

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL*

Lina ORNELAS NÚÑEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Diseño institucional para el procedimiento de acceso*. III. *Clasificación y desclasificación de la información*. IV. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor el 12 de junio de 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI), levantó grandes expectativas como lo son el combate a la cultura burocrática del secreto, a la corrupción y el autoritarismo, así como la consolidación del cambio democrático y la eficiencia en la gestión pública, entre otras. Mientras ello ocurría, el Poder Ejecutivo federal vislumbraba la puesta en marcha en su ámbito, de los siempre inquietantes artículos transitorios, que toda nueva ley conlleva.

Un año después, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Reglamento de la LAI, se pudo ejercer por parte de los ciudadanos, el derecho de acceso a la información en posesión de la administración pública federal.

A la fecha, resulta prematuro evaluar qué tanto la promulgación en el país de la LAI en realidad coadyuvará en los múltiples cometidos que, sin dejar de reconocer su legitimidad y necesidad imperante, son comprometedores para los servidores públicos en quienes recae la tarea de trasparentar la actividad de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

* Las opiniones expresadas en el texto son de la autora y no necesariamente reflejan la postura institucional del IFAI. La autora agradece las aportaciones hechas al presente artículo por Cuauhtémoc Hinojosa Herrera.

El inusitado hecho de haber recibido más de mil solicitudes de acceso a la información en el Ejecutivo federal, tan solo al día siguiente de la entrada en vigor del Reglamento de la LAI, trajo consigo avances sin precedentes e irreversibles en el ejercicio de este nuevo derecho, lo cual ha provocado que de un lado, se hayan presentado por parte de los servidores públicos, acciones y medidas para cumplir con lo dispuesto por dicho ordenamiento jurídico, y de otro, naturales resistencias al cambio.

De acuerdo con el diseño de la LAI, el Poder Ejecutivo federal es uno de los sujetos obligados de la misma, y es también el Poder de la Unión que por su atribución especial de ejecutar las leyes, genera, obtiene, transforma, adquiere y por tanto administra más información que cualquier otro sujeto obligado, es decir, los otros Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y tribunales administrativos.

La LAI desarrolla a través de cuatro capítulos y de manera pormenorizada, la forma en que se organizarán internamente las dependencias y entidades de la administración pública federal, incluida la presidencia de la República, los órganos administrativos descentralizados y organismos descentralizados y la Procuraduría General de la República (en adelante dependencias y entidades), para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información y, posteriormente, en caso de negativas, la manera en que los particulares pueden pedir la intervención del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) mediante el recurso de revisión.

El presente artículo no pretende analizar de manera exhaustiva todos los aspectos contemplados para el Poder Ejecutivo federal en la LAI y su reglamento, sino más bien, abordar de manera sucinta el mecanismo orgánico establecido para acceder a la información pública gubernamental, las excepciones que permiten reservar de manera temporal algunos de los documentos administrativos o determinar la confidencialidad de otros, haciendo un breve análisis de los lineamientos generales que el IFAI ha expedido, y del recurso de revisión.

II. DISEÑO INSTITUCIONAL PARA EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO

A efecto de que una solicitud de acceso a la información pueda ser atendida de manera eficaz en cada dependencia o entidad de la administración pública federal, el legislador introdujo una estructura institucional que contempla la creación de tres instancias administrativas: unidades de

enlace, comités de información y un instituto independiente. Los tres son responsables, en diversas etapas, de hacer efectivo el principio de publicidad de la información previsto en la LAI.

Es importante destacar que al momento de la redacción de este artículo, la experiencia y la comprobación empírica de la efectividad de dichos órganos aún está a prueba, por lo tanto, el diagnóstico que se hará sobre los mismos, estará en relación directa con lo dispuesto por la LAI y algunas experiencias sobre la aplicación de la misma.

1. *Unidades de enlace*

El procedimiento de acceso a la información en la administración pública federal se activa cuando el particular acude a las ventanillas únicas —denominadas legalmente *unidades de enlace*— a ejercitar su derecho a conocer la información en manos del gobierno federal, salvo aquella que la LAI señale que no es pública por excepción y de acceso restringido de manera temporal para quienes la soliciten.

Para tal propósito, las unidades de enlace tienen como obligación auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir, o en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades que pudieran tener la información que solicitan.

Hubiera sido inútil la creación de las unidades de enlace, si sólo tuvieran como función la recepción de solicitudes, por lo que se les confirieron un par de atribuciones trascendentales para la transparencia.

Una de ellas consiste en recabar y difundir las llamadas “obligaciones de transparencia”, mismas que permiten a las personas conocer de manera permanente y sin que medie solicitud alguna, los asuntos más relevantes del ejercicio gubernamental. En particular, aquellas relativas a los sueldos, prestaciones y atribuciones específicas de los servidores públicos, además, la información relativa a la ejecución del presupuesto, la realización de auditorías, el manejo de los subsidios, las concesiones y las contrataciones.

La otra consiste en realizar los trámites internos en cada dependencia o entidad para entregar la información que haya sido solicitada, además de ser las encargadas de llevar a cabo las notificaciones a los particulares sobre sus solicitudes de acceso.

Sobre este mismo aspecto operativo, cuentan con la atribución de proponer a los comités de información los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, deben dar aviso a la unidad administrativa que cuenta con la misma para que dé respuesta en el menor tiempo posible a una solicitud, y finalmente pueden habilitar a los servidores públicos necesarios para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso.

En cuanto al personal y aspectos económicos de las unidades de enlace, el titular de la dependencia o entidad, de acuerdo al artículo tercero transitorio de la LAI, deberá nombrar al titular de la misma y demás personal necesario para desempeñar las funciones del órgano, utilizando los recursos humanos y materiales presupuestados.

Por virtud del artículo tercero transitorio de la LAI, 245 unidades de enlace fueron creadas y mediante publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (12 de diciembre de 2002) se dio a conocer las 26 que constituyen cabezas de sector, el nombre de su titular, la ubicación física y el teléfono, a efecto de que los particulares pudieran saber a dónde acudir para solicitar información. El 12 de junio de 2003, las unidades de enlace iniciaron sus labores como vínculo esencial entre las dependencias y entidades a las que se encuentran adscritas, y los solicitantes.

Los titulares de las unidades de enlace han enfrentado dificultades inéditas, tales como el hecho de no contar en todos los casos con archivos organizados, recursos materiales, o bien, con la necesidad de capacitación en sistemas electrónicos de comunicación interna para el conteo de los plazos de respuesta a una solicitud.

Ante las dudas sobre la interpretación de la LAI, su reglamento y los diversos lineamientos expedidos por el IFAI, los titulares de las unidades de enlace, en un acto de lógica de equipo y sin imperativo normativo que los obligara, decidieron crear una Red de Unidades de Enlace del Gobierno Federal, la cual tiene como propósito sostener reuniones itinerantes para abordar temas relacionados con las tareas y problemáticas de tales células de coordinación.

