



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

# Evaluación de la legislación sobre transparencia en el ámbito federal

## Panel de evaluadores

Mtro. José Buendía  
Dr. José Antonio Caballero  
Dr. Miguel Carbonell  
Mtro. José Carreño Carlón  
Dra. Isabel Davara  
Dr. César Hernández  
Dr. Sergio López Ayllón  
Dr. Mauricio Merino  
Dr. Pedro Salazar  
Dr. José Roldán Xopa  
Mtra. Gabriela Warkentin

20 noviembre, 2008

## Índice

<b>Hojas de Evaluación.....</b>	<b>3</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>5</b>
<b>I. Antecedentes.....</b>	<b>6</b>
<b>II. Método.....</b>	<b>8</b>
<b>III. Evaluación de los Criterios.....</b>	<b>10</b>
<b>IV. Descripción de los resultados para cada órgano evaluado.....</b>	<b>20</b>
<b>Aspectos clave de cada uno de los sujetos evaluados.....</b>	<b>20</b>
<b>V. Matriz de criterios con calificaciones.....</b>	<b>25</b>

## Evaluación de los reglamentos sobre transparencia en materia federal

Las calificaciones otorgadas a los reglamentos oscilan en un amplio rango, que va desde 8.91 para el Reglamento del Instituto Federal Electoral, hasta 3.91 para los Reglamentos de la CNDH, el Banco de México y el Senado. Las restantes calificaciones son las siguientes:

- El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7.17;
- El Reglamento del INFONAVIT, 6.74;
- El Reglamento de la Cámara de Diputados, 5.22.

El panel de evaluación destacó la labor que ha realizado el Instituto Federal Electoral, como un ejemplo de reglamentación para los demás sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información. En un sentido inverso, los miembros del panel hicieron una reconvencción al Poder Legislativo: la Cámara de Diputados y la de Senadores tienen una doble responsabilidad constitucional que no han cumplido. Por una parte, actualizar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a las reformas del artículo 6° constitucional, y por otra, adecuar sus reglamentos a las disposiciones constitucionales de transparencia.

### Hojas de Evaluación

Sujeto evaluado	Comentarios	Calificación
1. Instituto Federal Electoral (IFE)	El Reglamento de Transparencia del <i>Instituto Federal Electoral</i> responde a la doble necesidad institucional de garantizar políticas de transparencia del instituto y acceso a la información de los partidos políticos nacionales. Tiene una estructura consistente. Su contenido va más allá de lo que ninguna institución había desarrollado.	8.91
2. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	La <i>Suprema Corte de Justicia de la Nación</i> ha hecho un esfuerzo loable de construcción institucional y normativa. No obstante, no ha logrado encontrar respuestas innovadoras y creativas para las restricciones que su naturaleza y diseño institucional le imponen. Esto explica que, aunque el Reglamento y el Acuerdo dan muestra de una política de transparencia, ella todavía esté inacabada.	7.17
3. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).	Los lineamientos de transparencia del <i>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores</i> son apropiados aunque tiene algunas ventanas para mejorar: datos personales, obligaciones de transparencia e indicadores de gestión. La Ley del Infonavit aporta un diseño institucional adecuado a las características de la institución.	6.74

4. Cámara de Diputados	La <i>Cámara de Diputados</i> , al igual que el Senado, no ha encontrado un diseño de transparencia que cumpla con los estándares que establece la Constitución, aunque su reglamentación es ligeramente superior que la del Senado. Llama la atención que el poder que ha impulsado la reforma constitucional, haya sido omiso. Esto denota una voluntad mínima para cumplir con el mandato constitucional.	5.22
5. Banco de México (BM)	El <i>Banco de México</i> no ha hecho un esfuerzo de adecuación a la reforma constitucional. Menciona los principios de la ley sólo en lo mínimo necesario para cumplir el requisito. No tiene un diseño institucional adecuado. No evidencia una clara política institucional proactiva.	3.91
6. Senado	El <i>Senado</i> no ha encontrado un diseño de transparencia que cumpla con los estándares que establece la Constitución. Llama la atención que el poder que ha impulsado la reforma constitucional, haya sido omiso. Esto denota una voluntad mínima para cumplir con el mandato constitucional.	3.91
7. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	La <i>Comisión Nacional de Derechos Humanos</i> no ha hecho un esfuerzo de adecuación a la reforma constitucional. Menciona los principios de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) sólo en lo mínimo necesario para cumplir el requisito. No tiene un diseño institucional adecuado. No evidencia una política institucional proactiva.	3.91

## **Presentación**

Como un medio adecuado para cumplir la misión de fomentar la discusión seria de temas públicos y promover políticas más sólidas y eficaces, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) continúa evaluando reformas o nuevas leyes de trascendencia nacional con la colaboración de expertos reconocidos en medios académicos, de consultoría y miembros de organizaciones civiles. El firme propósito es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los comités sean recogidas en la legislación final.

El CEEY propuso a un grupo de expertos reconocidos la revisión metódica de los reglamentos sobre transparencia de los sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo, previstos en el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La evaluación concluyó el 30 de septiembre de 2008. En este documento comparativo se procuran consignar todas las observaciones que varios especialistas consideraron relevantes. La idea central que inspiró las calificaciones positivas es que los reglamentos evaluados son un avance merecedor de crédito, en tanto que las calificaciones deficientes significan que los reglamentos no atienden con claridad aspectos centrales, ni proponen soluciones relevantes.

