

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES
DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN EL DESARROLLO DE
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA MEDIANTE EMPRESAS DE
PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.



EGAP
Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY



TECNOLÓGICO
DE MONTERREY

Biblioteca
Campus Ciudad de México

FERNANDO VALENCIA MONROY

A01214968@itesm.mx

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA PÚBLICA

DR. URIEL CABALLERO GONZÁLEZ

DICIEMBRE 2011

Tesis

Nov 06 13:09:18

JJ1229.54

U35

2011

...Yo pienso a veces que los bárbaros no existen. Que los han inventado algunos para que el miedo nos inmovilice, para que no pidamos cuentas a nuestros gobernantes, para que veamos hacia otro lado mientras se llenan de oro los bolsillos...

...Y así vivimos. Con el pánico en la piel y en la cabeza permanente. Dejando que los líderes manejen nuestro destino...

...Y cuento todo esto porque está pasando en mi ciudad y en mi país. Y me rebelo todos los días ante el destino que nos espera...

Taibo, Benito "Persona Normal"
Destino, 2011.

A Martha, David y Nancy por esa motivación diaria.

Al Dr. Uriel Caballero González con admiración y respeto, por compartir su tiempo y conocimiento para llevar a cabo esta tesis.

A mis profesores, por sus enseñanzas y su apoyo.

Al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, por permitirme ser parte de una generación de profesionistas triunfadores.

A ustedes, mi gratitud.

Fernando Valencia Monroy.

Resumen ejecutivo.

La rendición de cuentas y la transparencia han cobrado auge debido a que cada vez es más común escuchar en los medios masivos de comunicación su uso, inclusive se ha elevado a categoría constitucional el derecho al acceso a la información para todo ciudadano mexicano que desee ejercer este derecho. Es en el año de 2002 cuando se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información que hoy en día continúa vigente, creando en ella el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública quien se ocupará de que la era de la transparencia cobrara fuerza y prevalezca para gobiernos subsecuentes, de manera que cada día se fortalezca aún más, comenzando así la cultura de la transparencia de la función pública gubernamental.

Es así como el derecho a la información será garantizado por el Estado, la ciudadanía tiene en todo momento el derecho de participar en un pluralismo ideológico; de igual manera este derecho influye en la modelación de la opinión pública. En ese orden de ideas, la información debe ser objetiva y no estar sujeta a manipulación.

La rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la transparencia son componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar y a través del derecho al acceso a la información la ciudadanía exige de sus gobernantes no sólo certeza jurídica con respecto a esta facultad, sino también cuentas exactas que se traduzcan en un gobierno eficiente.

No obstante lo anterior, existe una amplia diferencia entre el ser y el deber ser en nuestro país, aún hay deficiencias en el sistema de rendición de cuentas y sobre todo, existe opacidad en el manejo de los recursos ejercidos por las empresas de participación estatal, hecho que no corresponde a un gobierno democrático y transparente.

Por ello es que a través de implementación de políticas públicas tendientes a promover la transparencia y la rendición de cuentas, tales como dotar de más facultades a las autoridades encargadas de garantizar el derecho a la información y lograr un adecuado uso de medios electrónicos para la difusión de información pública, se optimizaría el sistema de rendición de cuentas lo cual tendría como consecuencia la disminución de la corrupción en los gobiernos.