Dentro de la estructura de la red, se crearon a su vez subgrupos de trabajo con diferentes tareas y objetivos, por lo que se ha generado con ello, un valioso canal de comunicación por medio del cual se están generando ideas para eficientar y aportar soluciones a las quejas sobre el acceso a la información.

2. Los comités de información

Esta nueva figura de la administración pública federal, está conceptualmente creada para servir de impulso y coordinación en las tareas del diseño institucional que permita al particular conocer los documentos que maneja el gobierno federal y consolidar así la publicidad de los actos del mismo.

Los comités de información juegan un papel preponderante en las funciones básicas para el acceso a la información pública como lo son: la clasificación como reservada o confidencial de la información, la organización de archivos y la protección de datos personales.

Los comités están conformados por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

La Secretaría de la Función Pública publicó un manual para la conformación de los comités. Con base en él, y debido a que dicho comité debe fundar y motivar las negativas de acceso a información, en algunas dependencias y entidades el titular del área jurídica respectiva es miembro de dicha instancia.

La principal tarea de los comités, por ser inherente a la publicidad, es la de confirmar, modificar o revocar la clasificación de los documentos hecha por los titulares de las unidades administrativas, debiendo tomar sus decisiones por mayoría de votos.

Esta revisión preliminar de la clasificación —la final en el orden administrativo la realizaría en su caso el IFAI mediante la sustanciación del recurso de revisión o conforme a inspecciones que al efecto realice— atiende a la necesidad de que los documentos que vayan a ser negados para su acceso a la población por parte de una unidad administrativa, tengan el estudio y análisis cuidadoso de tal cuerpo colegiado.

En extensión a lo anterior, la LAI encomienda a los comités una atribución sustantiva para la clasificación de la información, al señalar que deben expedir criterios específicos, cuando la naturaleza o especialidad de la información que maneja la dependencia o entidad respectiva lo requieran.

Tal disposición obedece a que la multiplicidad de información con que cuenta la administración pública federal, hace imposible el que pueda determinarse mediante criterios pre establecidos la clasificación de la información, por lo que, respetando lo establecido en los Lineamientos Gene-

rales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la administración pública federal (en adelante lineamientos de clasificación), emitidos por el IFAI, los comités podrán determinar de acuerdo al estudio y análisis que realicen, qué información es susceptible de considerarse reservada o cuál tiene carácter de confidencial.

Los comités también tienen la facultad de establecer criterios específicos para la organización y conservación de archivos de las dependencias y entidades, salvaguardando siempre lo que tanto el Archivo General de la Nación como el IFAI establezcan en los lineamientos generales en la materia.

Por otra parte, con el fin de hacer eficiente el manejo de la información de que dispone el gobierno, el legislador encomendó a los comités la función de coordinar y supervisar las acciones tendientes a proporcionar la información, instituir los procedimientos para la gestión de solicitudes, la supervisión de la organización de los archivos y la elaboración de un programa computacional para facilitar la obtención de información.

Para cumplir con sus funciones, los comités deberán establecer los criterios para su funcionamiento, mismos que deberán prever al menos la periodicidad con que sesionarán, el servidor público que los presidirá y la forma de dar seguimiento a sus acuerdos.

Al interior de las dependencias, las siguientes unidades administrativas no cuentan con un comité de información: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Centro de Planeación para el Control de Drogas, la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, la Unidad contra la Delincuencia Organizada, Estado Mayor Presidencial, Estado Mayor de la Defensa Nacional y Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan.

Ello no indica que quedan al margen de cumplir con las atribuciones que los comités de información tienen, sino que el encargado de llevarlas a cabo, es el propio titular de la unidad administrativa.

A. El SISI

La LAI señala que las solicitudes de acceso a la información podrán presentarse en escrito libre o en los formatos que apruebe el IFAI, por tal motivo, dicho Instituto y la Secretaría de la Función Pública, diseñaron un portal de Internet que tiene como propósito gestionar todas las solici-

tudes, independientemente del modo en que el solicitante las presente, a través de un programa denominado *Sistema de Solicitudes de Información* (SISI).

El SISI representa un medio electrónico gratuito y seguro para que las personas, desde la comodidad de su hogar o desde cualquier lugar del país o del mundo, puedan pedir información de diversa índole. La tecnología ha permitido la creación de este vehículo novedoso, práctico e importante. El SISI tiene muchas bondades y aunque queda fuera del alcance de este artículo explicar su funcionamiento, su infraestructura, a unos meses de haber iniciado su operación, se ha convertido en el cauce de las peticiones ciudadanas al gobierno federal. Su implementación fue y continúa siendo objeto de numerosas capacitaciones, así como actualizaciones informáticas que mejoran su desempeño.

B. Respuesta a las solicitudes de acceso

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 de la LAI, las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos y la obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

De lo anterior, se puede concluir que la LAI es un ordenamiento jurídico para el acceso a documentos administrativos, a pesar de denominarse de “acceso a la información” de manera genérica. Lo anterior se confirma por el hecho de que toda la información está contenida en documentos, es decir, en soportes materiales o digitales, a los cuales puede tener acceso un particular.

Así, el capítulo de definiciones de la LAI en su artículo 3o. establece que para los efectos de la misma se entenderá por:

III. Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

...

V. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

De dichos conceptos se desprenden varios principios fundamentales:

a) Que no sólo se pueden solicitar documentos en papel, sino electrónicos, digitales, videos, cassettes, entre otros;

b) Que puede solicitarse acceso a documentos elaborados con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor de la LAI, siempre y cuando éstos existan en los archivos, y

c) Que el derecho de acceso se da, no sólo respecto de documentos que generan las dependencias y entidades, sino de todos aquellos que obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, con lo cual, no puede negarse el acceso a un documento que posea una dependencia o entidad por el hecho de haberse generado en otra.

Ahora bien, el acceso a documentos se dará en la manera en que se encuentre la información, según lo dispone la misma LAI, esto quiere decir que no existe obligación expresa de otorgar respuestas que impliquen la elaboración de un nuevo documento, a menos de que se trate de una versión pública del mismo. Sin embargo, los particulares solicitan a las dependencias, entre otra, información genérica, o bien, la elaboración de cuadros comparativos o resúmenes, cuestiones que en ocasiones han sido atendidas por éstas. Dichas complejidades van resolviéndose caso por caso y tienen que ver directamente con el desconocimiento de la LAI, así como con la organización de los archivos en cada dependencia y entidad, por lo que será sólo a través de los años que se llegue a configurar una sistematización que permita acceder a los documentos y expedientes en todas las situaciones, de igual forma, los particulares aprenderán a solicitar documentos y no información *in genere*.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 44 de la LAI, la respuesta a una solicitud debe darse dentro de los 20 días hábiles contados a partir de la presentación de la misma. En los casos en que la información sea pública, se le notifica al interesado que la información que solicitó le será entregada, precisándole el costo y la modalidad. Excepcionalmente podrá ampliarse el plazo, hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando de ello se notifique al particular.

