley establece para las unidades de enlace.

Artículo 6o.

1. El Comité de Información de la Cámara tomará sus decisiones por mayoría de votos y se integra por:
- a) El Secretario General de la Cámara;
 - b) El Titular de la Unidad de Enlace, y
 - c) La Junta de Coordinación Política.

2. El Comité de Información de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:
 - a) Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la Cámara;
 - b) Ampliar el plazo de reserva de la información clasificada como reservada, cuando subsistan las causas para mantener la reserva;
 - c) Establecer los criterios específicos en materia de conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos;
 - d) Elaborar y actualizar el índice sobre la información reservada de la Cámara de Diputados, y
 - e) Elaborar y enviar a la Mesa Directiva, los datos necesarios para la elaboración del informe anual en materia de solicitudes de acceso a la información.

En los artículos precedentes se establecen los órganos facultados para recibir y dar seguimiento a las solicitudes de acceso a la información en la Cámara de Diputados.

CAPÍTULO III

DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 8o.

1. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la Unidad, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que para el efecto elabore la misma. La solicitud deberá contener:
 - a) El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, así como los datos generales de su representante, en su caso;
 - b) La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
 - c) Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
 - d) Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio
2. Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la Unidad podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la

solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 11.

3. La Unidad auxiliará a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Asimismo, deberá utilizar medios de comunicación adecuados para recibir las solicitudes, como: correo, fax, correo electrónico y cualquier otro mecanismo que facilite la presentación de solicitudes. Cuando la información solicitada no sea competencia de la Cámara, la Unidad procurará orientar debidamente al particular sobre la institución competente.
4. En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Se establece un procedimiento amigable, en el que no es necesario acreditar algún interés jurídico para la procedencia de la solicitud de acceso a la información parlamentaria.

Artículo 11

1. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de diez días hábiles, contados desde la presentación de aquella. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entrega la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado.
2. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.
3. La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la Unidad le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago correspondiente al medio de reproducción en que le sea entregada la información.

Se establece un plazo menor que en la Ley Federal al fijar inicialmente 10 días con la posibilidad de ampliación por otro plazo igual.

Artículo 13

1. La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 11, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo

que la Cámara quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que la Mesa Directiva determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

Para efecto de lo dispuesto en el párrafo primero de este Artículo, los particulares podrán presentar ante la Mesa Directiva la constancia expedida por la Unidad, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación.

Se establece la Afirmativa Ficta ante la falta de respuesta por parte de la Cámara de Diputados, con la sanción de la entrega de la información sin costo alguno.

La última sección establece los recursos en caso de respuesta negativa, destaca que no se establece artículo preciso para las responsabilidades y sanciones.

Informes del Congreso de la Unión

De los informes correspondientes al primer cuatrimestre del año 2005 de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Cámara de Senadores

En materia de Transparencia la Cámara de Senadores reporta:

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN RECIBIDAS

Solicitudes recibidas en 2003 (junio-diciembre)	1,717
Solicitudes recibidas en 2004 (enero-diciembre)	1,686
Solicitudes recibidas en 2005 (enero-abril)	657
Total	4,060

VISITAS A LA PÁGINA DE INTERNET DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Visitas a la página (promedio diario del mes)	4,842
Visitas a la página (promedio por mes)	102,448

SOLICITUDES ATENDIDAS DURANTE 2003 Y 2004

MECANISMO DE RECEPCIÓN DE SOLICITUDES

<i>Mecanismo de recepción de solicitudes</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Total</i>
E-mail	1,697	1,670	3,367
Módulo	20	16	36
Total	1,717	1,686	3,403

Informe comparativo de las solicitudes de información recibidas por las Unidades de Enlace del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

DATOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004

<i>Dependencia/Entidad</i>	<i>Núm. de solicitudes 2003</i>	<i>Núm. de solicitudes 2004</i>
Cámara de Senadores	1,717	1,686
Cámara de Diputados	168	565

De las 4,136 solicitudes de información recibidas por las Unidades de Enlace del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el 82% corresponde a la Cámara de Senadores y el 18 por ciento a nuestra legisladora.

Cámara de Diputados

El portal de transparencia de la Cámara de Diputados ha recibido en los dos últimos años 1,127 solicitudes de información, un número menor con respecto al de visitas a la página de internet de la Cámara de Diputados, que hasta el 15 de junio del 2005, tenía registradas 9'627,687 visitas.

El número significa que la página de la Cámara de Diputados recibe aproximadamente la visita de 2'660,415 personas por año, 221,701 por mes, y 7,288 por día o 303 visitas por hora, en promedio. Si se compara el número de visitas a la página de la Cámara de Diputados, con las que se realizan en portales del sector público que informan sobre el número de ingresos a sus páginas, la Cámara de Diputados tiene al menos cinco veces más de visitantes y puede ser hasta 10 veces más visitada.

La página de transparencia de la Cámara de Diputados, ha sido consultada por usuarios externos durante un año en más de 15,000 ocasiones, aproximadamente 1,583 veces por mes o 53 ocasiones por día. De la apertura de la página de transparencia, se han originado 1,127 solicitudes de información. Si el número de ocasiones en que los solicitantes abren la página de transparencia de la Cámara de Diputados pidieran información, la media de solicitudes sería mayor a la de la administración pública. La Cámara de Diputados como parte de su compromiso con la transparencia, ha puesto a disposición de la sociedad, cada vez en forma más amplia, la información generada en el ejercicio de funciones, por lo que el usuario, la encuentra disponible en el portal de Internet.

Numero total de solicitudes	1,127
Número de solicitudes atendidas de junio de 2003 a junio de 2005	1,125
Solicitudes atendidas de junio de 2004 a junio de 2005	686
Solicitudes en proceso de atención	2
Clasificadas como reservadas	6
Ratificadas en su clasificación	2
Solicitudes recibidas en 2003 (junio-diciembre)	225
Solicitudes recibidas en 2004 (enero-diciembre)	558
Solicitudes recibidas en 2005 (enero-abril)	344
Total	1,127

a) la existencia de una autoridad reguladora independiente permite fomentar la imparcialidad en el desempeño de sus funciones y eliminar el conflicto de intereses que existe cuando la ley establece un órgano dependiente directamente de uno de los poderes sujetos al ámbito de aplicación de la ley en cuestión, particularmente cuando se trata de determinar si una información pública determinada actualiza o no alguna de las hipótesis normativas de la excepción al derecho de acceso a la información pública;

b) desde la perspectiva de los gobernados, la autoridad reguladora independiente representa una instancia gratuita, expedita y eficaz para dirimir conflictos en materia de acceso a la información si se le compara con la alternativa única de la autoridad jurisdiccional, la cual –particularmente en las democracias emergentes– es lenta, costosa y en muchas ocasiones ineficaz en perjuicio de la sociedad toda;

c) sólo una autoridad reguladora independiente puede ofrecer un programa intensivo de educación y capacitación para los gobernados con el fin de que haya el mejor aprovechamiento posible del derecho de acceso a la información pública, habida cuenta que la sola expedición de la ley en la materia no garantiza que tenga en los hechos un efecto igualador o democrático; y

d) La autoridad reguladora independiente se encuentra en condiciones de evaluar año con año las fortalezas y debilidades de la Ley de Acceso a la Información Pública, teniendo la posibilidad de conducir foros o estudios conducentes a reformas legales que mejoren, en el interés público, aquellos aspectos que no estén suficientemente claros o requieran ajustarse a los estándares democráticos internacionales actuales en la materia.

Indicadores legales parlamentarios

Las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información deben contener como referentes mínimos los siguientes:

INDICADORES LEGALES

1. Sujetos obligados.
2. Definiciones.
3. Interpretación.
4. Información de oficio.
5. Límites al derecho de acceso a la información.
6. Versiones públicas.
7. Máxima publicidad.
8. Prueba de daño.
9. Gratuidad de la información.