Introducción	1
Marco Metodológico	3
Marco Teórico	5
Capítulo 1 “Conceptos Generales”	8
1.1 Marco jurídico de la Administración Pública Federal.	8
1.2 Ordenamientos jurídicos aplicables a las empresas de participación estatal.	10
1.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10
1.2.2 Normas secundarias.	13
1.2.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	13
1.2.2.2 Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	14
Capítulo 2 “La empresa de participación estatal mayoritaria”	14
2.1 Antecedentes en México	14
2.2 Definición de empresa de participación estatal.	15
2.3 Características de las empresas de participación estatal	16
2.4 La integración de órganos de gobierno y administración.	18
Capítulo 3 “La importancia de la transparencia y rendición de cuentas en México”	22
3.1 Antecedentes históricos de la transparencia y rendición de cuentas.	22
3.2 La rendición de cuentas, transparencia y derecho al acceso a la información pública: Conceptos.	25
3.3 La rendición de cuentas en el Plan Nacional de Desarrollo.	30
3.4 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	33
3.5 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.	36
3.5.1 Del procedimiento de acceso a la información ante las unidades de enlace de las dependencias o entidades.	38
3.5.2 Del recurso de revisión tramitado ante el Instituto.	40
3.6 De las responsabilidades y sanciones por incumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	41
Capítulo 4 “Análisis de casos de dos empresas de participación estatal”	44
4.1 Fonatur Constructora S.A. de C.V.	44
4.1.1 Antecedentes	45
4.1.2 Misión y visión	46
4.1.2.1 Misión	46

4.1.2.2 Visión	46
4.1.3 El procedimiento de rendición de cuentas	46
4.1.4 De los problemas públicos a los que se enfrenta la empresa de participación estatal	48
4.2 I.I.I Servicios S.A. de C.V.	50
4.2.1 Antecedentes	50
4.2.2 Misión y Visión	51
4.2.2.1 Misión	51
4.2.2.2 Visión	51
4.2.3 Objetivos Principales	51
4.2.4 De los problemas públicos a los que se enfrenta la empresa de participación estatal	52
Capítulo 5 “Propuestas de políticas públicas y reformas de ley”	53
Conclusiones	58
Bibliografía.	62
Anexos	64

Introducción.

La Administración Pública Federal se conforma por distintos entes gubernativos que la auxilian para el cumplimiento de sus fines, funciones y cometidos. En este orden encontramos a las empresas de participación estatal mayoritarias, las cuales tendrán la función de coadyuvar para que las tareas del Poder Ejecutivo se realicen de forma óptima y eficiente. Este tipo de entidades gubernamentales poseen la virtud de contar con recursos públicos así como de los privados. Se denominan “de participación estatal mayoritaria” porque el Estado siempre tendrá como mínimo el 51% de las acciones de la empresa y el restante podrá ser por parte de la iniciativa privada (Martínez, Derecho Administrativo, 2007). En nuestro país, las actividades de estas empresas además de crear fuentes de empleos directos e indirectos, generan un mercado de bienes y servicios, lo cual es benéfico para la economía de una región hasta niveles estatales o federales.

En México encontramos una serie de leyes y reglamentos encaminados a regular la función de la Administración Pública y sus entidades, todas ellas surgen de la necesidad de contar con bases sobre las cuales se deba trabajar para el desarrollo del país. Así mismo, el ordenamiento jurídico contempla un régimen de responsabilidades para lo servidores públicos que incurran en algún acto ilícito. No obstante lo anterior parece insuficiente para lograr que las entidades funcionen de manera óptima. A partir del sexenio del ex presidente Vicente Fox Quezada, la transparencia empieza a ser una pieza importante para la ciudadanía en cuanto al monitoreo del uso de los recursos, cabe mencionar que este es uno de los logros más importantes del trabajo conjunto del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, donde todas las entidades gubernamentales están obligadas a rendir cuentas sobre sus actividades, funciones, cumplimiento de metas y objetivos y principalmente sobre el manejo de los recursos con los que cuentan, todo esto con el fin de disminuir los actos de corrupción.

Hoy en día es notable el derecho al acceso a la información como una prerrogativa de gran importancia para la sociedad, sin embargo, aún existen problemas en relación a este tema, teniendo como ejemplo cuando a un ciudadano le es negada la información por ser reservada, argumentando que se encuentra dentro de los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es entonces que se inicia un proceso legal entre la dependencia y el ciudadano, con el fin de dictaminar si es viable o no otorgar la información.