Sin embargo, si se trata de información que cae en las categorías de reserva o confidencialidad, el artículo 29 de la LAI señala que habrán de ser los comités de información los que confirman, modifican o revocan la

clasificación hecha por los titulares de las unidades administrativas. Luego de un análisis de las solicitudes y por virtud del artículo 49 de la LAI, los comités deben emitir una resolución negando el acceso a la información, o notificando la inexistencia de la información, resolución que deberá ir fundada y motivada.

El legislador previó que la instancia del comité de información tuviera tres objetivos fundamentales: *a)* asegurarle al particular, sin que éste deba solicitarlo, que en los casos de negativa de acceso, se accionará un recurso automático de revisión de decisiones al interior de la dependencia; *b)* evitar que los titulares de las unidades administrativas abusen de la clasificación de información, y *c)* unificar los criterios de la dependencia o entidad en materia de clasificación.

C. Estadísticas

A la fecha en que se escribe el presente artículo, el SISI ha arrojado los siguientes datos:

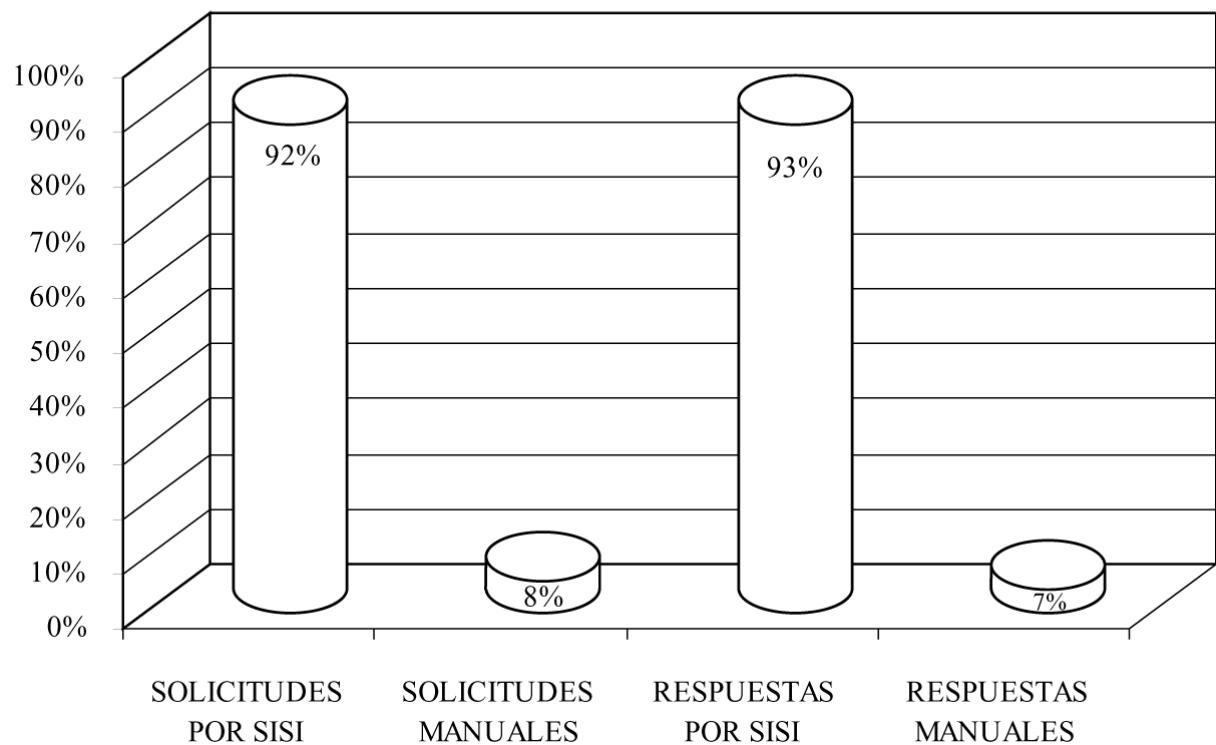
Al 30 de octubre de 2003, de un total de 20222 solicitudes de acceso, 18604 se presentaron a través del SISI y 18806 fueron respondidas a través del mismo sistema.

Las dependencias que mayor número de solicitudes han recibido son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1350), la Secretaría de Educación Pública (936), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (596) la Secretaría de Gobernación (580), la Secretaría de la Función Pública (578), Presidencia de la República (571), y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (520).

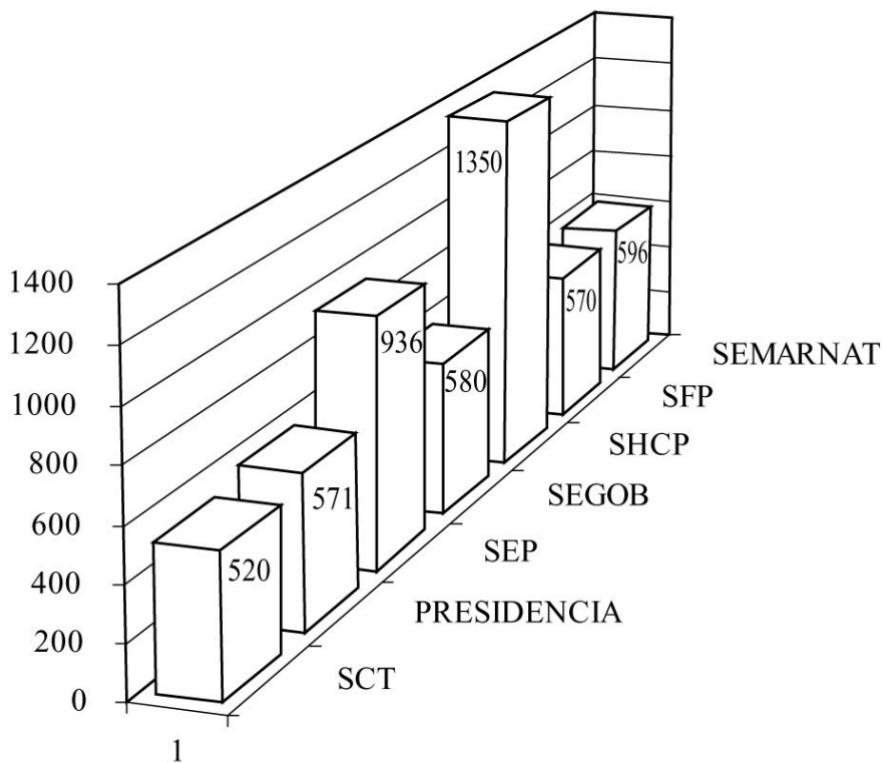
En lo que hace a los recursos de revisión, de un total de 457, al 30 de octubre de 2003 se presentaron 269 por el SISI y 188 se recibieron en la oficinas del IFAI.

Los datos antes señalados, evidencian la importancia que para la operación y cumplimiento de los objetivos marcados en la LAI, ha tenido el SISI, ya que más del noventa por ciento de las solicitudes y respuestas se han realizado a través de éste, además, la interposición de los recursos ha sido mayoritariamente por tal medio electrónico.

