

Guía para el  
**Ejercicio del Derecho  
de Acceso a la Información**  
y el **uso de las herramientas  
electrónicas de acceso  
a la información en México**



## Directorio IFAI

Jacqueline Peschard Mariscal  
**COMISIONADA PRESIDENTA**

Sigrid Arzt Colunga  
**COMISIONADA**

María Marván Laborde  
**COMISIONADA**

María Elena Pérez-Jaén Zermeño  
**COMISIONADA**

Ángel Trinidad Zaldívar  
**COMISIONADO**

Cecilia Azuara Arai  
**SECRETARIA DE ACUERDOS**

Alejandro del Conde Ugarte  
**SECRETARIO EJECUTIVO**

### Dirección

Av. México No. 151, Col. El Carmen Coyoacán, C.P. 04100,  
Deleg. Coyoacán, México D.F.

## Directorio Alianza Cívica

Rogelio Gómez-Hermosillo Marín  
**PRESIDENTE**

Beatriz Adriana Camacho Carrasco  
**DIRECTORA**

Christian Herrera Meraz  
**COORDINADOR DE LA GUÍA**

Juana María Acosta Castillo  
**COLABORADORA EN  
LA ELABORACIÓN DE LA GUÍA**

### Dirección

Monte Albán No. 598, col. Vertiz Narvarte  
C.P. 03600, Del. Benito Juárez

Guía para el Ejercicio del Derecho de  
Acceso a la Información y el uso de las  
herramientas electrónicas de acceso a la  
información en México

Primera edición: diciembre 2009  
© ISBN: 978 - 968 - 5954 - 53 - 2

Impreso y hecho en México  
Distribución gratuita

Los logos y las imágenes de las pantallas de los sitios  
y portales de Internet del IFAI y de las dependencias  
y entidades del gobierno son propiedad de las  
respectivas instancias del gobierno federal y se  
incluyen en este folleto para facilitar y orientar a  
los usuarios en el manejo de las herramientas que  
garantizan el derecho a la información.

## Lista de Acrónimos

v

## Presentación Guía INFOMEX-Alianza Cívica Introducción

1

3

PARTE I

8

### Capítulo 1

#### El Derecho de Acceso a la Información (DAI).

##### Conceptos básicos

8

El Derecho de Acceso a la Información (DAI) es un derecho fundamental

8

Diferencia entre el derecho a la información y el

Derecho de Acceso a la Información (DAI)

9

El DAI es un componente esencial de los gobiernos democráticos

10

¿Democracia es derecho a votar?

11

Transparencia

12

La rendición de cuentas

13

Contraloría Social

16

### Capítulo 2

#### El DAI en México:

##### fundamentos y funcionamiento

18

Bases constitucional y jurídica

18

Elementos sustantivos del DAI en México

19

1). El principio de máxima publicidad en la información gubernamental

20

2). La universalidad y facilidad del acceso

21

3). La protección de los datos de las personas

21

4). El establecimiento de órganos garantes con autonomía

21

Aplicaciones del DAI

22

### Capítulo 3

#### ¿Cómo hacerlo?

##### Las fuentes de la información: conociendo al gobierno

24

El sistema democrático y republicano de poderes y ámbitos de gobierno

24

Administración Pública Federal: sus dependencias y entidades

26

Puede usar los links o vínculos

27

Distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno

27

## Índice

**Capítulo 4****Pasos para el ejercicio práctico del Derecho de Acceso a la Información y para el uso de las herramientas electrónicas****30**

Aprendiendo a utilizar las herramientas electrónicas de acceso a la información	30
Elementos y componentes para el ejercicio del DAI	30
Importancia de las herramientas electrónicas para el acceso a la información	36
El Portal de Obligaciones de Transparencia	37
¿Cómo manejar el POT?	39
Portales de Obligaciones de Transparencia estatales	54
Portales de Obligaciones de Transparencia municipales	61
El Zoom	66
Presentación de solicitudes por medios electrónicos: INFOMEX	72
Pasos para utilizar INFOMEX. El INFOMEX de la APF	73
Recurso de revisión utilizando INFOMEX	85
El uso actual de INFOMEX de la Administración Pública Federal, y su avance en los estados y municipios	93
Gobiernos con INFOMEX	94