INDICADORES LEGALES

10. Periodo de reserva.
 11. Formas de solicitud de acceso a la Información.
 12. Habeas data.
 13. Órgano garante.
 14. Afirmativa ficta.
 15. Vías de impugnación.
 16. Formas de control de la ley.
 17. Ámbito temporal de validez.
 18. Sesiones abiertas.
-

Sujetos obligados

Como parte del ámbito personal de aplicación de la ley, las leyes referentes a la transparencia y acceso a la información parlamentaria deben contener un catálogo de los sujetos obligados por la misma.

En principio todo sujeto que ejerza gasto público tendrá la obligación de rendir cuentas en cuanto al uso que haga de esos recursos, entre más sujetos queden determinados la ley será más eficaz sobre todo al momento de obligarlo a publicar la información de oficio.

En materia parlamentaria se deberán incluir los principales integrantes del Poder Legislativo incluyendo a la Comisión Permanente.

Definiciones

En este apartado se determina que la eficacia de este indicador depende del estilo de redacción y contenido propio de las leyes. Por tal motivo, se busca que dentro del análisis que cada uno de los diversos artículos se precisen las definiciones de manera clara y precisa.

Toda ley contiene dentro de sus primeros artículos un catálogo de definiciones que permite entender la lógica jurídica de la forma en que deben de aplicarse los diversos conceptos que se contemplan en la misma, en materia parlamentaria se deberán integrar los diversos contenidos que tengan que ver con su materia específica. Es importante en materia parlamentaria precisar adecuadamente los conceptos operativos que le son aplicables por los temas que contienen.

Interpretación

En este indicador se deben manejar tres aspectos importantes para hacer efectivamente operativo el mismo:

-
1. Tratados y convenios internacionales como referentes de interpretación.
 2. Facultad del órgano garante de interpretar la ley en el ámbito de su exacta observancia para que la misma tenga plena vigencia en el sistema jurídico mexicano.
 3. En la interpretación de la ley, favorecer el principio de publicidad de los sujetos obligados.
-

En materia parlamentaria se debe privilegiar al momento que se tenga que aplicar la ley una interpretación que obedezca los estándares internacionales en ese rubro favoreciendo el principio de publicidad en todo momento.

Información de oficio

Bajo el principio de máxima publicidad, existe cierta información que es de interés general para todas las personas. Para tal efecto el legislador debe establecer determinada información cuyo acceso no dependa de una solicitud expresa. Este principio determina como efecto secundario la transparencia de la función pública; esto es, a mayor información disponible de manera oficiosa se tendrá un gobierno con mayor apertura informativa, de igual forma a mayor información de oficio menos solicitudes de información.

Las funciones parlamentarias hacen necesario integrar en la información de oficio un catálogo que integre los rubros específicos que sólo se presentan en esa área por sus funciones particulares.

Límites al derecho de acceso a la información

No toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados es pública. Esto se debe a la sensibilidad de la información, es decir, aquella cuyo costo de divulgación pudiere poner en riesgo algún interés general tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tanto del Estado como de los particulares que actúan de buena fe, los elementos que integran este principio general, de acuerdo con las condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas de cada Estado.

En el ámbito parlamentario se deberá precisar qué información y en qué momento serán consideradas como de acceso restringido, lo ideal es que el

catálogo incluya lo mínimo en función del principio de máxima publicidad de la función pública.

Versiones públicas

El que se catalogue determinada información como de acceso restringido y se configure como un límite al acceso a la información no implica que el emisor pueda generar versiones públicas en las que se protejan los datos sensibles y personales evitando así el daño o menoscabo al Estado o a los particulares por la difusión de esa información.

En la medida que las leyes en la materia establezcan la posibilidad de elaborar versiones públicas de aquella información que no debe difundirse abiertamente, mejor será la disposición de apertura y rendición de cuentas sin que el que se catalogue como reservada cierta información genere suspicacias.

En el aspecto de la transparencia parlamentaria se pueden elaborar informes que sin menoscabar la justificación de la reserva puedan brindar un mínimo de datos que cumplan con la obligación de rendición de cuentas.

Máxima publicidad

Esta máxima implica que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión. Sin embargo no se puede determinar de manera unilateral una redacción precisa o los elementos que conforman este indicador, por tal motivo se busca que las diversas leyes hagan una mención clara y precisa a éste.

En el aspecto parlamentario este indicador toma especial relevancia, siendo en principio el órgano generador de normas es menester tener claro todo el proceso de su creación en aras de lograr la legitimación de los ordenamientos que emanan de su gestión.

Principio de prueba de daño

Se garantiza el principio de máxima publicidad cuando la autoridad al momento de catalogar determinada información como de acceso restringido fundamente y motive con base en el principio de prueba de daño de tres partes, por lo que se valoran los siguientes tres elementos:

1. La información se encuentra prevista en alguno de los supuestos de excepción previstos en la propia ley.
 2. La liberación de la información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la ley.
 3. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de relevancia.
-

Al momento que la autoridad encargada de catalogar como reservada determinada información haga operante su facultad deberá fundar y motivar cubriendo cabalmente con los tres requisitos de la prueba de daño en aras de respetar la garantía de legalidad y seguridad jurídica que le impone la constitución.

Gratuidad de la información

Este principio va en función de que toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados por una ley es considerada como un bien público, por lo tanto, toda persona que desee ejercitar este derecho debe tener acceso a la información de manera gratuita, sin que esto impida al sujeto obligado el poder cobrar una cuota de recuperación por la reproducción de la información, dejándose la opción de la consulta directa por parte del solicitante.

1. Se establece como principio la gratuidad.
 2. Se cuenta con la opción de la consulta directa.
 3. Se establece que sólo se cobrará por la reproducción de la información.
 4. Se tratará de reducir los costos de la reproducción.
-

Las legislaciones de transparencia parlamentaria deberán tener en cuenta este principio y contemplar las diversas formas de acceso que estime pertinentes a efecto que los solicitantes tengan opción en cuanto al mecanismo en que se harán sabedores de la información solicitada.

Periodo de reserva

El periodo de reserva es el tiempo durante el cual la información que fue catalogada como reservada deberá permanecer con tal carácter. El referente

que utilizamos como plazo máximo es el que establece la Ley Federal que es de 12 años.

Siendo el referente máximo el de 12 años, lo ideal es que las legislaciones en materia de transparencia parlamentaria respondan a las tendencias internacionales en cuanto al plazo de reserva que es de cinco años como máximo.

Formas de solicitud de acceso a la información

En las leyes en la materia se deberán precisar las formas de acceso a la información pública de los sujetos obligados. La principal manera es a través de la solicitud que presenta el interesado, en la medida que las formas de acceso sean amigables y los plazos de respuesta cortos se favorecerán y utilizarán mejor las leyes socializándose este derecho.

Se debe permitir la solicitud verbal, la escrita ante el órgano o vía electrónica a efecto de que el particular cuente con las facilidades necesarias que le permita iniciar su solicitud de acceso a la información. En la medida en que la transparencia parlamentaria regule adecuadamente las formas de acceso mejor recepción tendrá por parte de los destinatarios de la norma.

Habeas Data

Es definido como la tutela de los datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas, así como los mecanismos para la corrección, supresión de la información de carácter personalísimo. En la medida que a la par de permitir el derecho de acceso a la información se protejan los datos personales que pudiera contener la información solicitada se complementan ambas partes sustanciales del derecho de la información que consagra la Constitución.

Será al momento de la solicitud cuando el órgano parlamentario hará efectiva la protección de este derecho dependiendo del caso concreto la clasificación de información confidencial.