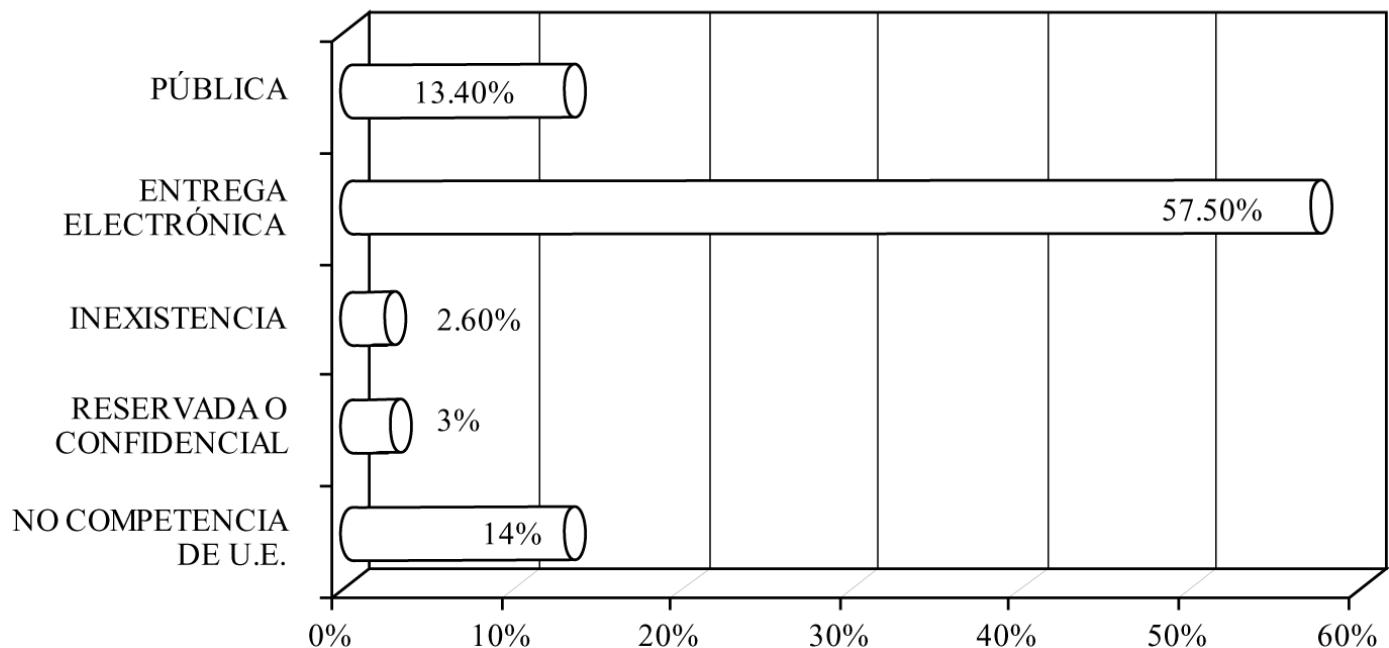
SISI



DEPENDENCIAS CON MÁS SOLICITUDES



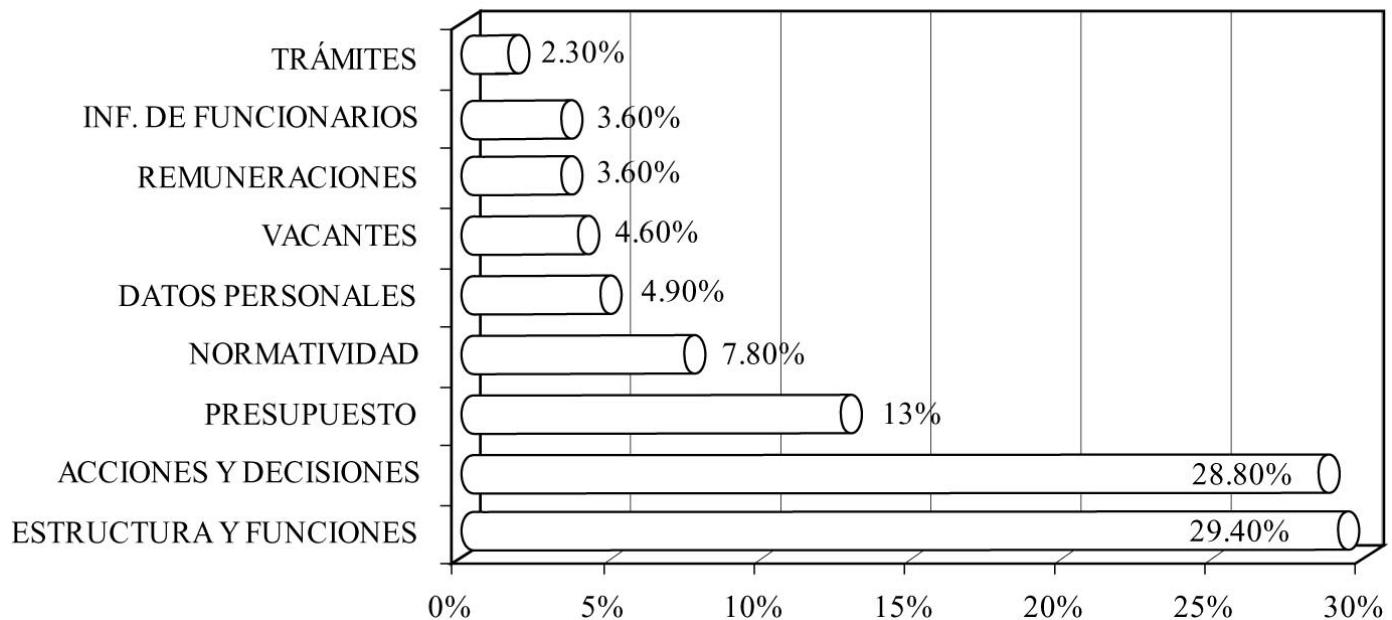
TIPO DE RESPUESTA



En ocasiones, la respuesta a una solicitud notificándole la entrega al particular de un documento en formato electrónico, no necesariamente significa que se hizo pública la información, ya que se han presentado recursos de revisión ante el IFAI donde el ciudadano argumenta que el soporte no contenía la información que pidió, por lo que puede considerarse como una negativa.

Otra lectura que admiten los tipos de respuesta, es que se ha confundido inexistencia del documento o expediente, con la no competencia de la unidad de enlace, porque la información solicitada no corresponde a las atribuciones de la dependencia o entidad.

TEMA: SOLICITUDES



Como puede apreciarse, las primeras solicitudes de acceso han versado sobre información que ya se encuentra publicada en los sitios de Internet de las dependencias o entidades, misma que no requiere solicitud de por medio para darla a conocer. Aun en dichos casos, se ha llegado a negar información por considerarse reservada o confidencial y, por vía del recurso de revisión, el IFAI ha instruido a las dependencias que entreguen la información solicitada.