**Capítulo 5****Uso social del Derecho de Acceso a la Información y las herramientas electrónicas de acceso: ilustración de un caso de Contraloría Social (CS) e incidencia ciudadana****98**

El uso del DAI en proyectos de incidencia ciudadana y Contraloría Social	98
Uso de las herramientas electrónicas para el acceso a la información	101
Buscar en el POT	101
Buscar en el Zoom	108
Para presentar una solicitud de información: utilice INFOMEX	111
Respuestas a las solicitudes hechas en este ejercicio	119
Recurso de revisión utilizando INFOMEX-Chihuahua	122
Respuesta a la solicitud hecha, utilizando INFOMEX-Federal	130

**Capítulo 6****Breviario de acciones para ejercer el Derecho de Acceso a la Información****135****Capítulo 7****Guía didáctica para promover el conocimiento y el ejercicio del DAI****142**

Reflexión final. La transparencia en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	144
--	-----

**Bibliografía****146**

## Lista de acrónimos

<b>ASERCA</b>	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
<b>BANSEFI</b>	Banco Nacional del Ahorro y Servicios Financieros
<b>CJF</b>	Consejo de la Judicatura Federal
<b>CNA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de Derechos Humanos
<b>COFEPRIS</b>	Comisión Federal de Protección ante el Riesgo Sanitario
<b>CONAFE</b>	Consejo Nacional de Fomento Educativo
<b>CONAFOR</b>	Comisión Nacional Forestal
<b>CONAMED</b>	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
<b>CONAZA</b>	Comisión Nacional de Zonas Áridas
<b>DIF</b>	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
<b>FONAES</b>	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
<b>IFAI</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
<b>IFE</b>	Instituto Federal Electoral
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>IMTA</b>	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
<b>INEE</b>	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado
<b>OSC</b>	Organización de la Sociedad Civil
<b>PAREIB</b>	Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica
<b>PROFEPA</b>	Procuraduría Federal del Medio Ambiente
<b>PRONAFIM</b>	Programa Nacional de Financiamiento a la Microempresa
<b>SAGARPA</b>	Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca
<b>SE</b>	Secretaría de Economía
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SFP</b>	Secretaría de la Función Pública
<b>SRA</b>	Secretaría de la Reforma Agraria
<b>SEMARNAT</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública



La experiencia federal en México ha puesto en evidencia la importancia de los sistemas electrónicos para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Las cifras son elocuentes: el 95% del total de las solicitudes de información que se envían a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal siguen una ruta electrónica.

Sin duda, las nuevas tecnologías han contribuido de manera importante a la implantación y al crecimiento del derecho de acceso a la información en nuestro país: mientras que en 2004 a nivel federal se registró un promedio de 103 solicitudes de información por día calendario, en 2009 esa cifra se triplicó hasta alcanzar las 327 solicitudes diarias.

A la luz de la evidencia con la que las nuevas tecnologías facilitan el ejercicio de esta garantía individual, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), con el apoyo de un donativo del Banco Mundial, creó el sistema INFOMEX con el objetivo de que se convirtiera en la plataforma electrónica nacional para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Alianza Cívica, A.C., organización civil con una larga trayectoria en temas asociados a la consolidación democrática en nuestro país y con la que el IFAI tiene un convenio de colaboración desde 2007, detectó con rapidez el potencial del INFOMEX para el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de organizaciones sociales.

En esta Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el Uso de las Herramientas Electrónicas de Acceso a la Información en México, Alianza Cívica, A.C. transforma las tecnologías de la información disponibles (el INFOMEX, el buscador Zoom y el Portal de Obligaciones de Transparencia) en instrumentos para el control social, la participación ciudadana y la incidencia de las organizaciones civiles en el espacio público.

La versión electrónica que acompaña a este texto ofrece, además, un compendio de documentos útiles para monitorear el desempeño gubernamental en cuatro sectores esenciales para la vida de las personas: seguridad pública, educación, salud y desarrollo social.

Esperamos que este texto y su complemento electrónico resulten útiles para el trabajo de organizaciones civiles comprometidas con el fortalecimiento del régimen democrático y los derechos humanos en México.

**Jacqueline Peschard Mariscal**  
Comisionada Presidenta

## Presentación Guía INFOMEX – Alianza Cívica



## Introducción

**E**sta Guía es una herramienta didáctica destinada a Organizaciones de la Sociedad Civil y grupos ciudadanos organizados para facilitarles el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información (DAI) consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.