La clave para la rendición de cuentas efectiva, se centra básicamente en tres puntos:

- Primero, información clara acerca de los resultados de gobierno.
- Segundo, en un sistema funcional donde sea posible identificar cuáles son las obligaciones de los servidores públicos y las sanciones que recibirán en caso de no cumplir con la rendición de cuentas.
- Tercero, que las cuentas registradas sean fidedignas.

A través de este proyecto de investigación se explicará el funcionamiento de una empresa de participación estatal mayoritaria, sus facultades, sus obligaciones y el papel que desempeñan en la Administración Pública Federal. Es necesario también abordar el cuerpo normativo al que se está sujeto, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –primera en el orden de jerarquía- y continuando con las leyes y reglamentos. Esto es necesario debido a que se parte de la premisa de que en la Constitución se encuentra contemplada la forma y funciones del gobierno así como que ningún acto de autoridad debe estar por encima de las leyes vigentes, es así que el objetivo principal es el de demostrar que a través de la rendición de cuentas y la transparencia es posible realizar una mejora en el manejo de los recursos de la empresa y por consecuencia optimizar sus procesos de ejecución tanto administrativos como técnicos, además de que cualquier ciudadano mediante propuestas a la Ley, podrá seguir de manera práctica mediante el manejo de tecnologías de la información los diversos procesos implícitos en el funcionamiento de la misma.

Como muestra, analizaremos el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria “FONATUR CONSTRUCTORA S.A. de C.V. e I.I.I. SERVICIOS, S.A DE C.V”, las cual a últimas fechas se han visto envueltas en una serie de acusaciones públicas que van desde el desvío de fondos hasta casos de corrupción por parte de servidores públicos (Martínez, 2011). Se expondrá el funcionamiento y actividades que desempeña, la forma de llevarlas a cabo, las obras que ejecuta y en general su organización interna. Se relacionará la transparencia y rendición de cuentas con los informes que esta empresa rinden ante las Unidades de Enlace de la Secretaría de la Función Pública. Una vez obtenido un diagnóstico se determinará si son empresas rentables para el gobierno y consecuentemente para la sociedad o es que deben desaparecer este tipo de órganos gubernamentales causantes de gasto innecesario.

El punto medular de este trabajo de investigación es la transparencia y rendición de cuentas como una forma de control y optimización de acciones. Por ende, se analizarán primero la

Secretaría de la Función Pública, quien es la encargada del control de unidades de enlace de cada sector gubernamental, así como los organismos auxiliares de ésta. A lo largo de este proyecto se expondrán las ventajas de la rendición de cuentas y sobre todo cómo es que a raíz de estas se pueden combatir la corrupción y malos manejos por parte de los servidores públicos, las conclusiones estarán encaminadas a la viabilidad de realización de las propuestas para la eficacia de funciones, así como también se orientarán hacia el cumplimiento de los objetivos centrales de esta investigación.

La relevancia teórica de esta investigación está basada en la situación actual de nuestro país, en donde la Administración Pública y en general los Poderes de la Unión deben conducirse con la mayor austeridad posible para evitar el despilfarro de recursos provenientes de la recaudación de impuestos. Para esto es necesario que todos los sectores gubernamentales rindan cuentas sobre el gasto y destino final de los recursos empleados. Así mismo, sabemos que la transparencia y la rendición de cuentas no sólo constituyeron un derecho para los mexicanos, sino que además democratizó aún más la vida política de nuestro país, al constituirse el derecho al acceso a la información una facultad concedida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los habitantes de este país.

Marco metodológico.

Tipo de investigación.

La investigación a realizar está ubicada dentro del método descriptivo y de acción, debido a que en primer lugar se presentan una serie de conceptos teóricos, variables y fuentes de datos para empezar a dar forma a este proyecto. Posteriormente se explicaran casos concretos de empresas de participación estatal mayoritaria en donde es factible el uso del método deductivo, ya que se puede partir de la premisa de lo general hasta llegar a lo particular.

Área de investigación.