Finalmente, es importante mencionar que cuando se da a conocer el número de negativas de una dependencia o entidad, no en todos los casos se trata de respuestas infundadas, es decir, se trata de información que temporalmente no se puede dar a conocer por virtud de una ley. El empleo del concepto “negativa de acceso” a que se refiere la LAI, tiende a interpretarse por los particulares como la opacidad o la falta de transparencia y no como la obligación que pueda tener la autoridad en ciertos casos, de no divulgar por un periodo determinado, la información solicitada a efecto de proteger otros derechos, como se verá mas adelante en el apartado de clasificación de información.

3. *El IFAI*

La revisión de la negativa de acceso por parte de un comité de información, se hará a través del recurso de revisión, el cual cumple una doble función, por una parte, aquella de darle al solicitante que considere que no ha sido atendido su derecho de acceso a la información, la oportunidad de tener certeza de que, a través de una instancia especializada, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, serán revisadas las determinaciones de las dependencias y entidades mediante las que se haya negado información.

Como segunda función está el que la administración pública federal, como parte orgánica de los Poderes de la Unión, pueda corregir sus errores, si los hubiere, en la clasificación de la información conforme a las excepciones previstas en la LAI, antes de que el Poder Judicial de la Federación pueda conocer sobre la materia.

Por dichas razones, el IFAI fue creado como un organismo público descentralizado cuyas resoluciones tienen efectos equivalentes a las de un tribunal administrativo, lo cual permitió resolver la disyuntiva de crear un órgano constitucional autónomo, pasando por la reforma constitucio-

nal correspondiente, o bien reconocer que el “órgano” último de control de la Ley era el Poder Judicial.

En términos de lo dispuesto por el considerando quinto del Decreto del IFAI (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002), dicho Instituto realiza funciones *quasi-jurisdiccionales* en lo relativo a la resolución de las negativas de acceso a información, y cuenta además con la facultad de tener en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación.

Es fundamental tener en cuenta que la independencia que la LAI otorga al IFAI se justifica sólo en la medida que se trata de un órgano de resolución de controversias entre los particulares y la administración. El recurso se desahoga con todas las garantías del procedimiento y sus resoluciones son definitivas para la administración, como ocurre con las resoluciones de los tribunales administrativos.

Ahora bien, el particular tiene siempre el derecho de recurrir por la vía de amparo las decisiones del IFAI. De esta manera, el control último de la legalidad y de la constitucionalidad está en el Poder Judicial federal.

Asimismo, si una decisión del IFAI trajera como consecuencia un daño patrimonial, un organismo público descentralizado tendría la posibilidad, de conformidad con el artículo 9o. de la Ley de Amparo, de recurrir esa decisión mediante la interposición de un amparo, tal y como sucede con las decisiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El órgano máximo de gobierno del IFAI es el Pleno, formado por 5 comisionados designados por el presidente de la República, los cuales no deben haber sido objetados por el Senado de la República.

Al ser el derecho de acceso a la información un medio directo con que cuenta la sociedad para fiscalizar a sus mandatarios, cobra especial importancia el mecanismo por el que se habrá de garantizar el que los acuerdos emitidos para negar el acceso a la información gubernamental, estén estrictamente apegados a derecho. Por ello, el procedimiento que establece la LAI es relativamente sencillo y rápido, en el cual deberá garantizarse siempre el debido proceso tanto para los particulares como para los órganos de la administración. Por ello, éste se desarrolla en dos instancias. La primera frente a la autoridad que tiene la información. La segunda, en revisión, ante el IFAI.

La labor del Instituto sobre este aspecto no es del todo sencilla, ya que la diversidad y complejidad de la información con que cuenta la adminis-

tración pública federal, y la generalidad de algunos preceptos legales mediante los cuales se puede negar el acceso a la información, crean la necesidad de que el órgano colegiado busque los mecanismos jurídicos adecuados para que se respete el cometido esencial de la LAI: la publicidad de la información gubernamental.

El recurso de revisión, no exento de algunas deficiencias procedimentales, es la parte toral del acceso a la información en el Poder Ejecutivo, ya que será, entre otros, el instrumento del que se valga el Instituto para calificar la correcta clasificación de la información cuando media una solicitud, y así, poder contribuir a la transparencia de la administración pública, procurando siempre hacer eficaz el reconocimiento legislativo del derecho ciudadano de conocer todo aquello que realicen sus representantes.

Al ser, por regla general, las resoluciones del IFAI definitivas para las dependencias y entidades, el Instituto tiene como instrumento para hacerlas efectivas, entre otras, pero por su naturaleza la más importante, la coacción moral mediante difusión pública de la persistencia a no difundir información.

Para facilitar el cumplimiento de sus atribuciones en materia de acceso, el Instituto tiene la facultad de interpretar en el orden administrativo la LAI, favoreciendo en todo momento el principio de publicidad de la información en posesión de la administración pública federal y, proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.

Por lo anterior, se puede afirmar que el legislador procuró atender los principios de los recursos en sede administrativa tales como economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, quedando pendiente ahora, el hacer efectivos en la práctica lo ya instituido en la norma jurídica.

4. El Procedimiento del recurso de revisión en el Poder Ejecutivo

La LAI en su capítulo IV “Del procedimiento ante el Instituto”, contiene el procedimiento de substanciación del recurso de revisión, el cual tiene como objeto revocar, modificar o confirmar, los acuerdos de los comités de información, que hayan negado el acceso a la información.

El acto administrativo que da origen a la interposición del recurso, es el acuerdo del comité de información que niega el acceso, por considerar,

previo análisis, que la difusión de los documentos causaría un menoscabo a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la LAI.

Como ya se estableció, quien deberá substanciar y dictar resolución de fondo sobre el recurso de revisión será el IFAI, el cual, una vez recibido el escrito donde se solicita sea revisada la determinación del comité de información de no dar acceso a la información, se avocará al estudio y análisis de los argumentos vertidos por las partes, llámense el particular y la autoridad, para determinar la debida clasificación de la información. Los derechos afectados del recurrente, podrán ser el de acceso a la información pública y el de acceso y corrección de datos personales.

Como principales causales de procedencia del recurso tenemos, obviamente, las resoluciones de los comités que nieguen el acceso a la información, o que afirmen la inexistencia de los documentos solicitados.

Así también, el recurso procederá cuando la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados o lo haga en un formato incomprensible, igualmente procede cuando se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales, o el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o bien, éste considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Dentro de los quince días de notificada la respuesta a la solicitud de acceso, el particular podrá acudir al Instituto a interponer el recurso, y lo podrá hacer en la unidad de enlace que haya conocido del asunto, ante el Instituto o por medios electrónicos (SISI) si así hubiere optado al hacer la solicitud por la misma vía.