La calificación que otorgó el panel a los reglamentos fue de 8.91 al reglamento del IFE, 7.17 al de la SCJN, 6.74 al del INFONAVIT, 5.22 al de la Cámara de Diputados, 3.91 al del BM, 3.91 al del Senado y 3.91 al de la CNDH.

El presente documento consta de las siguientes partes: I. Antecedentes, II. Método, III. Evaluación de los Criterios, IV. Descripción de los resultados para cada órgano evaluado, V. Matriz de criterios con calificaciones.

## **I. Antecedentes**

La reforma al segundo párrafo del artículo 6° constitucional estableció los principios y bases que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información en todas las autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales. De acuerdo al artículo segundo transitorio del Decreto que adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo sexto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberían expedir o modificar sus leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia a más tardar un año después de la entrada en vigor del decreto de reformas. Este plazo venció el 21 de julio de 2008.

A la fecha en que se realizó esta evaluación, el Congreso Federal aún no había expedido las reformas necesarias a la Ley Federal para dar cumplimiento a las nuevas bases y principios constitucionales en la materia. Esta es una violación flagrante al mandato constitucional y no debe pasar desapercibida. Cabe destacar que a pesar de esta situación, y de las limitaciones que impone, diversos sujetos obligados de los previstos en el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ya han realizado modificaciones a sus reglamentos para adecuarlos a la reforma constitucional del artículo 6°, tal es el caso del Reglamento de Transparencia del Poder Judicial Federal o el Reglamento de Transparencia del Instituto Federal Electoral. A nivel de las entidades federativas, 27 ya han reformado sus leyes de transparencia.

Con estos antecedentes, durante la sesión de evaluación se planteó la siguiente pregunta: ¿ante la ausencia de una reforma a la Ley Federal, hay o no obligación de adecuar los reglamentos al artículo 6° constitucional? Al respecto se plantearon dos posiciones. Una que considera que sí existe tal obligación, y otra que considera que aunque pudiera existir, no es posible llevarla a cabo, o sólo parcialmente, ante la inexistencia de la base legal necesaria para cumplir con ella.

En el marco de esta discusión los evaluadores señalaron que hay disposiciones de la reforma constitucional que deben ser desarrolladas necesariamente por el legislador, y otras respecto a las cuales los reglamentos pueden tomar medidas sin esperar necesariamente la reforma de la ley. Como ejemplo de lo primero, señalaron las disposiciones en que la Constitución establece una reserva de ley, en particular los criterios de reserva y clasificación de la información.

Como ejemplo de lo segundo, es decir, de disposiciones reglamentarias que no requieren un anclaje legislativo, se refirieron a las disposiciones orgánicas y procedimentales, los indicadores de gestión, los archivos o la información pública disponible en Internet. En efecto, el artículo 61 de la Ley vigente establece que los otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley. Por tanto, según señalaron, es claro que los reglamentos pueden ser modificados sin esperar a que la ley sea modificada para incorporar algunos de los criterios establecidos en la Constitución que no contravengan lo dispuesto en la Ley, o que no requieran un desarrollo legislativo. Independientemente de lo anterior, algunos evaluadores señalaron que no es claro hasta dónde los órganos están obligados a adecuar sus reglamentos en la parte orgánica. El riesgo es que pudiera presentarse una contradicción material con las disposiciones de la Ley una vez que esta sea reformada.

En el marco de lo expuesto, los evaluadores señalaron que lo esencial a destacar es que si el legislador mantiene su indolencia en la actualización de la ley, esto no puede ni debe dar lugar a un abandono de las obligaciones que les impone la Constitución a los órganos del Estado mexicano en su conjunto.

## II. Método

Debido a la especificidad del tema evaluado, en esta ocasión, el método utilizado es diferente al de otras evaluaciones realizadas por el CEEY. En este caso, para facilitar el ejercicio de evaluación se elaboró una matriz con variables o criterios que buscan desarrollar el contenido del artículo 6° constitucional. Con estas variables, el ejercicio tiene como propósito evaluar la medida en que los reglamentos o acuerdos generales en materia de transparencia y acceso a la información de los sujetos obligados a nivel federal se adecuan a las bases y principios contenidos en la Constitución.

Los criterios utilizados se correlacionan con un valor numérico que varía de acuerdo a la ponderación que se le otorgue. Así, a los criterios se les asignaron los valores 1, 2 o 3, de acuerdo a su importancia relativa. El valor 1 se aplicó a los criterios menos importantes, mientras que se asignó el valor 3 a los que se consideraron más relevantes para efectos de la evaluación. Los criterios calificados con 2 y 3 puntos fueron:

Con valor de 2 puntos:

- Establecer el principio de máxima publicidad.
- Establecer un procedimiento para el acceso de los datos personales.
- Establecer un procedimiento para la rectificación de los datos personales.
- Contener disposiciones en materia de archivos administrativos.
- Reglamentar cuáles son los indicadores de gestión.
- Establecer mecanismos para hacer pública información relativa a recursos públicos entregados a terceros.

Con valor de 3 puntos:

- Establecer un órgano u organismos especializados.
- Establecer un órgano u organismo imparcial.
- Establecer un órgano u organismo autónomo.