El área de investigación está centrada en la teoría y práctica del Derecho Administrativo, la Administración Pública Federal y el derecho a la información pública. Se mostrarán ejemplos de los cuales se puede elaborar una serie de propuestas concretas que además de poseer la versatilidad de aplicarse en otras áreas dentro de la misma Administración Pública poseen la

cualidad de la eficiencia en cuanto al manejo de los recursos públicos, todo esto es con base a las rendición de cuentas y transparencia.

Técnicas en instrumentos para la recolección de datos.

El primer punto es la revisión documental y bibliográfica, a partir de la cual se toman como base casos concretos, estudios y opiniones realizados por especialistas en la materia de rendición de cuentas y transparencia. En segundo lugar se encuentra la observación basada en la experiencia propia como servidor público integrante de una empresa de participación estatal mayoritaria, la cual fundamenta las propuestas presentadas debido a que es de aquí donde surge la idea de presentar una serie de mejoras que pueden implementarse dentro de la Administración Pública.

Importancia y limitaciones de la investigación.

La trascendencia de este tema, no sólo es para quien pretenda investigar algún tópico al respecto, sino que es de carácter general ya que se intenta presentar de forma clara para que cualquier individuo interesado comprenda lo incluido en esta investigación. Así mismo, encontramos una posible limitante para la elaboración de este proyecto; y es que al mostrar algunas de las deficiencias que tiene una empresa de participación estatal, no será tan fácil encontrar los datos verdaderos de sus operaciones, es por eso que debido a una falta de transparencia total encontramos dificultad en ello.

Validez y confianza de los instrumentos para la recolección de datos.

El procedimiento de evaluación de eficacia y confianza de los instrumentos utilizados para la investigación de la presente tesis están basados en la legislación vigente sobre rendición de cuentas y transparencia. Esto es justificado por el hecho de que en el ordenamiento jurídico se encuentran motivadas las actuaciones de todos los servidores públicos, el alcance y límite de sus atribuciones pero sobre todo, porque la ley se modifica de acuerdo a las necesidades de la sociedad. Por esto, es evidente que la ciudadanía clama por una rendición de cuentas por parte del sector gubernamental, no sólo porque es necesario saber que sus impuestos están destinados a la satisfacción de necesidades colectivas sino que es ya un derecho otorgado por la propia

Constitución Política de nuestro país así como por diversos tratados internacionales que México ha ya ratificado en cuanto al derecho al acceso de la información pública.

Hoy en día los medios masivos de comunicación tienen presencia e influencia en la vida política del país. Son una herramienta muy recurrida para que la población esté al día de lo que sucede no sólo en el mundo sino en su propia nación, por esta razón este proyecto de investigación también tendrá sustento en noticias publicadas en diarios, revistas e internet.

Marco Teórico.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, la rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos. En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental (Federal, 2007)

En términos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, la rendición de cuentas es la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones y el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas (México, 2003).

Para Luis Carlos Ugalde, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal

o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (Ramírez, La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, 2002).

En ocasiones, el concepto de "transparencia" es usado como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la "vitrina pública" para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior (Ramírez, La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, 2002).

En su conjunto, la transparencia y la rendición de cuentas son un elemento sustancial del Estado constitucional de derecho. En primer lugar, por su momento de instauración: la transición democrática y su consecuente transición jurídica. Son elementos nuevos para una nueva forma de ver al derecho. En segundo lugar, porque generan expectativas en los actores políticos y jurídicos: las autoridades tienen la obligación de informar a los ciudadanos, no es, como en el México autoritario, una graciosa concesión del régimen. En tercer término, porque los principios contenidos en la Constitución no pueden hacerse valer si no existe la justificación de los actos de las autoridades y la sanción por el incumplimiento de los mencionados principios. Son una forma de darle valor normativo a la Constitución. Son una forma de democratización del sistema jurídico (Castillo, 2005)

Con base en lo anterior, podemos definir que la transparencia y rendición de cuentas es un derecho que todos los ciudadanos tenemos por ley, sin embargo este derecho es de manera acotada, ya que existen candados que el propio gobierno ha instaurado como una forma de protección cuando alguno de sus órganos se ve amenazado por la divulgación de la información, esto es, se encuentra de manera clasificada hasta por doce años, esto es posible observarse en los capítulos trece y catorce, incluidos dentro del capítulo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue creada en el año 2002, con el fin de garantizar que las personas tengan acceso a la información que emana y poseen las instituciones que integran los tres poderes de la unión.