Órgano garante

Es el órgano creado para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Es preferible que sea un ente con autonomía constitucional, a fin de que pueda conocer cualquier controversia que se suscite entre los sujetos obligados (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial,

organismos autónomos, etcétera) y las personas en el momento de ejercitar su derecho.

En los casos en que no se otorga a este órgano garante la autonomía constitucional, su campo de acción se circunscribe al del Poder Ejecutivo por lo que deja indefensas a las personas frente a los otros sujetos obligados ya que éstos se convierten en juez y parte al momento de resolver los recursos promovidos ante la negativa o cumplimiento parcial del acceso a la información.

En materia parlamentaria se debe determinar internamente cuál será el órgano facultado para conocer y resolver las solicitudes de acceso a la información.

Lo ideal es que exista un órgano independiente para evitar que sea juez y parte en la tramitación y revisión de las solicitudes de acceso a la información en materia parlamentaria. La forma estructural de este órgano es el de constitucional autónomo de tal suerte que cuente con plena eficacia al momento de revisar la pertinencia de la negativa del Poder Legislativo ante las solicitudes de información de los particulares.

Afirmativa ficta

Una de las principales sanciones ante el silencio de la autoridad, sobre todo en materia administrativa es la afirmativa ficta.

Cuando un solicitante realiza una solicitud de acceso a la información ante los sujetos obligados y los mismos por omisión o negligencia dejan de contestar en tiempo y forma a la misma se entiende que la respuesta se dio en sentido afirmativo por la ficción que contempla la ley.

Lo anterior no implica que el solicitante tenga acceso irrestricto a toda la información ya que se puede dar el caso en que la solicitud se refiera a información de acceso restringido (información reservada y/o confidencial) y por la omisión se pudiera tener acceso a información que pudiera ser sensible o contuviera datos personales. Es aquí donde se hace efectiva una de las principales facultades del órgano garante al supervisar que la información que se debe entregar al solicitante efectivamente sea pública y sin restricciones para garantizar el acceso responsable a la multicitada información.

Vía de impugnación

Otro de los grandes factores que determinan la fuerza de las leyes de acceso a la información pública depende en gran medida del procedimiento que se

haya establecido por el legislador para la defensa de este derecho. La premisa es que prevalezca el principio de sencillez del procedimiento que motive el seguimiento de los casos por parte del particular.

Por tal motivo, elementos que se consideraron como integrantes de este principio fueron:

-
1. Recurso unistancial/binstancial.
 2. Forma de presentación del recurso escrito/correo electrónico.
 3. Presentación ante el órgano garante.
 4. Suplencia de la queja.
 5. Facultades de investigación en el desahogo del recurso.
 6. Garantía de audiencia pública.
 7. Opciones en las formas de notificación.
 8. Plazo total para resolver el recurso menor a 40 días.
-

Lo ideal es que exista un órgano distinto al generador de la respuesta a solicitudes de información a efecto de que se revise en una instancia superior la pertinencia o no de la respuesta emitida.

Formas de control de la ley

La fuerza del derecho reside en la sanción. Toda norma para tener no sólo vigencia sino eficacia debe contar con las posibles consecuencias ante el incumplimiento de las obligaciones que se contienen en la misma.

En la medida en que las leyes de acceso a la información pública contengan un catálogo de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos que las incumplan, tendrán mayor fuerza de ejecución inhibiendo su incumplimiento.

-
1. Facultades al órgano de control de emitir resoluciones vinculatorias/Posibilidad de dar vista al órgano de control interno de los sujetos obligados.
 2. Establecimiento de un catálogo de responsabilidades.
 3. Remisión a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
-

En materia parlamentaria se deben establecer claramente las obligaciones y responsabilidades en el manejo y control de la información que generan y tienen bajo su custodia.

Ámbito temporal

En lo que se refiere al ámbito temporal de validez de la norma. En este caso el tiempo en que va a entrar en vigor el contenido de la ley. La *Vacatio Legis* es el periodo entre la publicación de una ley y la entrada en vigor de la misma. En la medida que todos los componentes de la ley vayan entrando en vigor se logrará la mejor implementación de la misma.

Se deben establecer plazos razonables para la implementación de cada uno de los componentes de la ley en aras de que el servicio sea el mejor al momento de que se presenten las primeras solicitudes en la materia.

Sesiones abiertas

Una parte significativa de una Ley de Acceso a la Información Pública es la relativa a las “reuniones abiertas” de las entidades públicas. Existe consenso doctrinal en que las reuniones abiertas son la base y la razón de las decisiones públicas y, por tanto, deben ser accesibles al público. Veamos, pues, cómo funciona una ley modelo de reuniones abiertas:

Primero. El primer principio reside en que las reuniones de una entidad pública requieren de una noticia por anticipado y son llevadas a cabo en sesión abierta, salvo que una sesión cerrada sea expresamente permitida por la ley. Se puede observar de entrada que no hay derechos absolutos, sino que deben armonizarse con otros bienes jurídicos protegidos por la ley. Pero es notable también que opera el principio de la apertura sobre el de la secrecía, que es precisamente una excepción a la regla.

Segundo. Cuando la ley menciona el vocablo “entidad pública”, se refiere a una junta directiva, un consejo o una comisión u otro cuerpo gubernativo creado expresamente por ley o por decreto; a una entidad colegiada formal y creada directamente por una o más de las entidades mencionadas anteriormente y a un consejo asesor, comisión o grupo de trabajo creado por una orden o decreto del Ejecutivo o creado por una asamblea general de las entidades ya señaladas.

Tercero. Por “reunión” la ley entiende el proceso de búsqueda, en persona o medios electrónicos, de manera formal o informal, de la mayoría de los miembros de una entidad pública, a efecto de deliberar sobre materias que versen sus atribuciones, bien en aras de cumplir con una obligación de políticas públicas o para tomar una decisión relacionada. Por supuesto, el término “reunión” no aplica a encuentros con fines estrictamente sociales, salvo que se discutan, de manera formal o informal, algunos o varios asuntos relacionados

con el trabajo, como el sentido en que van a votar en una reunión posterior o sus impresiones sobre cuestiones relacionadas con su trabajo.

Cuarto. Cuando la ley establece que para celebrar “reuniones públicas” debe darse noticia por anticipado, significa que el aviso debe ser hecho público por lo menos 24 horas a la reunión, el cual debe contener la fecha, la hora, el lugar y la agenda tentativa. De manera adicional, el aviso debe ser proporcionado a los medios de comunicación que hayan llenado una solicitud para obtener los avisos en tiempo y forma. De la misma manera, el aviso debe ser publicado en lugares accesibles al público y en la propia oficina donde se va a llevar la reunión abierta. Vale la pena decir también que la noticia debe prever que la reunión se celebre en un horario cómodo para el público y en un lugar que sea razonablemente conveniente para todos. Volviendo a México: ¿no hubiera sido conveniente para todos que la decisión, por ejemplo, de la construcción del aeropuerto de Texcoco hubiera pasado por reuniones abiertas y no por la secrecía que el nuevo gobierno observa con el mismo entusiasmo que el anterior?

Quinto. Al establecer la ley el vocablo de “reunión abierta” alude a sesiones donde todos los miembros del público tienen acceso a la misma. En estas sesiones, el público puede usar cámaras fotográficas o cualquier sistema de grabación. Ciertamente, el público no puede participar, sino sólo ver y escuchar y la entidad pública en cuestión puede adoptar medidas para restringir las interferencias que pudieran haber por los asistentes.