Estos nueve criterios representaron el 45.65% de la calificación total. En la sección III relativa a la presentación de los resultados, nos referiremos a dichos criterios como los **criterios preponderantes**.

En una primera etapa del ejercicio de evaluación, los panelistas analizaron y validaron los 34 criterios considerados en la matriz e hicieron algunas precisiones o comentarios con relación a algunos de ellos. En general, consideraron ponderar en la calificación otorgada tanto criterios cuantitativos – que obedecen a la existencia o inexistencia de determinadas disposiciones normativas que exige el artículo 6° constitucional – como cualitativos, que se fundamentan en la profundidad, exhaustividad y calidad de las normas evaluadas.

En una segunda etapa, analizaron los criterios y los aplicaron a cada uno de los reglamentos evaluados. A continuación se enuncian los criterios considerados y en su caso se mencionan aspectos relevantes que los evaluadores destacaron respecto a algunos de los criterios, así como a la aplicación de los mismos a los reglamentos evaluados.

### **III. Evaluación de los Criterios**

**Criterio 1:** *El reglamento ha tenido reformas posteriores al 20 de julio de 2007.*

Este criterio se eligió porque en esa fecha se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 6 constitucional que dio inicio al plazo de un año establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto de Adiciones al Artículo 6 constitucional para adecuar la legislación a los principios y bases contenidos en la Constitución.

En la evaluación de este criterio se consideró la existencia o no de reformas y si había algún proyecto de reforma al reglamento respectivo, tal y como sucede en el caso del INFONAVIT y la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Reglamento del IFE, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** Reglamento de la CNDH, del INFONAVIT, del BM y del Senado. Según información proporcionada por el INFONAVIT existe un proyecto de reforma a sus lineamientos de transparencia, pero éste no ha sido aprobado.

**Criterio 2.** *Establece el principio de publicidad de la información.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Reglamento del IFE, del INFONAVIT, de la SCJN y de la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** Reglamento de la CNDH, del BM y del Senado.

**Criterio 3.** *Establece el principio de máxima publicidad.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** IFE

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH, el INFONAVIT, el BM, la SCJN, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Criterio 4.** *Las causales de reserva de información son compatibles con la reforma al artículo sexto constitucional.*

Con respecto a este tema, los evaluadores destacaron que en los reglamentos se presentan tres casos diferentes. En algunos sí se desarrollan las causales de reserva de información de acuerdo a las especificidades del órgano respectivo, en otros solamente se reproducen las causales que establece la ley, y en los restantes no se establece ninguna disposición al respecto.

Para valorar este criterio, los miembros del panel consideraron que el factor relevante era precisamente la especificidad. Esto significa que, sin apartarse de los principios y disposiciones previstas en la ley, los reglamentos deberían establecer las disposiciones específicas, adecuadas para el cumplimiento de las funciones propias de la respectiva institución.

Los evaluadores se refirieron a algunos ejemplos. El caso del INFONAVIT que sí establece causales de reserva específicas y adecuadas para la naturaleza de sus funciones; sin embargo, la fracción II del artículo 10 de sus lineamientos de transparencia y acceso a la información va más allá de lo comprendido por secreto fiscal, ya que no todas sus funciones corresponden a las de un órgano fiscal autónomo.

Por su parte, la CNDH sí desarrolla causales específicas de reserva, pero las que establece se alejan radicalmente del principio constitucional de máxima publicidad porque prácticamente toda la información resulta ser reservada.

Como un ejemplo positivo los evaluadores señalaron al reglamento de la SCJN que permite conocer los acuerdos en los expedientes judiciales lo cual, sin violentar la ley, permite ampliar el alcance de los derechos. El BM no establece disposiciones al respecto, sólo remite a la ley y por tanto no aporta nada a la especificidad.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** la CNDH, el BM, la SCJN y el Senado.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** el IFE, el INFONAVIT y la Cámara de Diputados.

**Criterio 5.** *Establece criterios o plazos para determinar temporalidad de la reserva.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, la CNDH y el INFONAVIT; la SCJN, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** el BM.

**Criterio 6.** *Las hipótesis de información confidencial son compatibles con la reforma al sexto constitucional.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE y la CNDH; el BM, la SCJN, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** el INFONAVIT.

**Criterio 7.** *Desarrolla el tema de datos personales.*

En este tema los evaluadores hicieron énfasis en dos aspectos. La determinación de los criterios a utilizar en la evaluación, y la mención de algunos casos concretos en los reglamentos evaluados. Con respecto a lo primero, señalaron que una evaluación positiva debería tener como requisito no sólo la inclusión en el reglamento de disposiciones sobre datos personales, sino era necesario que se evaluaran también si se ampliaba el derecho, incluso más allá de la ley, aunque en ocasiones podía no ser positivo si esa ampliación rallaba en la extralimitación.

En este sentido, los miembros de panel se refirieron al reglamento de la SCJN. Aunque consideraron que la SCJN había hecho un esfuerzo en este tema, concordaron en que el resultado de ese esfuerzo no correspondía con los parámetros constitucionales y legales. Criticaron que se ampliara la protección a

los datos de las personas morales. En este mismo sentido, los Lineamientos del INFONAVIT también lo amplían a las personas morales.