Para este trabajo de investigación, aplicaremos las leyes y reglamentos vigentes así como posteriormente la propuesta de políticas públicas a las empresas de participación estatal

mayoritaria. con el fin de hacerlas más eficientes y productivas ya que éstas se constituyen con la finalidad de atender una necesidad de la población a partir de la producción y/o regulación del mercado de determinados bienes y servicios (Eco-finanzas). Cabe mencionar que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo primero, se establece la organización de la Administración Pública Centralizada y de la Administración Pública Paraestatal, teniendo en esta última las empresas de participación estatal cuya función principal es la de auxiliar al poder Ejecutivo de la Unión.

De acuerdo al artículo 46 de la misma ley, una empresa se considera de participación estatal mayoritaria cuando el Estado, por medio de cualquier órgano centralizado, descentralizado o sociedad mercantil o civil estatal, intervenga en alguno de los modos siguientes (Morales, 2004):

- a) Con una aportación mayor de 50% del capital social.
- b) Exista una serie especial de acciones para ser suscritas sólo por la federación.
- c) En la escritura constitutiva o instrumento de creación se reserve el derecho a designar a la mayoría de los directivos de la sociedad.
- d) Conserve el derecho de vetar las decisiones de los órganos de dirección de la sociedad.

Así pues, al haberse abordado los conceptos más importantes que se analizarán, será más clara la información que se presenta y principalmente será mejor su comprensión.

Capítulo 1 “Conceptos Generales”

1.1 Marco Jurídico de la Administración Pública Federal.

La palabra administración proviene del latín *administratio, onis*, que significa dirección, ejercicio o servicio; a su vez, el verbo administrar proviene de *ad-manustrahere*, que indica traer a mano. Según el jurista Gabino Fraga, “la administración pública es la forma en que se organiza el Estado para cumplir sus fines.” (Fraga, 2002) De la definición de este autor, se puede afirmar que la actividad del Estado está conformada por el conjunto de actos, funciones o tareas que, conforme a la legislación vigente, puede y debe ejecutar el Estado para el logro de sus fines, es decir, el bienestar de la sociedad.

A diferencia de las actividades de los particulares, que se realiza dentro de una amplia esfera de libertad cuyo único límite es el conjunto de deberes que le impone el Orden Jurídico. El Estado mexicano actúa en virtud de facultades expresas y limitadas establecidas a través de un complejo sistema normativo, jerárquicamente relacionado. Este sistema constituye el marco jurídico de la Administración Pública y se manifiesta a través de relaciones de supra a subordinación, en las que cada norma o competencia emanada de ella, encuentra su fundamento de validez en otra de más alta jerarquía, que determina el proceso de creación de la norma inferior y de su contenido. Ascendiendo por esta pirámide jerárquica, se encuentra en la cúspide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma suprema. (Ojeda, 1998)

Atendiendo a la jerarquía de las normas jurídicas, las normas vigentes guardan cierta relación con respecto de las otras. Esta relación puede ser de dependencia jerárquica con respecto de otra norma o bien, relación de independencia de las normas entre sí, pero dependiendo jerárquicamente ambas de una norma de grado superior. Lo anterior significa que es un sistema coordinado de normas, todas guardarán relación con respecto de otras y siempre se respetará el orden de jerarquía.