Las respuestas de las solicitudes de acceso deberán ser notificadas al interesado en un plazo no mayor de veinte días hábiles, para lo cual en caso de no ser así, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a dar el acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor de 10 días hábiles, siempre y cuando, una vez analizada por el IFAI la falta de respuesta, este mismo determine que la información no debe ser reservada, mediante el procedimiento establecido en el artículo 93 del reglamento de la LAI.

Atendiendo a la falta de formalidad en la interposición del recurso, éste podrá presentarse en escrito libre, señalando solamente la dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud, el nombre del recurrente (sin acreditar identidad) y del tercero interesado si lo hay, así como el domici-

lio o medio para recibir notificaciones, las cuales sobra decir, también podrán hacerse por medios electrónicos.

Asimismo, deberá contener el acto recurrido y los puntos petitorios, la copia de la resolución que se impugna —la cual, si lleva el trámite por medios electrónicos, deberá seguir este conducto— y en su caso, la notificación correspondiente.

En la substanciación del recurso de revisión, el Instituto, a través de un comisionado ponente dará trámite, elaborará un anteproyecto de resolución y, en su caso, subsanará las deficiencias de derecho a favor del recurrente sin cambiar los hechos expuestos en los mismos.

El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes y asegurarse de que éstas puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos.

En el recurso se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. Esta prohibición no comprende la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de los hechos que consten en el expediente o en los documentos agregados a ellos.

Las resoluciones del Instituto serán públicas, debiendo establecer los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para su ejecución. Las negativas de acceso de los comités de información recurridas por el solicitante se entenderán como confirmadas cuando el Instituto no resuelva en un plazo de 50 días, pudiéndose ampliar este plazo por un periodo igual por una sola ocasión, mediando causa justificada a criterio del Instituto.

Las resoluciones del Instituto podrán confirmar, revocar o modificar las decisiones del comité de información, siendo el resultado directo el ordenar a la dependencia o entidad, permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales, y en consecuencia, reclasifique la información o modifique tales datos.

Para el caso de que una solicitud en la que el Instituto determina, vía recurso de revisión, confirmar la resolución del comité de información que niega el acceso público a la información, la LAI, prevé el recurso de reconsideración, el cual podrá invocar el recurrente ante el mismo IFAI una vez transcurrido un año de confirmada la clasificación de reservada o confidencial, para que en un plazo de 60 días se determine si subsisten las causas que dieron origen a la clasificación o, de lo contrario, se proceda a una desclasificación.

A la fecha en que se escribe el presente artículo, el IFAI ha recibido 457 recursos de revisión, en los que, en numerosos casos, las dependencias y entidades no fundan y motivan adecuadamente sus resoluciones. Existe todavía una amplia confusión en las dependencias y entidades entre los tipos de información clasificada, es decir, aún no se identifica previamente si se trata de información reservada o confidencial, a pesar de que la LAI establece categorías claras para cada caso, así como los lineamientos expedidos por el IFAI.

Por otra parte, el hecho de notificar a una dependencia o entidad de la existencia de un recurso de revisión en su contra, en ocasiones ha traído como consecuencia que éstas entreguen la información solicitada incluso antes de que el IFAI resuelva, por lo que puede decirse que se obtiene un efecto benéfico, al darse inicio al procedimiento de revisión ante el IFAI.

III. CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

En los archivos gubernamentales existen documentos de acceso restringido. Ningún gobierno en el mundo puede sustraerse a este hecho, ya que los secretos en ocasiones, constituyen un elemento necesario para el buen funcionamiento del Estado, o la protección de los secretos de los particulares que el gobierno detenta. La LAI establece materias de excepción a la publicidad de la información, ello significa que ante el derecho de acceso a la información pública, puede anteponerse el derecho tanto de protección al interés general, como el derecho de un particular a que no se conozca información que le pertenece y está protegida por algún secreto, o bien, sus datos personales.

Quiere decir que por un lado, el gobierno federal debe asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de conocer información, y por otro, está obligado a mantener el secreto en ciertas materias, incluso para poder actuar eficazmente, por lo que ello significa, que los servidores públicos tienen tanto el deber de informar como el deber de callar, o más complejo aún, el deber de callar ante unos y el de hablar ante otros. Los alcances y el fundamento de ambas obligaciones resultan difíciles de precisar y son objeto de constantes debates y revisiones en países como España, Francia, Alemania, Italia y otros.

El reglamento de la LAI define el término “clasificación”, como el acto por el cual se determina que la información que posee una dependencia o entidad es reservada o confidencial. El principio general de que toda la

información es pública contenido en la LAI, implica que el acceso a la misma se hará en los términos que ésta establece, es decir, siempre y cuando no existan excepciones al principio de publicidad, traducidas a situaciones de reserva o confidencialidad.

Las dependencias y entidades, han identificado a los *clasificadores*, es decir a los titulares de unidades administrativas que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier título información y que a partir de la entrada en vigor del Reglamento de la LAI así como de los lineamientos de clasificación, se encuentran sujetos a nuevas tareas burocráticas como lo son el marcado de expedientes o documentos como clasificados, el establecimiento de los períodos de reserva y, lo más importante, frente a una negativa de acceso a la información por tratarse de información clasificada, fundar y motivar la negativa de acceso a dicha información.

1. *El artículo 13*

Este artículo de la LAI establece en sus cinco fracciones los supuestos de reserva que protegen el interés general. Es decir, podrá clasificarse como reservada aquella información cuya difusión pueda:

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 la información que otros estados y 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 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.

De acuerdo con los lineamientos de clasificación, para clasificar con fundamento en cualquiera de dichas fracciones, el servidor público deberá demostrar que la difusión de cierta información pudiera causar un daño a los intereses jurídicos tutelados por las fracciones de dicho artículo.

Es decir, no será suficiente con que la información esté directamente relacionada con las materias de reserva, sino que además se pueda causar un menoscabo o serio perjuicio a éstas. En el derecho comparado existe la denominada “prueba de daño” o también llamada *harm test* en Estados Unidos y Canadá, que implica que el clasificador debe llevar a cabo un análisis serio respecto de si la información cae o no dentro de las excepciones previstas en la LAI y además, si su divulgación traería como consecuencia que se actualice el daño.

El daño deberá ser presente, probable y específico, esto significa que no puede hablarse de un daño, si no puede darse un ejemplo del mismo que esté directamente relacionado con la existencia de un documento, cuya difusión provoque el menoscabo o la afectación. Por tanto, el clasificador debe llevar a cabo un análisis acucioso del documento y su contenido, a efecto de poder determinar si se cubren los supuestos de daño presente, es decir que se actualice en el corto y mediano plazo, probable, en términos de que exista una alta probabilidad de que ocurra el daño y, finalmente, específico, referido a un caso concreto.

2. *El artículo 14*

Por su parte, el artículo 14 de la LAI, tiene un régimen distinto. Por virtud de la normatividad aplicable al Poder Ejecutivo federal, bastará con que la información caiga en los supuestos establecidos por sus seis fracciones que se señalan a continuación, es decir, no se requiere efectuar la prueba de daño:

- 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;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado efecto;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- V. 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.