La Guía puede resultar útil y relevante porque: I) muestra el uso de las herramientas electrónicas que posibilitan el ejercicio del DAI, lo cual constituye uno de los rasgos distintivos e innovadores de la experiencia mexicana, que la ubican entre las más avanzadas en el mundo, II) presenta ejemplos y desarrolla casos relacionados con el potencial uso del DAI y las herramientas electrónicas para su ejercicio por parte de grupos ciudadanos y Organizaciones de la Sociedad Civil interesados en la incidencia en políticas públicas en general y en la vigilancia, observación o monitoreo de programas, servicios y acciones de gobierno de manera más específica, y III) porque articula una perspectiva ciudadana para el ejercicio del DAI basada en los grandes principios de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas.

La Guía ilustra los potenciales beneficios del ejercicio del DAI por parte de grupos ciudadanos y organizaciones civiles, como parte de una estrategia para el desarrollo de una ciudadanía activa y exigente en el cumplimiento de los derechos.

La Guía prioriza la presentación didáctica, ofrece ejemplos del conjunto de herramientas electrónicas y orienta en su uso y aplicación a casos prácticos. También proporciona elementos para comprender la norma jurídica y los lineamientos normativos que posibilitan el ejercicio del DAI, tanto en el ámbito federal como en los ámbitos estatales y municipales. La Guía centra su atención en el Sistema INFOMEX, que es la herramienta desarrollada por el IFAI para la presentación y seguimiento de solicitudes de información, así como de los recursos de revisión en caso de inconformidad de los solicitantes frente a la respuesta emitida por los sujetos obligados.

El INFOMEX resulta una herramienta muy útil por su uso actual como plataforma tecnológica común por parte de los gobiernos estatales que han ido incorporándolo, de la Administración Pública Federal y de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y, sobre todo, por su potencial generalización a partir de los convenios ya establecidos con casi todos los gobiernos estatales y muchos sujetos obligados de los diferentes órdenes de gobierno, en especial del Poder Judicial de la Federación.

INFOMEX sustituye al SISI en el caso de la Administración Pública Federal, sistema que fue una herramienta creada por la Secretaría de la Función Pública a partir de la vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2003. El SISI prestó un gran servicio para el ejercicio del DAI, pues generó las bases y se di-



fundió ampliamente entre la comunidad promotora y usuaria del DAI, de tal manera que estableció parámetros de agilidad, claridad, simplicidad y consistencia que serían retomados por INFOMEX.

Entre las ventajas que tiene INFOMEX está la de haber construido una plataforma generalizable y de uso creciente, sobre la que se podrán desarrollar, en el futuro, diversas formas de interconectividad con las que se facilite aún más el acceso y uso de la herramienta, como por ejemplo, la posibilidad de que se presenten solicitudes a diferentes instancias, y de diferentes órganos de gobierno y poderes, en una misma acción. Esto todavía no es posible hoy, pero puede llegar a serlo cuando se cuente con una plataforma tecnológica común.

Esta Guía puede ser especialmente relevante porque, al facilitar el manejo de las herramientas electrónicas de acceso a la información, fomenta su uso y difunde lo que constituye una “mejor práctica” generada en México, que es ejemplo internacional.

Sin lugar a dudas, México es el país que más ha avanzado en el camino de facilitar el acceso por medios electrónicos, especialmente para la presentación de solicitudes, para suministrar las respuestas a ellas y para presentar recursos de revisión. Este avance indudable se sustenta en la legislación que promueve el acceso por vías informáticas, así como en el trabajo del IFAI que ha generado un conjunto de herramientas para garantizar y facilitar el acceso por este medio.

Este acceso informático constituye un gran avance democrático, dado que abre un campo de consulta y conocimiento casi sin límites, así como un área de derecho democrático de gran amplitud, a cualquier persona, en cualquier lugar, a cualquier hora.

Aunque el acceso a Internet aún presenta coberturas minoritarias en un país como México, hay que enfatizar que éste es el mejor camino para democratizar el acceso a la información y su uso frecuente. Las razones son varias; por una parte, debido a la tendencia creciente al acceso a Internet en los últimos años. En segundo lugar, porque pese a las restricciones de acceso a Internet en el hogar, el acceso de los jóvenes y adultos jóvenes en diversos lugares públicos y comerciales, como los “cafés” Internet es creciente y porque, con los nuevos medios integrados como son los dispositivos de conectividad a Internet en teléfonos móviles, se amplía cada día la base de usuarios potenciales.