Dentro de un sistema jurídico, el grado superior máximo corresponde a la Constitución. Hans Kelsen la llama “norma fundamental” porque servirá de fundamento para la creación de otras normas que la secundarán. El maestro Herrera Lasso la llama “ley primaria” porque tiene primacía sobre todas las demás, que son “leyes secundarias”. Cada norma de grado jerárquico superior tiene, respecto de las normas que le son inferiores la propiedad de regular su creación y

establecer preceptos que deberán ser respetados por las normas inferiores. (Villoro Toranzo, 2004)

En casi todo sistema jurídico –el nuestro es un ejemplo claro– se distinguen los siguientes grados en orden jerárquico:

- 1.- Normas fundamentales o leyes primarias.
- 2.- Normas secundarias. Las cuales son emanadas por el Poder Legislativo.
- 3.- Normas reglamentarias. Contenidas en reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y, en su caso por las Secretarías de Estado y,
- 4.- Normas individualizadas, contenidas en las decisiones del Poder Judicial o también del Poder Ejecutivo o bien, en los convenios celebrados entre particulares.

La jerarquía que se menciona con anterioridad, fundamenta la ley suprema que es la Constitución y de ahí que ninguna ley pueda estar por encima de la misma.

Con base en la jerarquía de normas, debe explicarse primero como es que está conformada nuestra ley fundante para que de ahí se desprendan las leyes que la reglamentan. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está conformada por dos partes, la primera que se denomina “Dogmática” debido a que consagra las garantías individuales y en recientes reformas los derechos fundamentales de los mexicanos. En la segunda parte, denominada “Orgánica” contiene la estructura de los Poderes de la Unión y en general el funcionamiento del sector gubernamental. Nuestro objeto de estudio está sustentado en esta segunda parte, al referirnos a la Administración Pública Federal descentralizada, su funcionamiento y sus facultades.

El artículo 90 del precepto jurídico antes mencionado a la letra dice: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.” (Legislativo, 2011) De lo anterior se desprende el fundamento para la clasificación de la Administración Pública y para las entidades que la conforman tal y como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados, entre otros.¹

¹ Ver anexo A

Para reglamentar a la Constitución Política, el Poder Legislativo ejerce su facultad de creación de leyes y reglamentos para que a través de normas secundarias, se cumplimente lo establecido en la ley suprema. Ejemplo de ello es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que como su nombre lo indica, es la norma que regula el artículo 92 de la Constitución, la cual explica cómo está conformada la Administración Pública, los entes que la integran, las funciones que tendrán estos y las funciones que deban desempeñar. En el artículo primero del precepto mencionado encontramos la estructura básica de la Administración Pública Federal, el cual se redacta de la siguiente manera:

“... La Presidencia de la República, las Secretarías de Estados, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública centralizada...

En el mismo artículo, más adelante se enumeran otros tipos de entes administrativos como son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen a la Administración Pública Paraestatal.” (Legislativo P. , Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2011)

Pareciera que es exagerada toda la normatividad que regula la actividad de la Administración pública, sin embargo no es así. Es evidente que acorde a la constitución, todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, razón por la cual deben existir en el Derecho positivo ordenamientos jurídicos tan específicos que regulen cualquier aspecto que pueda presentarse.

1.2 Ordenamientos jurídicos aplicables a las empresas de participación estatal.

1.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como ya se ha mencionado anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la primera en orden de jerarquía y es la que establece las bases en su artículo 93 menciona la facultad que ejerce el Poder Legislativo para citar a comparecer no sólo a los Secretarios de Despacho sino también a los directores de las empresas de participación estatal mayoritaria para tratar algún asunto sobre sus funciones y el ejercicio de sus actividades. A la letra el antes mencionado artículo dice: “Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.” (Legislativo, 2011)

En lo conducente al régimen de responsabilidades a que puedan ser sujetos los servidores públicos, en el artículo 108 constitucional se encuentran incluidos los que ostentan tal nombramiento y como es evidente, también hace mención de los directores generales de las empresas de participación estatal mayoritaria, en caso de que incurran en algún ilícito. Cabe mencionar que no todos los servidores públicos pueden ser sujetos a juicio político, tan sólo los que se encuentran expresamente mencionados en la Constitución, pero cualquier servidor público puede ser sujeto de responsabilidad, ya sea civil, penal o administrativa cualquiera que fuese su cargo.