Señalaron que la inclusión de las personas morales como sujetos de derechos en este rubro dependía del contexto concreto del país. En opinión de los evaluadores, México no reunía las características para incluirlos. Por otra parte, consideraron que el reglamento de la SCJN va más allá de la Constitución y de la Ley al establecer no sólo el derecho de acceso, y de rectificación, sino los de cancelación y oposición de datos personales, e incluso los derechos de los fallecidos.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** En definitiva, tanto las regulaciones de la SCJN como la de INFONAVIT amplían el ámbito de los datos personales, si bien como hemos señalado la SCJN puede extralimitarse en diversos aspectos.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** Por su parte, el IFE, la CNDH; el Banco de México, el Senado y la Cámara de Diputados no desarrollan ni amplían en ningún sentido la regulación en la materia.

**Criterio 8.** *La definición de datos personales es congruente con la ley.*

En cuanto a la definición de datos de carácter personal, el IFE, la CNDH, el Banco de México, la Cámara de Diputados y el Senado siguen la establecida en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 3º, si bien la SCJN no la sigue ya que incluye a los datos de las personas morales dentro de la definición, al igual que lo hacen los Lineamientos del INFONAVIT.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE y la CNDH; el BM, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** el INFONAVIT y la SCJN.

**Criterio 9.** *Amplía los derechos de protección*

La regulación de la SCJN amplía el rango de derechos de las personas en protección de datos personales al incluir los derechos de cancelación y de oposición, más allá de lo establecido en la ley, mientras que las demás regulaciones (IFE, CNDH, INFONAVIT, Banco de México, Senado y Cámara de Diputados) se circunscriben a lo determinado en ella.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** la SCJN.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** IFE, CNDH, INFONAVIT, BM, Senado y Cámara de Diputados.

**Criterio 10.** *Establece órganos o funcionarios responsables de la clasificación*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos.

**Criterio 11.** *Establece procedimientos de clasificación de la información.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, el INFONAVIT, el BM y la SCJN.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Criterio 12.** *Establece prueba de daño.*

Al respecto señalaron que si bien en estricto sentido la Constitución no obliga expresamente al “establecimiento de la prueba del daño”, esta se deriva del principio de publicidad.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Los evaluadores consideraron que sólo el IFE cumple con este criterio.

**Criterio 13.** *Establece prueba de interés público o balance.*

Los evaluadores reconocen que ni la Constitución ni la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establecen este elemento, que significa, en relación con los datos personales, la posibilidad de que, se puedan excepcionalmente divulgar cuando existan razones de interés público.

Este implica que en caso de conflicto hay que atender al balance de intereses y establecer qué interés o derecho prevalece, es decir, el público o el privado de los datos personales, caso por caso.

Este criterio no se establece de manera específica en ninguna de las regulaciones, si bien es cierto que se trata más de un criterio interpretativo del órgano dirimente, en su caso. A pesar de ello se consideró útil revisar los reglamentos sobre esta cuestión.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Ninguno de los evaluados.

**Criterio 14.** *El procedimiento de acceso no excede el plazo de 20 días hábiles.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los reglamentos evaluados cumplen con el principio de máximo plazo de acceso en 20 días hábiles.

**Criterio 15.** *Los requisitos de la solicitud adicionales a los del art. 40 de la LFT son compatibles con la reforma al sexto constitucional.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los evaluados.

**Criterio 16.** *Los costos no son mayores a la reproducción y el envío de la información.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, el INFONAVIT, la SCJN, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH y el BM.

**Criterio 17.** *Establece un procedimiento para el acceso de los datos personales.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los evaluados, con excepción del Senado.

**Criterio 18.** *Establece un procedimiento para la rectificación de los datos personales.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los evaluados, con excepción del Senado.

**Criterio 19.** *Establece algún mecanismo para asegurar la identidad del solicitante de sus datos personales.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** la CNDH, el INFONAVIT, el BM y la SCJN.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** el IFE, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Criterio 20.** *Establece un procedimiento de revisión expedito en caso de negativa de acceso.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los evaluados.

**Criterio 21.** *Establece un procedimiento de revisión expedito en caso de información incompleta.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los evaluados, con excepción del Senado.

**Criterio 22.** *Establece un procedimiento de revisión expedito en caso de información inexistente.*

Se consideró como el parámetro adecuado para calificar la existencia de un procedimiento expedito el plazo de 3 meses.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los evaluados

Al referirse al tema de la naturaleza de los órganos u organismos encargados de la transparencia, los evaluadores trataron dos aspectos. Primero, la definición de los criterios utilizados; segundo, algunas precisiones con respecto a su aplicación en algunos de los reglamentos evaluados.

Se precisó que por órgano u organismo especializado se entiende uno que es *ad hoc* para cumplir esas funciones. Por órgano u organismo autónomo, debe entenderse que el mismo no se encuentre subordinado jerárquicamente a las instancias de dirección de la propia entidad; y por órgano u organismo imparcial, que éste — en virtud de su conformación — no sea juez y parte al realizar sus tareas.

Como referente que cumple con los tres criterios, señalaron al órgano de transparencia del IFE. Según el artículo 20 de su reglamento, el órgano de transparencia se integra por un consejero electoral, el contralor general del instituto, un ciudadano y los representantes de los partidos políticos.