En el caso de las fracciones I y II, el legislador incluyó otras disposiciones jurídicas que ya señalan dichos supuestos como materias que deben protegerse y la lógica que conlleva es la de los derechos previamente establecidos, que no fueron derogados, sino por el contrario, reconocidos por el legislador en la nueva LAI.

Una situación particular es la que guardan los secretos a que se refiere la fracción II, toda vez que se encuentran mal situados dentro de la categoría de información reservada, ya que por ese simple hecho, quedarían sujetos al periodo de reserva que puede ser hasta de doce años. Sin embargo las leyes especiales en el caso de los secretos, establecen que dicha información sólo se puede entregar al titular de la misma y que su confidencialidad no está sujeta a un número de años determinado, por lo que el periodo de reserva es permanente.

El IFAI tendrá que determinar si en los casos previstos en las fracciones I y II del artículo 14, la reserva es permanente o bien, queda sujeta al plazo ampliable de doce años, toda vez que lo que sustenta a la reserva es la existencia de las causas que le dieron origen.

Un aspecto que vale destacar es el de la fracción VI que establece que también se considerará como información reservada, la que contenga 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.

En el caso del proceso de toma de decisiones, el secreto es un instrumento de eficacia, ya que con frecuencia se requiere una cierta reserva que permita valorar sin presiones las circunstancias del caso y que evite también la difusión de rumores contradictorios. Esto sucede, sobre todo, en la fase inicial de gestación de las decisiones, e incluye las hipótesis, las alternativas, las conversaciones que preceden a la toma de una decisión; pertenecen por tanto, al ámbito de lo reservado. Además, hay casos en los que la reserva o el secreto debe mantenerse hasta el momento mismo en que la decisión se formula con plena eficacia. Ciertas medidas económicas, de seguridad pública, de política sanitaria, necesitan de la reserva para conseguir su objetivo.

Sin embargo, debe tenerse muy claro por parte de los servidores públicos, que la intención del legislador fue precisamente la de proteger la eficacia en la toma de decisiones, pero que una vez tomadas éstas y debidamente documentadas, los ciudadanos tienen todo el derecho de conocerlas.

Disciplinas de este tipo, pueden llevar a la generación de círculos virtuosos, toda vez que los servidores públicos, al saberse bajo el escrutinio público, tenderán a tomar sus acuerdos y determinaciones con apego a la legalidad y de acuerdo con sus atribuciones.

3. El periodo de reserva

La LAI establece que la información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo máximo de doce años. Por su parte, los lineamientos de clasificación señalan que los titulares de las unidades administrativas procurarán determinar que el periodo de reserva sea el estrictamente necesario durante el cual subsistan las causas que dieron origen a la clasificación, debiendo tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionadas con la información al momento de su clasificación. Esto quiere decir que pueden establecerse reservas de 1, 2, 5 o hasta 12 años y que, a pesar de que un documento o expediente esté marcado con un numero de años, si al momento de recibirse una solicitud de acceso se revisa la clasificación, pudieran haber desaparecido las causas que dieron origen a la misma, por lo que el periodo de reserva es un mero referente. Cabe agregar que dicho periodo correrá a partir de la fecha en que se clasifica el expediente o documento.

Destaca el hecho de que la LAI prevé el otorgamiento por parte del IFAI de ampliaciones al periodo de reserva, mientras subsistan las causas que dieron origen a la clasificación.

No existen periodos definidos para cada supuesto de reserva, éstos se irán estableciendo con la práctica de clasificación, con los lineamientos y criterios que se expidan al respecto, tanto por los sujetos obligados por la LAI, como por las resoluciones del IFAI, y en última instancia del Poder Judicial.

Cabe mencionar que los índices de expedientes reservados que deberán publicarse por las dependencias y entidades, serán el termómetro que indique claramente si se está “sobre clasificando” es decir, elevando innecesariamente el número de años por el cual una información no podrá conocerse por los particulares, así como ubicando en la categoría de reservada, información que claramente tuviera la naturaleza de pública.

4. *El artículo 18*

El artículo 18 de la LAI establece:

Como información confidencial se considerará:

I. La entregada 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 términos de esta LAI.

En el caso de la fracción I, el legislador no aportó mayores elementos para dilucidar qué tipo de información puede entregar con carácter de confidencial el particular. Por lo tanto, el IFAI estableció a través de lo dispuesto por el lineamiento trigésimo sexto de los lineamientos de clasificación, que dicha información se refiere entre otra, a la relativa al patrimonio de una persona moral; o la considerada como privilegiada, que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, que pudiera ser útil para un competidor y/o que de otra manera no se podría obtener, por ejemplo, la relativa a detalles sobre el manejo del negocio del titular, sobre su proceso de toma de decisiones o información que pudiera afectar sus negociaciones, acuerdos de los órganos de administración, políticas de dividendos y sus modificaciones o actas de asamblea. Finalmente, también podría tratarse de aquella cuya difusión esté prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad.

Respecto de la fracción II que incluye a los datos personales, cabe decir que el IFAI ha expedido los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos”, que tienen por objeto establecer las reglas para utilizar el SISI en materia de datos personales. A partir de la publicación de dichos lineamientos, cualquier ciudadano podrá solicitar vía electrónica la información personal que de él tienen las oficinas gubernamentales.

Asimismo y para controlar el buen uso que se dé a las bases de datos personales, el IFAI expidió los “Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal para notifi-

car al instituto el listado de sus sistemas de datos personales”, cuyo objeto es conocer el nombre del sistema, objeto del mismo, entendiendo éste, como el propósito o finalidad de su existencia, uso que se le da, explicando las acciones que puedan realizarse con los datos respectivos, unidad administrativa que lo administra y nombre del o los responsables.

5. Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información

Al clasificar la información, los servidores públicos establecen los límites que encuentra el derecho de acceso a la información en nuestro marco jurídico frente al interés público o de terceros. Por lo tanto, resulta indispensable delimitar cuando procede la excepción al principio de publicidad. Aunque ya se mencionaron anteriormente, merece la pena destacar aspectos relevantes de los lineamientos de clasificación, expedidos por el IFAI y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003, los cuales responden a los siguientes propósitos:

1. *Obligar a fundar y motivar la clasificación de la información.* Para clasificar información no será suficiente que la información que contengan los documentos esté relacionada con las materias de reserva o confidencialidad; para clasificar documentos será indispensable que el servidor público demuestre que la divulgación de la información que contienen tales documentos causaría un daño “presente, probable y específico”. En otros casos, el servidor público que clasifique documentos deberá señalar cuáles son las excepciones de reserva previstas en la ley que le permiten tomar esa decisión.