Sexta. Cuando la ley establece que pueden existir reuniones cerradas se debe observar el procedimiento siguiente:

- a) La moción para una reunión cerrada debe estar prevista en las excepciones taxativamente previstas en la ley, tales como –de manera enunciativa– discusiones sobre otorgamientos de patentes y marcas, discusiones sobre litigio judicial donde la entidad pública sea parte y pueda verse afectada la estrategia judicial si se organiza una reunión abierta, la evaluación y competencia de los servidores públicos para efectos de estímulos, ascensos y recompensas que puedan lastimar el derecho al honor y la dignidad de las personas involucradas, entre otros.
- b) El voto de cada uno de los miembros de la entidad pública debe ser debidamente registrado y grabado.
- c) La reunión abierta sólo procede con el voto afirmativo de por lo menos las dos terceras partes de los miembros presentes.
- d) En la sesión cerrada no hay espacio para asuntos generales, de modo que sólo se pueden tratar el o los asuntos para los que fue convocada la reunión cerrada.

- e) La entidad pública tiene la obligación de mantener de manera detallada todos y cada uno de los aspectos de la discusión, las personas presentes, las decisiones tomadas y el sentido del voto de cada uno de los asistentes.
- f) Los documentos son mantenidos en reserva al público por al menos un año y sólo un juez puede revisar los registros cuando haya lugar.

Séptimo. Si una entidad pública sujeta a la ley de reuniones abiertas realiza sesiones cerradas, sin causa justificada, la carga de la prueba corre a cuenta de dicha entidad pública. Por supuesto, aquí opera el principio jurídico universal de que la ignorancia de la ley no justifica el incumplimiento. En estos casos, si se prueba que hubo una violación a la ley, cada miembro de los órganos colegiados que incumplieron son sancionados con multa y si se persiste por dos o más veces con esta violación legal el miembro en cuestión puede ser retirado del cargo.

Capítulo 10

Estado de la cuestión del derecho a la información parlamentaria en México

EN MÉXICO actualmente existen 26 entidades federativas que cuentan con ley en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, se incluyen a aquellas que aún no entran en vigor pero que ya han sido aprobadas por sus legislaturas locales.

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1. Aguascalientes | 14. Nayarit |
| 2. Baja California | 15. Nuevo León |
| 3. Baja California Sur | 16. Puebla |
| 4. Campeche | 17. Querétaro |
| 5. Coahuila | 18. Quintana Roo |
| 6. Colima | 19. San Luis Potosí |
| 7. Distrito Federal | 20. Sinaloa |
| 8. Durango | 21. Sonora |
| 9. Estado de México | 22. Tamaulipas |
| 10. Guanajuato | 23. Tlaxcala |
| 11. Jalisco | 24. Veracruz |
| 12. Michoacán | 25. Yucatán |
| 13. Morelos | 26. Zacatecas |

Quedan pendientes seis legislaciones de los siguientes estados:

- | | |
|--------------|------------|
| 1. Chiapas | 4. Hidalgo |
| 2. Chihuahua | 5. Oaxaca |
| 3. Guerrero | 6. Tabasco |

En las diversas páginas de Internet de las legislaturas locales se presentan diversos datos que coinciden con algunos rubros de transparencia. Haciendo una revisión de todas y cada una de las páginas de los congresos locales el día 16 de agosto de las 12 horas a las tres de la tarde se buscó la información contenida en la página principal a efecto de detectar coincidencias y diferencias de las mismas.

Sin importar si cuentan o no con ley propia se detectó la diversidad de información que se contiene en las diversas páginas lo que permite la discrecionalidad en el manejo de información que se contiene en cada una de ellas.

A continuación se presentan en pequeños cuadros los rubros básicos que aparecen en la página principal de cada legislatura local, se destacarán los rubros que tienen que ver con transparencia. Destaca que no es la cantidad de información sino la calidad de la misma la que hace operativo este derecho que en este caso puede consultarse vía electrónica.

En este caso sólo se destaca lo que a primera vista tiene el visitante de las diversas páginas, lo ideal es que desde la página principal se cuente con un catálogo que permita reenviar adecuadamente la información que se está buscando.

1. AGUASCALIENTES

H. CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES LIX LEGISLATURA

www.congresoags.gob.mx

Bienvenida
Historia
Legislación
Comisiones
Directorio
Diputados

SI.
Enlaces
Correo
Contáctanos
Síntesis
Presupuesto

Destacan las partes de Legislación, Comisiones, Diputados y Presupuesto, no cuenta con un *link* específico que remita a un portal de Transparencia.

2. BAJA CALIFORNIA

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA XVIII LEGISLATURA

www.congresobc.gob.mx

Diputados
Comisiones
Legislación

Diario de Debates
Gaceta
Síntesis diaria

Con una legislación de transparencia en proceso de implementación por su entrada en vigor reciente, los rubros que contiene son mínimos destacando el de Diputados, Comisiones y Legislación. No cuenta con un *link* de Transparencia.

3. BAJA CALIFORNIA SUR

H. CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR XI LEGISLATURA

www.cbcs.gob.mx

Integrantes
Marco Jurídico
Comisiones
Organigrama
Estadísticas

Historia
Directorio
Leyes
Boletines
Información

Con su legislación que entrará en vigor en 2006, destacan el Marco Jurídico, Comisiones, Organigrama, Directorio y Leyes. No cuenta con un *link* de Transparencia.

4. CAMPECHE

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE LVIII LEGISLATURA

www.congresocam.gob.mx

Reseña Histórica
Estructura Legislativa
Compendio de Leyes
Diputados Integrantes
Comisiones de Dictamen
Directorio Telefónico

Legislatura Infantil
Legislatura Juvenil
Información Financiera
LVII Legislatura
Información para la Transparencia
Auditoría Superior del Estado

Con una legislación que destaca entre las mejores del país, en su página sí cuenta con un *link* referente a Información para la Transparencia. De inicio la página muestra la Estructura Legislativa, Diputados Integrantes, Comisiones de Dictamen, Información Financiera y Auditoría Superior del Estado.

5. COAHUILA
HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE COAHUILA
LVI LEGISLATURA

www.congresocoahuila.gob.mx

Poderes de Gobierno
Historia Legislativa
Poder Legislativo
LVI Legislatura
Grupos Parlamentarios

Acceso a la Información
Directivos
Ligas de Interés
Ubicación y Teléfonos
Sesión: Mesa Directiva, Orden del Día

Cuenta con un *link* que remite a Acceso a la Información. Cuenta con Poder Legislativo, Grupos Parlamentarios e información sobre sesiones (Mesa Directiva y Orden del Día).

6. COLIMA
H. CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA
LIV LEGISLATURA

www.congresocol.gob.mx

Bienvenida
Historia
Actas
Acuerdos
Comisiones
Directorio

Fracciones
Decretos
Diario de Debates
Legislación Estatal
Acceso a la información
Enlaces

Tiene un *link* de Acceso a la Información. Destacan Actas, Acuerdos, Comisiones, Fracciones, Decretos, *Diario de Debates* y Legislación Estatal.

7. CHIAPAS
H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS
LXII LEGISLATURA

www.congresochiapas.gob.mx

Inicio
Leyes
Diputados
Distritos

Comisiones
Gobierno
Gobierno del H. Congreso de Chiapas

Sin contar con legislación en materia de transparencia y acceso a la información su página cuenta con rubros mínimos en los que destacan Leyes, Diputados, Comisiones y Distritos.

8. CHIHUAHUA
CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
LXI LEGISLATURA

www.congresochihuahua.gob.mx

Directorio
 Organigrama
 Transparencia
 Decretos
 Com. Social
 Mesa Directiva
 Comisiones

Biblioteca
 Junta de Coordinación Parlamentaria
 Eventos
 Historia del Congreso de Chihuahua
 Sesión Parlamentaria
 Galería Fotográfica
 Buzón

Sin que a la fecha cuente con legislación en materia de transparencia y acceso a la información cuenta con un *link* llamado Transparencia. Destacan Organigrama, Decretos, Mesa Directiva, Comisiones, Eventos, Junta de Coordinación Parlamentaria y Sesión Parlamentaria.