La SCJN crea una instancia *ad hoc* como órgano de transparencia, y en esa medida sí cumple con el criterio de órgano especializado. Sin embargo, no cumple con relación a la imparcialidad y a la autonomía. Esto último porque, por un lado, los miembros de la Comisión de transparencia son miembros tanto del máximo órgano del Poder Judicial, como del Comité de Gobierno y Administración de la propia Corte. Y, por el otro, la instancia que determina cuáles son las atribuciones de dicha comisión es, precisamente, el Pleno de la Corte.

En la CNDH, el órgano encargado de la transparencia es el primer visitador, lo que fue calificado por los evaluadores como inconstitucional. En el BM la instancia competente es el director jurídico, lo que no corresponde con ninguno de los tres parámetros constitucionales. En el Senado, el órgano de transparencia se integra por tres senadores, uno por cada grupo parlamentario. Los evaluadores consideraron que en este caso, sí se puede considerar como un órgano especializado, aunque no autónomo ni imparcial. Por último, mencionaron a la Cámara de Diputados, en la que el órgano de transparencia lo componen los coordinadores de los grupos parlamentarios y el secretario general de la Junta de Coordinación Política, lo consideraron como no especializado, ni autónomo, ni imparcial.

**Criterio 23.** *Establece un órgano u organismos especializados.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, el INFONAVIT, la SCJN y el Senado.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH, el BM y la Cámara de Diputados.

**Criterio 24.** *Establece un órgano u organismo imparcial.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE y el INFONAVIT.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH, el BM, la SCJN, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Criterio 25.** *Establece un órgano u organismo autónomo.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE y el INFONAVIT.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH, el BM, la SCJN, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Criterio 26.** *El órgano u organismo tiene autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, el INFONAVIT y la SCJN.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH, el BM, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Criterio 27.** *Contiene disposiciones en materia de archivos administrativos.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los evaluados, excepto el Reglamento de la CNDH.

**Criterio 28.** *Reglamenta de manera específica alguna de las fracciones del artículo 7.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH y el INFONAVIT; el Banco de México y el Senado.

**Criterio 29.** *Establece obligaciones adicionales a las del artículo 7 de la Ley Federal*

El artículo 7 de la Ley Federal establece cuál es la información que los órganos obligados deben establecer de oficio. El criterio evalúa el esfuerzo de las instituciones por permitir una mayor apertura en la información estableciendo

información adicional de oficio específica al órgano y adicional a la información indicada en la Ley Federal.

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, el INFONAVIT, la SCJN, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH y el BM.

**Criterio 30.** *Reglamenta cuáles son los indicadores de gestión.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH, el INFONAVIT, el BM, la SCJN, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Criterio 31.** *Establece una unidad administrativa responsable de publicar información.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** todos los reglamentos evaluados, excepto el del BM.

**Criterio 32.** *Establece periodos para actualizar la información.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, la CNDH y la SCJN.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** el INFONAVIT, el BM, el Senado y la Cámara de Diputados.

**Criterio 33.** *Establece mecanismos para hacer pública información relativa a recursos públicos entregados a terceros.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** el IFE, la SCJN y la Cámara de Diputados.

**Reglamentos que no cumplen con este criterio:** la CNDH, el INFONAVIT, el BM y el Senado.

**Criterio 34.** *Establece un sistema electrónico para el uso remoto de los mecanismos de acceso a la información.*

**Reglamentos que cumplen con este criterio:** Todos los evaluados.

#### **IV. Descripción de los resultados para cada órgano evaluado**

La evaluación que se realiza de los reglamentos de transparencia o los instrumentos equivalentes es singular pues los evaluadores reconocen que se hace en una coyuntura jurídicamente compleja ya que el Congreso de la Unión, en flagrante violación de la Constitución, no ha hecho las adecuaciones necesarias. A pesar de esta situación, y considerando el contenido del artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, se consideró que la Ley les otorga facultades suficientes para realizar una adecuación de sus reglamentos, para adecuarla a los criterios establecidos en el artículo 6 constitucional reformado. En otras palabras, lo que se está evaluando, más allá de las calificaciones obtenidas, es la congruencia y compromiso de los sujetos obligados para avanzar en la construcción de un régimen de transparencia y acceso a la información acorde con el mandato constitucional.

La metodología utilizada, como ya se mencionó, busca identificar una serie de criterios que permitan justamente evaluar esta condición. Sin duda algunos de los indicadores pueden ser cuestionables en lo particular, sin embargo a juicio de los evaluadores el resultado global muestra con claridad el grado de adecuación de los reglamentos a los principios y bases contenidas en la Constitución y a través de él el compromiso y grado de avance de cada institución con la transparencia y el acceso a la información. Muestra también las ventanas de oportunidad para continuar con un proceso de reforma continua que busca establecer reglamentariamente las mejores prácticas en la materia.

##### *Aspectos clave de cada uno de los sujetos evaluados*

De los 34 criterios evaluados por los expertos, aquellos que todas las instancias evaluadas cumplieron son:

- Establecer órganos o funcionarios responsables de la clasificación.
- Que el procedimiento de acceso no excede el plazo de 20 días hábiles.

- Que los requisitos de la solicitud adicionales a los del art. 40 de la LFT son compatibles con la reforma al sexto constitucional.
- Establecer un procedimiento de revisión expedito en caso de negativa de acceso.
- Establecer un procedimiento de revisión expedito en caso de información inexistente.