2. *Acotar y desagregar los conceptos que la Ley establece para la reserva de información.* Por lo que concierne a la tarea de precisar los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad pública”, “estabilidad financiera” y “estabilidad económica” en términos de clasificación de información, el IFAI sostuvo reuniones con los representantes de quienes integran el Gabinete de Seguridad Nacional y el Gabinete Económico. Las deliberaciones que tuvieron lugar en dichas reuniones dieron como resultado un documento totalmente consensuado y sin precedentes, en el que se establecen algunas inferencias conceptuales que podrían formar parte de los fundamentos para una futura legislación sobre seguridad nacional. A ese respecto, cabe mencionar que se desagregó la definición

abstracta y elusiva que contiene la LAI sobre seguridad nacional y se provee, en varios casos, de referentes empíricos precisos.*

3. Se establecen los formatos para el marcado de los expedientes o documentos reservados o confidenciales. Clasificar es sinónimo de marcar, por lo que se diseñaron formatos para las leyendas que contienen los elementos que identifican la clasificación, es decir, la fecha de clasificación, el nombre de la unidad administrativa, el carácter de reservado o confidencial, las partes o secciones reservadas o confidenciales, en su caso, el fundamento legal, el periodo de reserva y la rúbrica del titular de la unidad administrativa.

4. Servir como una guía útil para la clasificación de documentos. En la práctica, tanto para atender las solicitudes de información como para resolver los recursos de revisión, los lineamientos aspiran a ser una guía útil que oriente y mejore el trabajo de los servidores públicos. En este sentido, los lineamientos no sólo representan un avance conceptual y un ejemplo de consenso, sino que se convertirán en una guía útil para elevar la eficiencia en el desempeño de aquellos servidores públicos a quienes les corresponda decidir cuáles documentos gubernamentales deberán clasificarse como reservados y confidenciales.

Finalmente, los lineamientos confirman las disposiciones jurídicas que contienen los secretos fiscal, bancario, bursátil y fiduciario, entre otros, y, además, proveen supuestos encaminados a proteger a las personas a efecto de que no se divulguen sus datos personales —origen étnico o racial,

* Lineamiento décimo octavo.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley, cuando se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de información ponga en riesgo las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

I. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la integridad y permanencia del Estado Mexicano cuando la difusión de la información pueda:

a) Menosclar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional, entendiendo como tal el establecido en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por otros estados o sujetos de derecho internacional, o

b) Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la Federación cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

vida afectiva y familiar, domicilio y número de teléfono, patrimonio o estado de salud—.

En adelante, serán los comités de información de las dependencias y entidades los que deberán expedir criterios específicos de clasificación para la especialidad de las materias que manejan, los cuales no podrán contravenir en lo general a los lineamientos multimencionados.

6. Lineamientos para la organización, conservación y custodia de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal (lineamientos de archivos)

La LAI cuenta entre sus objetivos el de mejorar la organización, clasificación (archivística) y manejo de los documentos. Para ello, el artículo 32 señala que el Archivo General de la Nación (AGN), en coordinación con el IFAI, expedirá los criterios para la catalogación, clasificación (archivística) y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.

Inmediatamente después de la entrada en vigor del reglamento de la LAI, el AGN y el IFAI dieron inicio a los trabajos para la producción de un primer borrador de anteproyecto de lineamientos de archivos, el cual se encuentra en el periodo de consulta a que se refiere la LAI en su artículo 10.

La situación de los archivos en la administración pública federal refleja la ausencia de un cuerpo normativo coherente que establezca las bases para su correcto manejo. Existen disposiciones sobre archivos, pero se encuentran atomizadas en diversas leyes y otras disposiciones jurídicas como reglamentos interiores, decretos, entre otros.

Dado que para garantizar el derecho de acceso a la información, la organización de archivos ocupa un lugar central, los lineamientos del AGN y del IFAI establecerán, por primera vez, las bases para la institucionalización de archivos de trámite, de concentración e históricos en cada dependencia o entidad, así como para la organización archivística, y la conservación y custodia de los documentos. En el ordenamiento se determinan a la luz de la LAI, los instrumentos de consulta y de control que servirán para la correcta organización de los archivos, así como para determinar sus períodos de conservación y vigencias documentales, asegurando que ningún documento que aún tenga valores, sea destruido impiéndiendo el ejercicio del derecho de acceso.

Un cometido esencial de los lineamientos, es el de lograr que las dependencias y entidades localicen de manera expedita los documentos, por

lo tanto, contendrán un capítulo designado para el establecimiento de un sistema electrónico de control y registro de archivos desarrollado por el IFAI que se conocerá como “metadato”, el cual permitirá determinar de manera inmediata quién lo expidió así como su ubicación física. Lo anterior no sólo permitirá mejorar la organización de los archivos, sino que podría elevar la eficiencia de un gran número de procesos gubernamentales.

IV. CONCLUSIONES

La eficiencia y plena vida jurídica de la transparencia no reside solamente en los órganos administrativos creados para operar la LAI, es decir, las unidades de enlace, los comités de información y el IFAI, sino que recae de manera central en todos los servidores públicos que generan, reciben, clasifican, archivan, transmiten, o utilizan información de todo tipo. El reto se encuentra en hacer de esta nueva cultura de la transparencia un quehacer cotidiano, más que una nueva carga burocrática. Todo cambio democrático requiere de vencer inercias y cánones enquistados en el ámbito de lo público.

Los primeros pasos hacia un gobierno que rinde cuentas de sus actos, fueron dados al consolidarse la publicación de las obligaciones de transparencia y al haber logrado establecer responsables del acceso, la clasificación y la organización de archivos en cada área de la administración pública federal.

El papel de los órganos internos de control será de vital importancia, ya que deberán vigilar el cumplimiento exacto de la LAI, incluyendo su capítulo de responsabilidades. De la fuerza de sus observaciones y del seguimiento que se dé a los casos ahí donde se incumplió la Ley, dependerá gran parte del éxito de la operación.

Respecto al funcionamiento del IFAI, éste es un órgano que fue creado hace apenas unos meses y ha emitido sus primeras resoluciones, por lo que aunque de manera natural se presenten resistencias para su cumplimiento, la apuesta debe hacerse para que impere el derecho sobre cualquier inercia, ello generará la legitimidad y la fortaleza de tan nueva institución. Está por verse la manera en que las dependencias y entidades acatarán las resoluciones del IFAI, así como las impugnaciones de los particulares ante el Poder Judicial ante las eventuales confirmaciones a negativas de información por parte del Instituto.

También es una asignatura pendiente el comparar los avances en los tres poderes de la unión, así como en los órganos constitucionales autónomos, analizar sus resoluciones y sus posibles contradicciones. Para ello, la LAI estableció que los órganos constitucionales autónomos deben enviar al IFAI una copia de su informe anual respecto al acceso a la información. Como en todos los campos del derecho, éste sufrirá adecuaciones en el futuro cercano.

Por ahora, parece prematuro evaluar el modelo creado por la LAI, para ello, sólo el transcurso del tiempo permitirá dilucidar hacia dónde deben apuntar las reformas legales, los cambios institucionales. Sin embargo, en esta materia, se han logrado avances importantes, los cuales deben preservarse y mejorarse para las futuras generaciones.