9. DISTRITO FEDERAL
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
III LEGISLATURA

www.asambleadf.gob.mx

Inicio
 Información Administrativa
 Comunicación Social
 Contraloría General
 Búsqueda
 Historia

Integración de la Asamblea
 Comisiones y Comités
 Servicios Parlamentarios
 Marco Legal del D.F.
 Mapa de Navegación
 Buzón de Sugerencias

Con una reforma reciente a su legislación destacan Información Administrativa, Contraloría General, Integración de la Asamblea, Comisiones y Comités, Servicios Parlamentarios, Marco Legal del D.F. No cuenta con un *link* de Transparencia.

10. DURANGO

H. CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO LXVIII LEGISLATURA

www.congresodurango.gob.mx

Principal	Directorio
Antecedentes	Legislación
Marco Jurídico	Proceso Legislativo
Integrantes	Actividades Relevantes
Información de Oficio	Agenda Legislativa
Comisiones	Reforma Electoral

Sin contar con un *link* de Transparencia pero sí de Información de Oficio, destacan Marco Jurídico, Integrantes, Comisiones, Legislación, Proceso Legislativo y Agenda Legislativa.

11. ESTADO DE MÉXICO

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MEXICO LV LEGISLATURA

www.cddiputados.gob.mx

Inicio	Contraloría
Historia	Comunicación Social
Diputados	Instituto de Estudios Legislativos
Órganos de la Legislatura	Correo de Diputados
Legislación	Directorio Telefónico
Congreso	Sitios de Interés
Administración	Correo Electrónico

No cuenta con un *link* de Transparencia. Destacan Diputados, Órganos de la Legislatura, Legislación, Congreso, Administración y Contraloría.

12. GUANAJUATO
PODER LEGISLATIVO GUANAJUATO
LIX LEGISLATURA

www.congresogto.gob.mx

Organigrama	Dictámenes
OFS	Comunicados
La Legislatura	Diputados
Mapa del Sitio	Comisiones
Palacio Legislativo	Sitios de Interés
Secciones fijas:	Servicios Intranet:
Acceso Información	Agenda
Sesiones (<i>Diario de Debates</i>)	Sesión Ordinaria
Mesa Directiva	Correo Electrónico
Legislación Vigente	Ayuda

Cuenta con una de las páginas con rubros más extensos, sí tiene un *link* especial de acceso a la información. Destacan Sesiones (*Diario de Debates*), Mesa Directiva, Legislación Vigente, Dictámenes, Comunicados, Diputados, Comisiones, Agenda y Sesión Ordinaria.

13. GUERRERO
HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO
LVII LEGISLATURA

www.conggro.gob.mx

Boletines	Directorio
Comisiones y Comités	<i>Diario de Debates</i>
Bienvenida	Venta de Publicaciones
Historia del Congreso	Comunicación
Integrantes	Consulta
Estructura	

Sin que a la fecha cuente con ley en materia de transparencia y acceso a la información destacan Comisiones y Comités, Integrantes, Estructura y *Diario de Debates*.

14. HIDALGO

CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO LIX LEGISLATURA PODER LEGISLATIVO

www.congreso-hidalgo.gob.mx

Conócenos	Principal
Directorio	Enlaces
Boletines	Sesión en Vivo
Marco Jurídico	Correo
Órgano de Fiscalización Superior	Acciones de Transparencia

Siendo otra entidad que aún no cuenta con legislación en materia de transparencia y acceso a la información, cuenta con un *link* de Acciones para la Transparencia, destacan Marco Jurídico, Órgano de Fiscalización Superior y Sesiones en Vivo.

15. JALISCO

CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO LVII LEGISLATURA

www.congresojal.gob.mx

Directorio	Enlaces
Estructura Orgánica	Conoce tu Congreso
Historia	Agenda Parlamentaria
Legislación Estatal	Corte informativo
<i>Diario de Debates</i>	Síntesis Informativa
Proceso Jurídico	Recortes Periódicos
Biblioteca	Sesiones al Detalle
Sección Infantil	

Con un catálogo extenso destacan Estructura Orgánica, Legislación Estatal, *Diario de Debates*, Proceso Jurídico, Agenda Parlamentaria y Sesiones al Detalle. No cuenta con *link* de Transparencia.

16. MICHOACÁN**H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO
LXIX LEGISLATURA**www.congresomich.gob.mx

Acceso a la Información	Constitución
Integrantes	Grupos Parlamentarios
Comisiones	<i>Diario de Debates</i>
Organigrama	<i>Periódico Oficial</i>
Directorio	<i>Diario Oficial</i>
Ubicación	<i>Gaceta Parlamentaria</i>
Sobre el Congreso	Biblioteca Digital
Noticias	Archivo Histórico
Sitios	Iniciativas
¿Qué es?	Acuerdos
Leyes	Dictámenes
Reglamentos	Minutas de Decreto

Sobresale por su catálogo extenso, cuenta con un *link* de Acceso a la Información, destacan Integrantes, Organigrama, Leyes, Reglamentos, Grupos Parlamentarios, *Diario de Debates*, *Periódico Oficial*, *Diario Oficial*, *Gaceta Parlamentaria*, Iniciativa, Acuerdos, Dictámenes y Minutas de Decreto.

17. MORELOS**CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS
XLIX LEGISLATURA**www.congresomorelos.gob.mx

Leyes Vigentes	Enlaces
Junta de Coordinación Política	Diputados
Mesa Directiva	Marco Jurídico
Comisiones y Comités	Instituto de Investigaciones Legislativas

Sin contar con un *link* de transparencia destacan Leyes Vigentes, Junta de Coordinación Política, Mesa Directiva, Comisiones y Comités, Diputados y Marco Jurídico.

18. NAYARIT
CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT
XXVII LEGISLATURA

www.congreso-nayarit.gob.mx

Inicio	Directorio
Historia	Enlaces
Estructura	Intranet
Proceso Legislativo	Contactos
Resoluciones	Biblioteca
Órgano Fiscalización Superior	Eventos
Trabajo Parlamentario	Compilación Estatal
Diputados	Transparencia
Sesión en Vivo	Boletines

Cuenta con *link* de Transparencia y un catálogo extenso en el que destacan Estructura, Proceso Legislativo, Resoluciones, Órgano Fiscalización Superior, Trabajo Parlamentario, Diputados y Sesiones en Vivo.

19. NUEVO LEÓN
H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
LXX LEGISLATURA

www.congreso-nl.gob.mx

Portada	Municipios
Historia	Calendario
Leyes	Transparencia
Estructura	Trabajo Legislativo
Mesa Directiva	Correo
Com. Social	Sugerencias
Iniciativas	Otros sitios

Cuenta con *link* de Transparencia, destacan Leyes, Estructura, Mesa Directiva, Iniciativas y Trabajo Legislativo.

20. OAXACA**H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
X LEGISLATURA**

www.oaxaca.gob.mx

Intranet
 Bienvenida
 Historia
 Directorio
 Gran Comisión

Comisiones
 Legislación
 Trabajo Legislativo
 Información y Consulta
 El Congreso en Línea

Sin contar con ley en materia de transparencia y acceso a la información destacan Directorio, Gran Comisión, Comisiones, Legislación, Trabajo Legislativo, Información y Consulta y El Congreso en Línea.