Cabe resaltar que ninguna de las instancias evaluadas cumplió, a decir de los especialistas, con el criterio de establecer una prueba de interés público o balance.

Por otro lado, haciendo una descripción de la relevancia que tuvieron los criterios preponderantes (mencionados en la sección II) en la calificación de cada uno de los sujetos evaluados se encontró lo siguiente:

- El IFE contó con todos los criterios preponderantes, por lo que obtuvo los 4.56 puntos posibles.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación cumplió con cinco de los nueve criterios preponderantes, con lo que obtuvo 2.39 puntos de los 4.56 posibles.
- El INFONAVIT cumplió con sólo seis de los nueve criterios preponderantes, lo que le restó 1.95 puntos de la calificación total.
- La Cámara de Diputados fue omisa en establecer un organismo tanto especializado como imparcial y autónomo, lo que aunado a no reglamentar cuáles son los indicadores de gestión ni establecer el principio de máxima publicidad le hizo perder 2.83 puntos de la calificación.
- El Banco de México cumple únicamente con tres de los criterios preponderantes, perdiendo 3.26 puntos de la calificación.
- El Senado perdió 3.48 puntos, por cumplir con sólo dos criterios preponderantes.

- En el caso de la CNDH, únicamente cumple con dos de los nueve criterios preponderantes, lo que le hizo perder 4.13 puntos en la calificación.

Tomando en consideración todos los criterios para la evaluación, el Reglamento de Transparencia del *Instituto Federal Electoral* es el mejor evaluado en este ejercicio. Esto se explica porque dicho ordenamiento responde de manera satisfactoria a una doble necesidad impuesta por su propia naturaleza: por un lado, brindar políticas de transparencia que hagan accesible la información propia del instituto y, por el otro, ofrecer mecanismos efectivos para garantizar el derecho de acceso a la información de los partidos políticos nacionales. Además se trata de un reglamento con una estructura consistente que ofrece, para cada rubro relevante, desarrollos sin parangón en los casos de las demás instituciones. Por ejemplo, ofrece un amplio catálogo de principios de interpretación en clave garantista para proteger el derecho de acceso a la información (DAI); desarrolla criterios de clasificación de la información; puntualiza indicadores de gestión específicos y contempla la creación de instancias internas para responder a todas las necesidades de transparencia del propio instituto y de los partidos políticos. El reglamento fue objeto de una amplia y profunda reforma para darle congruencia con el mandato constitucional, situación que, por lo demás, muestra que la hipótesis de partida del ejercicio, es decir, la posibilidad que tienen las instituciones de modificar sus reglamentos sin esperar a la reforma de la ley, es perfectamente factible.

La *Suprema Corte de Justicia de la Nación* ha hecho un esfuerzo loable de construcción institucional y normativa. No obstante, no ha logrado encontrar respuestas innovadoras y creativas para superar las restricciones que su naturaleza y diseño institucional le imponen. Ello redundará en una política de transparencia— contenida en el Reglamento y en el Acuerdo correspondientes—que no está acabada. El acuerdo, por ejemplo, parece un manual de procedimientos que no añade nada en lo sustantivo. En su redacción se perdió una oportunidad para fijar

estándares cualitativos. Sería deseable que en el futuro se reformara para incluirlos. Asimismo deben buscarse las fórmulas reglamentarias necesarias para dotar a las Comisiones de Transparencia –tanto de la SCJN como el Consejo de la Judicatura– de la autonomía e independencia debidas.

Por otro lado, aunque la regulación de la SCJN merezca un reconocimiento en lo general, tiende a extralimitarse en relación con la regulación de datos personales, dado el status quo legislativo de la cuestión en México, en dos cuestiones importantes: por un lado, incluye a las personas morales en la definición de datos personales (mientras que el marco legal vigente se limita a las personas físicas) y, por el otro, incluye—junto con los derechos de acceso y rectificación—a los derechos de cancelación y de oposición, pudiendo llegar en algún caso a caer en cierta confusión. Es decir, aunque reiteramos que el esfuerzo es loable y que cumple con estándares internacionales, deseables en su caso, la regulación en México aún no prescribe lo anterior y podría llegar a crear ciertas controversias.

Por último, vale la pena señalar que, dado que la Corte es el órgano intérprete en última instancia de la Constitución, es fundamental que sus interpretaciones de las normas internas de transparencia respondan a las exigencias de la agenda democrática y garantista en la materia.

El Reglamento de transparencia del *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* es apropiado y su mayor aportación es su diseño institucional adecuado a las necesidades en la materia atendiendo las características de la institución y a pesar de su naturaleza. Sí logra cumplir los requisitos constitucionales. Tiene algunas ventanas para mejorar: datos personales, obligaciones de transparencia, e indicadores de gestión.

El *Senado y la Cámara de Diputados* no han encontrado un diseño de transparencia que cumpla con los estándares que establece la Constitución. Llama

la atención que el poder que ha impulsado la reforma constitucional haya sido omiso. Denota una voluntad mínima para cumplir con el mandato constitucional, por un lado, al no actualizar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a las reformas del artículo 6° constitucional, y por el otro, al no adecuar sus reglamentos a las disposiciones constitucionales de transparencia. Esto lo demuestra el hecho de que la Cámara de Senadores haya obtenido la calificación más baja.