Es importante subrayar que la tendencia creciente al uso de Internet por los jóvenes, los adultos jóvenes y muchos niños y niñas, abre posibilidades de que el acceso a la información pública se amplíe sensiblemente entre la generalidad de la población, porque aun quienes no saben usar la computadora pueden recurrir a otra persona, familiar, amigo o simplemente “conocido” para usar estos medios. El servicio que antes ofrecían a la población los


“escritorios públicos” para facilitar el llenado de formatos y la redacción de oficios, ahora lo van asumiendo los centros y cafés de Internet.

Sin embargo, la razón fundamental para valorar las herramientas de acceso vía Internet como un gran avance democrático, se encuentra en las posibilidades que, en términos prácticos, se abren frente a cualquier otra opción. Si el acceso vía Internet puede ser complicado para ciertos sectores importantes de la población, especialmente para quienes viven en zonas rurales o tienen bajos niveles educativos o bajos ingresos, la “alternativa” de búsqueda física de información es aún más difícil. Basta imaginar lo que tendría que padecer cualquier persona con las características mencionadas, si tuviese que presentarse en una oficina, fuera en una capital estatal o en la capital del país, para tratar de solicitar algún tipo de documento. Posiblemente tuviera que recorrer varias oficinas hasta llegar al lugar adecuado, en el horario y día adecuado; después, dar los pasos debidos para que sea atendido y pueda presentar su solicitud y, posteriormente, esperar el tiempo y realizar las acciones necesarias para lograr la probabilidad de una respuesta satisfactoria sobre el acceso al documento solicitado; esto mueve a valorar la importancia del acceso a la información por medios electrónicos.

Por eso resulta especialmente importante promover y exigir que se cumpla y se amplíe el acceso permanente a la mayor parte de la información que es relevante para el conjunto de la población, tal y como está previsto en la Constitución Política y en el artículo 7º de la LFTAIPG. Lo anterior incluye la perspectiva ciudadana de insistir en que se cumpla cabalmente con lo previsto en el mencionado artículo 7º de la Ley Federal, y que cada vez haya más información completa, accesible de manera permanente y sin que sea necesario solicitarla.

La Guía incluye una variada gama de maneras de usar el DAI como un derecho para potenciar otros derechos por parte de grupos ciudadanos y Organizaciones de la Sociedad Civil. Por medio de ejemplos de posibles campos de incidencia en política pública, tanto en el ámbito federal como en los estatales, la Guía orienta en el uso de las herramientas electrónicas, de modo que se proponen situaciones que pueden ser similares o servir de “espejo” a muchos otros casos de interés para la sociedad, en terrenos de la salud, la educación, el desarrollo social y la seguridad pública.

La Guía desarrolla también un caso práctico (hipotético) de uso del DAI como herramienta de monitoreo ciudadano o vigilancia ciudadana de políticas públicas, y ofrece un ejemplo de taller o curso de capacitación para promover el ejercicio del DAI entre grupos ciudadanos y organizaciones civiles. Sin embargo, hay que aclarar que ésta no es una guía de monitoreo ciudadano o contraloría social, por lo que no se desarrollan en detalle y con la profundidad necesaria todos los aspectos de ese tipo de ejercicios ciudadanos.



Finalmente, es importante reiterar que la Guía desarrolla en su argumentación una perspectiva ciudadana de derechos y de participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos para colocar al “gobierno bajo la lupa”.

Esta perspectiva ciudadana no sólo recorre la sección conceptual e introductoria de la Guía, sino que se expresa en los ejemplos y recomendaciones metodológicas para el ejercicio del DAI y el uso de las herramientas electrónicas, para potenciales ejercicios de contraloría social y de incidencia en políticas públicas.

La Guía incluye un CD con una “muestra” de documentos públicos importantes e interesantes de los ámbitos de educación, salud, desarrollo social y seguridad pública. En el CD se facilita información y se da acceso a ejemplos de documentos que pueden ser útiles para realizar ejercicios de participación ciudadana desde las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esa muestra de documentos es sólo un ejemplo y un primer acercamiento que busca motivar a las organizaciones a dedicarle tiempo al ejercicio del DAI en función del ejercicio de otros derechos.