21. PUEBLA**CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA
LVI LEGISLATURA**

www.congresopuebla.gob.mx

Sobre el Congreso:
 Bienvenida
 Introducción al Congreso
 Recorrido virtual
 Organigrama
 Historia del Congreso
 Niños
 Galería de Fotos
 Noticias y Eventos:
 Noticias
 Próximos Eventos
 Calendario del Congreso
 Artículos de Opinión
 Actividad:
 Actividad Legislativa
 Órdenes del Día
 Votaciones
 Objetivos y Agenda
 Diputados
 Comisiones y Comités
 Partidos Políticos

Iniciativas
 Colaboración:
 ¡Opina y Participa!
 Haz tu servicio Social
 Visita el Congreso
 Convenios Institucionales
 Biblioteca Virtual:
 Legislación en Línea
 Documentos
 Datos Interesantes
 Biblioteca Física
 Glosario de Términos
 Sitios de Interés
 Transparencia:
 Transparencia
 Presupuesto
 Adquisiciones
 Contacto:
 Directorio en Línea
 Contáctanos
 Preguntas Frecuentes

Cuenta con el catálogo más extenso de todas las páginas de los congresos locales, en el rubro de Transparencia integra: Transparencia, Presupuesto y Adquisiciones. Destacan Organigrama, Calendario del Congreso, Actividad Legislativa, Órdenes del Día, Votaciones, Objetivos y Agenda, Diputados, Comisiones y Comités, Iniciativas y Legislación en Línea.

22. QUERÉTARO

LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO

www.legislaturaqueretaro.gob.mx

Inicio	Revista
Leyes	Información Pública
Diputados	Proyectos Aprobados
Noticias	Reforma del Estado
Historia	Quejas
Estructura Orgánica	Sitios Relacionados
Actividades de Diputados	Reconocimiento <i>Web</i>
Leyes Orgánicas	Agenda Legislativa
Códigos	<i>Diario de Debates</i>
Iniciativas	Boletines Electrónicos
Gaceta	Acta de Sesiones
Galería	

Cuenta con un *link* de Información Pública y un catálogo extenso. Destacan Leyes, Diputados, Estructura orgánica, Actividades de los Diputados, Leyes orgánicas, Códigos, Iniciativas, Proyectos Aprobados, Reforma del Estado, Agenda Legislativa, *Diario de Debates* y Actas de Sesiones.

23. QUINTANA ROO

H. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO XI LEGISLATURA

www.congresoqroo.gob.mx

Inicio	Dependencias
Historia	Prensa
Marco Jurídico	Biblioteca
Proceso Legislativo	Transparencia
Legislación Estatal	Enlaces
Diputados	

Cuenta con su *link* de Transparencia. Destacan Marco Jurídico, Proceso Legislativo, Legislación Estatal, Diputados y Dependencias.

24. SAN LUIS POTOSÍ

LVII LEGISLATURA SAN LUIS POTOSÍ

www.congresoslp.gob.mx

Comisiones	Transparencia
Estructura	Agenda
Integrantes	Eventos
Leyes	Síntesis
Marco Jurídico	Prensa
Sesiones Plenarias	

Cuenta con *link* de Transparencia. Destacan Comisiones; Estructura, Integrantes, Leyes, Marco Jurídico, Sesiones Plenarias y Agenda.

25. SINALOA

CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA LVIII LEGISLATURA

www.congresosinaloa.gob.mx

Inicio	<i>Diario de Debates</i>
Mesa Directiva	Legislación Estatal
Calendario Cívico	Iniciativas
Bienvenida	Dictámenes
¿Qué es el Congreso?	Estructura y Normatividad
Perfiles de Diputados	Ediciones
Comisiones Perm.	Biblioteca
Información Pública	Comunicados de Prensa

Con un catálogo extenso, cuenta con un *link* de Información Pública. Destaca Mesa Directiva, Perfiles de Diputados, Comisiones Permanentes, *Diario de Debates*, Legislación Estatal, Iniciativas, Dictámenes, Estructura y Normatividad.

26. SONORA

H: CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA LVII LEGISLATURA

www.congresoson.gob.mx

Historia	Radio
LVII Legislatura	Televisión
Comisiones	Imágenes
Mesa Directiva	Revista
Organización	Informes
Comunicación Social:	Información Pública
Boletín Informativo	Archivo Histórico
Documentos y Fotos de Boletines	Grupos Parlamentarios
Convocatorias	Sitios de Interés

Cuenta con un *link* de Información Pública. Destacan Comisiones, Mesa Directiva, Organización, Convocatorias, Informes y Grupos Parlamentarios.

27. TABASCO

CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO LVIII LEGISLATURA

www.congresotabasco.gob.mx

Bienvenida	Decretos
Grupos Parlamentarios	Puntos de Acuerdo
Comisiones	Biblioteca Virtual
Directorio	Sitios de Interés
Inicio	Contacta a tu Diputado
Historia del Congreso	Lo Último en el Congreso
Leyes y Reglamentos	Eventos
<i>Diario de Debates</i>	

Sin contar con ley en materia de transparencia y acceso a la información pública destacan Grupos Parlamentarios, Comisiones, Leyes y Reglamentos, *Diario de Debates*, Decretos, Puntos de Acuerdo y Lo Último en el Congreso.

28. TAMAULIPAS**H. CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS
LIX LEGISLATURA**

www.congresotam.gob.mx

[Información General](#)
[Comunicación Social](#)
[Mesa Directiva](#)
[Enlaces](#)
[Diputados](#)
[Intranet](#)
[Directorio](#)
[Diario de Debates](#)

[Legislación](#)
[Trabajo Parlamentario](#)
[Comisiones por Comités](#)
[Medalla al Mérito](#)
[Disposiciones Fiscales 2005](#)
[Periódico Oficial](#)
[Biblioteca](#)
[Información Pública de Oficio](#)

Cuenta con un *link* de Información Pública de Oficio y un catálogo extenso. Destacan Mesa Directiva, Diputados, *Diario de Debates*, Legislación, Trabajo Parlamentario, Comisiones por Comités, Disposiciones Fiscales y *Periódico Oficial*.

29. TLAXCALA**H. CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA
LVIII LEGISLATURA**

www.congresotlaxcala.gob.mx

[Historia](#)
[Organización](#)
[Diputados](#)
[Comisiones](#)
[Trabajo Legislativo](#)
[Programa Legislativo](#)

[Legislación Estatal](#)
[Comentarios](#)
[Marco Jurídico](#)
[Mesa Directiva](#)
[Gran Comisión](#)

No cuenta con *link* de Transparencia. Destacan Organización, Diputados, Comisiones, Trabajo Legislativo, Programa Legislativo, Legislación Estatal, Marco Jurídico, Mesa Directiva y Gran Comisión.

30. VERACRUZ

H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE LX LEGISLATURA

www.legisver.gob.mx

Congreso del Estado	Correo Electrónico
Marco Jurídico del Congreso	Intranet
Boletines de Prensa	Sesión en Vivo
Publicaciones Oficiales Integración de la LX Legislatura	Audioteca y Videoteca Legislativa
Leyes del Estado de Veracruz	Próxima Sesión del Poder Legislativo
Numeralia Legislativa	Avisos
Biblioteca "José María Mata"	Eventos del Mes
Secretaría de Servicios Legislativos	El Congreso
Secretaría de Fiscalización	Últimos Boletines
Sitios de Interés	Vistas Panorámicas del Congreso

No cuenta con un *link* de Transparencia, tiene un catálogo extenso en el que destacan Congreso del Estado, Marco Jurídico del Congreso, Publicaciones Oficiales, Leyes del Estado, Secretaría de Servicios Legislativos, Secretaría de Fiscalización, Sesión en Vivo, Próxima Sesión del Poder Legislativo, y Eventos del Mes.

31. YUCATÁN

H. CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO LVII LEGISLATURA

www.congresoyucatan.gob.mx

Inicio	Temas de Interés
Diputados	Sitios Relacionados
<i>Diario de los Debates</i>	Contáctanos
Comisiones Permanentes	Los Relevantes
Estructura Administrativa	Agenda Legislativa
Contaduría Mayor	Mesa Directiva
Comunicación Social	Boletines
Transparencia	Unidad de Acceso a la Información
Biblioteca	Sesiones en Vivo
Legislación Estatal	

Cuenta con *link* de transparencia, Unidad de Acceso a la Información y un catálogo extenso en el que destacan Diputados, *Diario de Debates*, Comisiones Permanentes, Estructura Administrativa, Contador Mayor, Legislación Estatal, Agenda Legislativa, Mesa Directiva y Sesiones en Vivo.