*La Comisión Nacional de Derechos Humanos* no ha hecho su esfuerzo de adecuación a la reforma constitucional. Se limita a regular sólo lo mínimo necesario para cumplir el mandato establecido en la Ley Federal. No tiene un diseño institucional adecuado. No evidencia una política institucional proactiva. La misma evaluación es aplicable al *Banco de México*.

V. Matriz de criterios con calificaciones

**Matriz para la evaluación de los reglamentos de transparencia a nivel federal a la luz del nuevo artículo 6 constitucional**

CRITERIOS	IFE		SCJN*		INFONAVIT**		CÁMARA DE DIPUTADOS***		CNDH		BM		SENADO	
	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.
El reglamento ha tenido reformas posteriores al 20 de julio de 2007		1		1		0		1		0		0		0
Establece el principio de publicidad de la información	10	1	Artículo 1	1	Artículo 3 Reglamento	0	R. Art. 3	1		0		0		0
Establece el principio de máxima publicidad	4	2	Artículo 4	0		0	Únicamente se encuentra en los considerandos del Acuerdo con la siguiente nota: " la reserva de la información se justifica estrictamente por excepción".	0		0		0		0

CRITERIOS	IFE		SCJN*		INFONAVIT**		CÁMARA DE DIPUTADOS***		CNDH		BM		SENADO	
	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.
Las causales de reserva de información son compatibles con la reforma al artículo sexto constitucional	10	0		1	Hay dos adicionales, pero se derivan de los que establece la LFTAIPG (10 VII y VIII Lineamientos).	0	A. Art. 5- f,g, i,n,o,p,q,r,s,t, u,v	0	Art. 9	1	Art. 8,12 I	1	Art. 10.III solo indica que la información se debe clasificar como reservada de acuerdo a lo que digan las leyes	1
Establece criterios o plazos para determinar temporalidad de la reserva	9	1	Artículo 6, cuando concluye el asunto	1	Artículo 11 Lineamientos	1	A. Art. 6	1	Art. 10	1		0	Art. 20	1
Las hipótesis de información confidencial son compatibles con la reforma al artículo sexto constitucional		1	Artículos 2 VIII y 6	1	Artículo 14 III Lineamientos	0	A. Art. 12	1		1	Art. 12 I. Solamente remite a la LFTAIPG	1	Art. 19	1
Desarrolla el tema de datos personales		0	Título Sexto	1	Título Segundo Capítulo IV Lineamientos	1	A. 12,13	0	14,15,16,17	0	42,43	0	19, f. II, III y V	0
La definición de datos personales es congruente con la Ley	2	1	artículo 2. XXI	0	artículo 2. III Lineamientos	0		1	2	1		1		1
Amplía los derechos de protección		0	32, 35, 36	1		0		0		0		0		0

CRITERIOS	IFE		SCJN*		INFONAVIT**		CÁMARA DE DIPUTADOS***		CNDH		BM		SENADO	
	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.
Establece órganos o funcionarios responsables de la clasificación	9	1	Artículo 30	1	Artículo 12 Lineamientos	1	R. Unidad de Enlace, art. 5; Comité de Información, art. 6; Mesa Directiva, art. 7	1	Art. 11.II	1	Art. 12	1	Art. 17 II	1
Establece procedimientos de clasificación de la información	9	1	Artículo 30	1	Artículos 11, 12 y 13 Lineamientos	1		0		0	Art. 12,13,14	1	Cap. V	0
Establece prueba de daño	10	1	Artículo 30, únicamente establece la obligación de fundar y motivar	0		0		0		0		0		0
Establece prueba de interés público o balance		0	A. Artículo 7, sólo se puede transmitir la información sin consentimiento de su titular, si la ley lo prevé.	0	Artículo 18 Lineamientos, establece que se podrá transmitir la información sin autorización del titular, en los casos que establezcan las leyes	0		0		0		0		0

CRITERIOS	IFE		SCJN*		INFONAVIT**		CÁMARA DE DIPUTADOS***		CNDH		BM		SENADO	
	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.
El procedimiento de acceso no excede el plazo de 20 días hábiles	24	1	Artículo 25	1	Artículo 32 Lineamientos	1	R. Art. 11	1	Art. 19	1	Art. 22	1	Art. 29	1
Los requisitos de la solicitud adicionales a los del art. 40 de la LFT son compatibles con la reforma al sexto constitucional	29	1	Artículo 24	1	Artículo 28 Lineamientos	1	R. Art. 8	1	Art. 18	1	Art. 15	1	Art. 23	1
Los costos no son mayores a la reproducción y el envío de la información	31 33	1	Artículo 22	1	Artículo 23 Lineamientos	1	R. Art. 6. 3 g)	1	Art. 3	0		0	Art. 29	1
Establece un procedimiento para el acceso de los datos personales	31	2	Título Sexto	2	20, 21, 23	2	15-c	2	17	2	14.I	2		0
Establece un procedimiento para la rectificación de los datos personales	33	2		2	20, 21, 23	2		2	16	2	42	2		0
Establece algún mecanismo para asegurar la identidad del solicitante de sus datos personales		0	Artículo 35	1	Artículos 16 V y 20 Lineamientos	1		0		1	Art. 21	1		0
Establece un procedimiento de revisión expedito en caso de negativa de acceso	40, I	1	Artículo 37, remite a la LFAIPG	1	Artículo 11 Reglamento y 39 Lineamientos	1	R. Arts.15, 16, 17, 18	1	Art. 19	1	Art. 30 Remite a la LFTAIPG	1	Art. 30	1