La Guía consta de dos partes. En la primera parte, con tres capítulos, se desarrollan los conceptos generales. En el capítulo 1 se explican los conceptos básicos relacionados con el ejercicio del DAI, especialmente los de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social. En el capítulo 2 se abordan los elementos sustantivos y legales del DAI y su aplicación en México. En el capítulo 3 se hace una breve descripción y orientación sobre las fuentes de la información, es decir, sobre el gobierno en sus tres poderes y sus tres órdenes, que son sujetos obligados por la norma constitucional prevista en el artículo 6º de la Carta Magna.

La segunda parte consta de cuatro capítulos donde se desarrollan los elementos para orientar y facilitar el uso de las herramientas electrónicas. En el capítulo 4 se describe cada una de estas herramientas: el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), el Zoom como un buscador de solicitudes y respuestas emitidas ante solicitudes por el Ejecutivo Federal, y el INFOMEX, la nueva plataforma de presentación de solicitudes adoptada por el gobierno federal y los estados que han estandarizado el sistema de acceso a la información, así como otros sujetos obligados. En el capítulo 5 se presenta un caso ejemplar como guía práctica para el uso de las herramientas en acciones de monitoreo o vigilancia ciudadana. En el capítulo 6 se ofrecen pistas metodológicas y otros ejemplos para desarrollar “casos” de vigilancia, seguimiento o monitoreo de acciones gubernamentales y, finalmente, en el capítulo 7 se ofrecen una guía didáctica para promover el conocimiento y el ejercicio del DAI y una reflexión sobre la importancia de la transparencia en las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Esta Guía se complementa con un CD interactivo que ofrece, además de los contenidos de la guía en versión electrónica –lo cual facilita su

consulta rápida— un primer inventario de documentos útiles para los grupos ciudadanos y las Organizaciones de la Sociedad Civil, en los campos de la educación, la salud, el desarrollo social y la seguridad pública, que reflejan algunos de los principales campos de acción de la sociedad civil y de sus prioridades más recientes. Asimismo, el CD recoge otros documentos generales y ofrece un conjunto de “vínculos” para acceder a sistemas completos de información que, por su tamaño y funcionalidad no se pueden cargar en un disco, sin embargo son muy importantes fuentes de información como el Presupuesto de Egresos de la Federación para los diferentes años, los mapas de pobreza de CONEVAL y la “normateca” de la Secretaría de la Función Pública que contiene todas las leyes, decretos y documentos normativos de la Administración Pública Federal, a los que se puede acceder mediante un buscador instalado en el sitio.

La presente Guía se realizó con la colaboración y apoyo del IFAI, en particular del entonces Comisionado Presidente Alonso Lujambio y de la actual Comisionada Presidenta Jacqueline Peschard Mariscal a quienes Alianza Cívica A.C. agradece de corazón su apoyo y confianza. Las revisiones y sugerencias del Mtro. Sergio López Menéndez, Director de Promoción y Vinculación con la Sociedad Organizada fueron valiosas y ayudaron a mejorar el resultado final. Por supuesto, deslindamos a quienes nos apoyaron y al IFAI de toda responsabilidad en el contenido de la Guía, que es de exclusiva responsabilidad nuestra.

La Guía tiene como antecedente directo el folleto *Gobierno bajo la lupa. Guía ciudadana para el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información*, que elaboraron miembros de la Alianza Cívica en 2007, a raíz de sus experiencias como coordinadores docentes del módulo “Transparencia, rendición de cuentas y contraloría social”, que es parte del programa de profesionalización de OSC promovido por el INDESOL. Esta Guía retoma parte de los conceptos, metodología y perspectiva presentados en ese material, los amplía y los actualiza, especialmente en relación con el INFOMEX y las herramientas estatales.

Agradecemos al equipo de Alianza Cívica su apoyo, en particular a Juana Acosta que hizo la revisión y corrección final, actualizó las pantallas y revisó todo el contenido. Esperamos que este material contribuya a fomentar el ejercicio del DAI por parte de los grupos ciudadanos y las Organizaciones de la Sociedad Civil comprometidos con una cultura democrática y la promoción de los derechos humanos.

**Rogelio Gómez Hermosillo M.**  
**Christian Herrera Meraz**  
México, D. F. Noviembre de 2009