32. ZACATECAS

LVIII LEGISLATURA ZACATECAS

www.congresozac.gob.mx

Conformación:	Primer Año
Comisiones	Segundo Año
Mesa Directiva del Mes	Tercer Año
Directorio	Información General
Organigrama	Plan Estatal de Desarrollo
Marco Jurídico	Presupuesto 2005
Legislaturas Anteriores	Ley de Ingresos 2005
Producto Legislativo:	Reforma Ley de Hacienda
Leyes	Ley de Ingresos Municipales
Iniciativas	Sesiones Legislativas
Informe Legislativo:	Información General

Al igual que Puebla cuenta con un catálogo extenso en el que destacan Comisiones, Mesa Directiva del Mes, Organigrama, Marco Jurídico, Leyes, Iniciativas, Informe Legislativo, Plan Estatal de Desarrollo, Presupuesto, Ley de Ingresos y Sesiones Legislativas. De lo presentado anteriormente se infiere la necesidad de homologar los lineamientos de información que deben presentarse en las diversas páginas de las legislaturas de los estados a efecto de contar con un catálogo mínimo de acceso del visitante que le simplifique la búsqueda de la información que se presenta en vía electrónica.

Diputados que componen la LIX Legislatura por entidad federativa según grupo parlamentario.

Del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se obtuvo el siguiente cuadro en el que aparecen los diputados que componen las legislaturas por entidad federativa.

**DIPUTADOS QUE COMPOENEN LA LIX LEGISLATURA POR ENTIDAD FEDERATIVA
SEGÚN GRUPO PARLAMENTARIO**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Total</i>	<i>PR</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PVEA</i>	<i>OTRAS^a</i>
Estados Unidos Mexicanos	500	224	149	97	17	13
Aguascalientes	6	2	3	1	0	0
Baja California	9	1	8	0	0	0
Baja California Sur	6	2	1	3	0	0
Campeche	7	4	2	1	0	0
Coahuila de Zaragoza	11	8	2	0	0	1
Colima	6	2	2	1	0	1
Chiapas	19	13	2	2	1	1
Chihuahua	13	7	5	0	1	0
Distrito Federal	60	8	9	38	4	1
Durango	10	7	2	0	0	1
Guanajuato	22	3	15	3	1	0
Guerrero	14	6	1	7	0	0
Hidalgo	9	7	2	0	0	0
Jalisco	31	18	11	0	2	0
México	60	23	19	12	4	2
Michoacán de Ocampo	24	3	6	15	0	0
Morelos	6	2	4	0	0	0
Nayarit	6	5	1	0	0	0
Nuevo León	18	13	3	0	0	2
Oaxaca	17	14	2	0	0	1
Puebla	18	10	6	1	0	1
Querétaro de Arteaga	8	2	4	0	2	0
Quintana Roo	4	2	2	0	0	0
San Luis Potosí	10	5	5	0	0	0
Sinaloa	11	9	2	0	0	0
Sonora	11	6	5	0	0	0
Tabasco	11	8	2	1	0	0
Tamaulipas	17	10	4	1	1	1
Tlaxcala	6	3	1	2	0	0
Veracruz de Ignacio de la Llave	34	17	13	2	1	1
Yucatán	8	3	4	1	0	0
Zacatecas	8	1	1	6	0	0

Fecha de actualización: miércoles, 27 de abril de 2005

FUENTE: Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión. www.cddhcu.gob.mx (26 de abril de 2005)

NOTA: La legislatura comprende el periodo 2003 a 2006.

^a Corresponde a los diputados de: PT, CD y diputados sin partido.

Este tipo de información permite valorar el número de escaños con los que cuenta cada estado que conforma la Federación de los Estados Unidos Mexicanos y constituye un factor de transparencia en la conformación de los mismos.

Tabla de leyes y artículos específicos

Se presenta en la siguiente tabla el catálogo de leyes aprobadas por los órganos legislativos precisando aquellas en las que se establecen obligaciones de transparencia y acceso a la información específicas para los parlamentos.

	<i>Entidad</i>	<i>Ley</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Última reforma</i>	<i>Transparencia parlamentaria</i>	<i>Artículos de ley</i>
1.	Aguascalientes	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes	30 de julio 2002		Mención general	Artículo 6o.
2.	Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.	Aprobación por el Congreso 25 de julio de 2005.		Mención específica	Artículo 7o.
3.	Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.	Aprobación por el Congreso 23 de febrero de 2005.		Mención general	Artículo 7o.
4.	Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.	Aprobación por el Congreso 30 de junio de 2005		Mención general	Artículo 5o.
5.	Coahuila	Ley de Acceso a la Información del Estado de Coahuila de Zaragoza.	4 de noviembre de 2003		Mención específica	Artículo 24
6.	Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.	1o. de marzo de 2003	15 de enero de 2004	Mención general	Artículo 10
7.	Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.	8 de mayo de 2003	2005	Mención general	Artículo 13
8.	Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango.	25 de febrero de 2003	4 de marzo de 2004	Mención general	Artículo 13
9.	Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.	30 de abril de 2004		Mención específica	Artículo 12 y 14
10.	Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.	29 de julio 2003		Mención general	Artículo 10
11.	Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.	22 de enero de 2002	6 de enero de 2005	Mención específica	Artículo 13 y 14

	<i>Entidad</i>	<i>Ley</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Última reforma</i>	<i>Transparencia parlamentaria</i>	<i>Artículos de ley</i>
12.	Michoacán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.	28 de agosto de 2002		Mención general	Artículo 9o.
13.	Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.	27 de agosto 2003		Mención general	Artículo 32
14.	Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.	16 de junio de 2004		Mención general	Artículo 10
15.	Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.	21 de febrero de 2003	14 de julio de 2004	Mención general	Artículo 9o.
16.	Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.	16 de agosto de 2004		Mención general	Artículo 9o.
17.	Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.	27 de septiembre de 2002		Mención general	Artículo 7o.
18.	Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.	31 de mayo de 2004		Mención general	Artículo 15
19.	San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.	20 de marzo de 2003	20 de abril de 2004	Mención general	Artículo 5o.
20.	Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.	26 de abril de 2002		Mención general	Artículo 9o.
21.	Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.	25 de febrero de 2005		Mención general	Artículo 14
22.	Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas.	25 de noviembre de 2004		Mención específica	Artículo 16
23.	Tlaxcala	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala.	13 de agosto de 2004		Mención general	Artículo 10
24.	Veracruz	Ley Núm. 838 de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	8 de junio de 2004		Mención general	Artículo 5o.
25.	Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y Municipios de Yucatán.	31 de mayo de 2004		Mención general	Artículo 9o.
26.	Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.	14 de julio de 2004		Mención general	Artículo 9o.

Estados que cuentan con obligaciones específicas en materia de transparencia parlamentaria

Se transcriben a continuación los artículos en los que se precisa de manera específica las obligaciones de transparencia de los órganos legislativos, destacan las particularidades propias de esta materia.

Baja California

En el caso de Baja California se establece en el artículo 7o., en donde a la par de las obligaciones generales se determinan en específico de las del Poder Legislativo.

DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Artículo 7o. Además de la información que le resulte aplicable contenida en el artículo 6o., el Poder Legislativo deberá dar a conocer:

- I. Las leyes, decretos o acuerdos económicos que haya expedido;
- II. La agenda legislativa institucional;
- III. La lista de asistencia de los Diputados, al pleno y las comisiones;
- IV. Las iniciativas de ley, decreto y acuerdo económico, así como el estado que guardan;
- V. El sentido de votación de los Diputados sobre las iniciativas de ley, decreto o acuerdo económico;
- VI. El *Diario de los Debates*;
- VII. Las actas de las sesiones, dictámenes y acuerdos del pleno;
- VIII. Los Informes del Órgano Superior de Fiscalización sobre la revisión de las cuentas públicas; y
- IX. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y, de declaratorias de procedencia penal, una vez que hayan causado estado.