CRITERIOS	IFE		SCJN*		INFONAVIT**		CÁMARA DE DIPUTADOS***		CNDH		BM		SENADO	
	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.
Establece un procedimiento de revisión expedito en caso de información incompleta	40, II	1	Artículo 37, remite a la LFAIPG	1	Artículo 11 Reglamento y 39 Lineamientos	1	R. Art. 15- f	1	Art. 20 IV	1	Art. 30 Remite a la LFAIPG	1	Art. 30	0
Establece un procedimiento de revisión expedito en caso de información inexistente	40, IV	1	Artículo 37, remite a la LFAIPG	1	Artículo 11 Reglamento y 39 Lineamientos	1	R. Art. 15- b en el procedimiento de revisión	1	Art. 19	1	Art. 30 Remite a la LFAIPG	1	Art. 30	1
Establece un órgano u organismos especializado	20	3	Artículos 12, 15 y 18	3	Artículo 25 Lineamientos	3	R. Arts. 5,6,7	0	Art. 6	0	Art. 2 III, 10 y 11	0	Art. 11, 14, 15, 16, 17	3
Establece un órgano u organismo imparcial	20	3	Artículo 12	0	Artículo 26 Lineamientos, la mayoría de los miembros son Subdirectores de distintas áreas del Infonavit	3	R. Art. 6.1 Se consideró imparcial porque uno de los integrantes es el Secretario General de la Cámara	0	Art. 6	0	Art. 4 del Reglamento Interno. Se conforma por tres Directores de 3 distintas áreas del BM	0	Art. 16	0
Establece un órgano u organismo autónomo		3		0		3	R. Art. 6	0		0		0		0
El órgano u organismo tiene autonomía operativa, de gestión y de decisión		1	Está en Considerandos	1		1		0	Remite al Art. 29 de la LFAIPG	0		0		0

CRITERIOS	IFE		SCJN*		INFONAVIT**		CÁMARA DE DIPUTADOS***		CNDH		BM		SENADO	
	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.
Contiene disposiciones en materia de archivos administrativos	2 15	2	Sólo se define en el 2 XXIII	2	Artículo 27 segundo párrafo Lineamientos	2	R. Art.6.3 d) señala que deben establecerse los criterios para organizar los archivos	2		0	Art. 25	2	Art. 13	2
Reglamenta de manera específica alguna de la fracciones del artículo 7	5	1	Artículo 11, únicamente la periodicidad de la actualización	1		0		1		0		0		0
Establece obligaciones adicionales a las del art. 7 de la LAI	5	1	A. Artículos 25 IX, XI, XII, XVI, XII, XIII, 29	1	Artículo 7 XI Lineamientos	1	R. Art. 2.2, 3.2	1		0		0	Art. 4 IV,V,VI,VII, VIII,IX	1
Reglamenta cuáles son los indicadores de gestión	18	2	Artículo 13	0		0		0		0		0		0

CRITERIOS	IFE		SCJN*		INFONAVIT**		CÁMARA DE DIPUTADOS***		CNDH		BM		SENADO	
	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.
Establece una unidad administrativa responsable de publicar la información	8 , 15	1	Artículos 10 y 18	1	Artículo 7 Lineamientos	1	R. Art. 2	1	Art. 4	1	El art. 31 bis del Reglamento interno, únicamente establece que la Unidad de Enlace deberá dar trámite y otorgar la información solicitada, así como promover que la información se actualice. Pero no establece que deba dar la información del 7.	0	Art.11	1
Establece periodos para actualizar la información	14	1	Artículo 11	1		0		0	Art. 4	1		0		0

CRITERIOS	IFE		SCJN*		INFONAVIT**		CÁMARA DE DIPUTADOS***		CNDH		BM		SENADO	
	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.	Artículo	Punt.
Establece mecanismos para hacer pública información relativa a recursos públicos entregados a terceros	5	2	Artículo 25 XVII y XVIII, únicamente para el caso de comisiones y sindicato.	2		0	R. 3.2 d) Establece que la Secretaría General publicará la aplicación y destino final de los recursos económicos asignados por la Cámara	2		0		0	Art. 4 XXII	0
Establece un sistema electrónico para el uso remoto de los mecanismos de acceso a la información	2 IFETEL	1	Se refiere a "módulo de acceso", sin indicar si éste es también electrónico	1	Artículo 7 Reglamento y 28 Lineamientos	1	R. Art. 8.3	1	Art. 4	1	26	1	Art. 23	1
<b>TOTAL</b>		<b>41</b>		<b>33</b>		<b>30</b>		<b>24</b>		<b>18</b>		<b>18</b>		<b>18</b>
<b>CALIFICACIÓN</b>		<b>8,91</b>		<b>7,17</b>		<b>6,52</b>		<b>5,22</b>		<b>3,91</b>		<b>3,91</b>		<b>3,91</b>

(\*) Incluye Reglamento y Acuerdo

(\*\*) Incluye Reglamento y Lineamientos

(\*\*\*) Incluye Reglamento y Acuerdo