Coahuila

En el estado de Coahuila en el Capítulo de la garantía mínima del libre acceso a la información pública en donde a parte de las obligaciones generales se establece en su segunda fracción las obligaciones del Poder Legislativo.

Artículo 24. La garantía mínima del libre acceso a la información pública

- II. Además de lo previsto en la fracción anterior, el Poder Legislativo del Estado deberá informar:
 1. Las cuentas públicas del estado, de los municipios, de los órganos públicos autónomos y demás entidades sujetas a fiscalización, en los términos de la ley de la materia.
 2. Las leyes y decretos aprobados por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.
 3. Los dictámenes sobre iniciativas de ley o decreto.
 4. El *Diario de Debates*.
 5. Las controversias entre poderes públicos, iniciadas por el Congreso o cualquiera de sus integrantes.
- III. Además de lo previsto en la fracción I de este artículo, el Poder Ejecutivo del Estado deberá informar:
 1. El Plan Estatal de Desarrollo.
 2. Los programas, planes o proyectos de gobierno de sus entidades y dependencias.
 3. La Agenda Comunitaria Estatal en los términos de la ley de la materia.
 4. Las iniciativas de leyes o decretos y demás disposiciones generales o particulares en materia administrativa.

Estado de México

En el caso del Estado de México la Obligación del Poder Legislativo aparece en el capítulo de la Información Pública de Oficio artículo 14, donde aparte de las obligaciones generales se amplía el apartado para el Poder Legislativo.

De la Información Pública de Oficio

Artículo 14. Los Sujetos Obligados a los que se refiere el artículo 7o. fracción II de esta Ley, adicionalmente a la información señalada en el artículo 12 deberán contar, de manera permanente y actualizada, con la siguiente:

- I. Informes y cuentas públicas que por disposición legal deben entregar las entidades públicas estatales y municipales al Poder Legislativo y que hayan sido calificados por el Pleno de la Legislatura;
- II. Iniciativas, dictámenes, informes, diario de debates, decretos, acuerdos y las resoluciones aprobadas;

Tamaulipas

En el caso de Tamaulipas se establece de manera específica en el Capítulo de la Información de Oficio, en su artículo 16 inciso a).

DE LA INFORMACIÓN DE OFICIO

Artículo 16.

1. Es obligación de los sujetos de esta ley poner a disposición del público, difundir y actualizar de oficio la siguiente información:

a) En el Poder Legislativo:

- I. Estructura orgánica y atribuciones, distinguiéndose los órganos y unidades que las ejercen, y servicios que prestan;
- II. Normatividad vigente para el desempeño de sus funciones;
- III. Directorio oficial de los diputados y titulares de las unidades de servicios técnicos y administrativos, así como la integración de las Comisiones y Comités;
- IV. Nombre, domicilio oficial, dirección electrónica y horario de trabajo, en su caso, del titular de la Unidad de Información Pública;
- V. Lista general del personal, distinguiéndose la naturaleza de su relación de trabajo o contratación y, en su caso, puesto, nivel, adscripción y rango de sueldo;
- VI. Lista general de jubilados y pensionados, incluyendo el monto de la pensión que perciban;
- VII. Presupuesto autorizado y avance de su ejercicio por trimestre;
- VIII. El estado de los ingresos y egresos;
- IX. Relación de subsidios y subvenciones que otorgue y sus beneficiarios;
- X. Convocatorias para la licitación de adquisiciones, contratación de servicios u obra pública, así como sus resultados;
- XI. Relación de vehículos oficiales e identificación de los mismos;
- XII. Lista de servidores públicos sancionados con inhabilitación en tanto la misma esté vigente;
- XIII. Iniciativas que se presenten, dictámenes que se elaboren y decretos y puntos de acuerdo que emita;
- XIV. Decretos sobre la revisión de las cuentas públicas que emita;
- XV. Controversias constitucionales iniciadas por el Congreso; y
- XVI. Legislación vigente.

Índice

NOTA INTRODUCTORIA	5
<i>Capítulo 1</i>	
DERECHO DE LA INFORMACIÓN Y DERECHO	
PARLAMENTARIO	7
Concepto de derecho de la información	7
Concepto de derecho de acceso a la información	13
Concepto de parlamento	14
El derecho parlamentario	18
Transparencia y rendición de cuentas	20
<i>Capítulo 2</i>	
LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS DE INFORMACIÓN	
Y COMUNICACIÓN	21
Comunicación	23
Dinámicas de comunicación	24
Información y las funciones parlamentarias	25
<i>Capítulo 3</i>	
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS	
ÓRGANOS LEGISLATIVOS	31
Distinción entre el personal de apoyo y las funciones administrativas	33
Principio de máxima publicidad en el acceso a la información pública parlamentaria	37
Temas relevantes. Controles	39
Promoción de la cultura de acceso a la información pública en el Poder Legislativo	43

Capítulo 4

LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO	45
Características legales de la información reservada	47
Formas de clasificación	49
Proceso de clasificación	50
Clasificación de la información	52
Comités de información	80
Unidades de enlace	87

Capítulo 5

SUJETOS OBLIGADOS EN LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS	93
Tipos de información parlamentaria	96
Etapa prelegislativa	102
Etapa de elaboración o desarrollo	103
Etapa posterior a los trabajos camerales	104

Capítulo 6

ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS RESPONSABLES

DE LA CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN	105
Del proceso para el acceso a la información en los órganos legislativos	107
Medios de defensa	111
Rectificación de las solicitudes de acceso	111

Capítulo 7

LA FALTA DE TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA	115
Referencias del Parlamento Europeo	116
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	119

Capítulo 8

FORMAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY	123
Análisis del Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la Cámara de Senadores	123
Análisis del Reglamento para la Transparencia y acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados	133
Informes del Congreso de la Unión	138

Capítulo 9

INDICADORES DEL DERECHO DE ACCESO

A LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA	141
Referencias del Parlamento Europeo	141
Órganos encargados del acceso a la información.	141
Indicadores legales parlamentarios	142

Capítulo 10

ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

PARLAMENTARIA EN MÉXICO	153
Diputados que componen la LIX Legislatura por entidad federativa según grupo parlamentario.	170
Tabla de leyes y artículos específicos	171
Estados que cuentan con obligaciones específicas en materia de transparencia parlamentaria	173

Derecho de acceso a la información pública parlamentaria
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de abril del año 2006.

La edición, en papel de 75 gramos,
consta de 2,000 ejemplares más
sobrantes para reposición y
estuvo al cuidado de la
oficina litotipográfica
de la casa editora.



ISBN 970-701-720-1
MAP: 014505-01

El derecho de acceso a la información pública ha ido cobrando fuerza a lo largo del sistema hemisférico, particularmente en México. En la región se conoce de manera más amplia el tema relacionado con el poder y la administración pública, pero no hay todavía un desarrollo por lo que hace a los ejes fundamentales en materia del derecho a saber en los parlamentos, en el Poder Legislativo. Es por esa razón que esta obra busca convertirse en un referente sobre el acceso a la información parlamentaria. Se brinda un panorama sobre el estado del arte en el tema, reflexiones en torno a la construcción de indicadores y, sobre todo, a la utilidad del derecho de acceso a la información producida o en poder de los parlamentos como ingrediente de un Estado democrático de derecho.

DERECHO DE ACCESO



9 789707 017207

Miguel Ángel
Porrúa

 **imac**
Libertad de Información-México, A.C.



Instituto
Iberoamericano
para el
Fortalecimiento
del Poder
Legislativo a.c.