Los mencionados artículos refieren lo siguiente: “Artículo 108: Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el

desempeño de sus respectivas funciones...” (Legislativo, 2011) En cuanto a la jerarquía de los servidores públicos, se podría interpretar que únicamente desempeñan este nombramiento quienes poseen un rango jerárquicamente elevado, sin embargo, no es así ya que la constitución señala que serán no sólo los mencionados específicamente sino cualquier persona que desempeñe alguna función en cualquier entidad gubernamental.

En cuanto al juicio político, se encuentra el fundamento constitucional en el artículo 110, que expresa lo siguiente: “Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...” (Legislativo, 2011)

El juicio político es el término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público, Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de cualquier otro procedimiento.

El órgano político al que se le encomienda la tarea de juez (Participan las cámaras de diputados y Senadores, la primera en carácter de órgano acusador y la segunda como órgano de sentencia) sólo conocerá y decidirá sobre imputaciones de carácter político como son las violaciones a la constitución y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, mas no penales que impliquen la comisión de algún delito, catalogado así por las leyes penales de nuestro país. Así mismo, las responsabilidades que determine el órgano juzgador serán únicamente de carácter político, como pueden ser la remoción del cargo, la inhabilitación para desempeñar cargos o comisiones de carácter público hasta por 20 años. (Diccionario jurídico mexicano, 2009)

1.2.2 Normas secundarias

1.2.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Continuando con la jerarquía de leyes, las siguientes en el orden son las leyes de carácter secundario. Así pues, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentran reguladas las empresas de participación estatal como parte de la Administración Paraestatal, al respecto el artículo 46 señala lo siguiente:

“**Artículo 46.** Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.” (Legislativo P. , Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2011)

1.2.2.2 Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta ley tiene por objeto principal reglamentar lo establecido por el artículo 90 constitucional –organización de la administración pública federal– en cuanto a organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, por ende será aplicable para las empresas de participación estatal.

Esta ley será de carácter muy general en cuanto a las entidades integrantes de la administración pública paraestatal debido a que sólo las regula en cuanto al régimen de órganos de control y vigilancia, sin entrar al fondo de su estructura y organización.

Así mismo, esta ley cuenta con un reglamento que tiene por objeto auxiliar a esta ley para una mejor observancia de la ley y obvio de su cumplimiento. Este reglamento fue creado con el fin de perfeccionar el marco normativo de la empresa pública a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama.

De esta manera resulta indispensable fortalecer los órganos de gobierno, consolidar la autonomía de gestión de las entidades y lograr que el sector paraestatal cuente con empresarios públicos altamente calificados con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuman plenamente la responsabilidad que implica dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo. (Reglamento de la ley federal de las entidades paraestatales, 2011)

Capítulo 2 “La empresa de participación estatal mayoritaria”

2.1 Antecedentes en México.

La actividad de las empresas de participación estatal comienza en México durante la tercera década del siglo XX con actividades industriales, comerciales, en el ramo energético, financiero y de comunicaciones.

De finales de la Segunda Guerra Mundial (1945) a 1980 se presenta un auge de estas empresas, cuando el Estado decide rescatar negocios y ocupaciones que dejan de interesar a los particulares, particularmente con el fin de mantener abiertas fuentes de trabajo, según lineamientos del Estado benefactor.

A medida de que el Estado comenzó a abordar cometidos industriales y comerciales, para sustituir a la iniciativa privada surgió el género de empresa de participación estatal o empresa pública, así mediante estos entes la administración pública habrá de realizar tareas productivas, sin que esté necesariamente sujeto a la estricta relación que se deriva del poder jerárquico e imprimiéndole agilidad a su actuación. (Martínez, Derecho Administrativo 1º curso, 2007)

2.2 Definición de empresa de participación estatal.

Según el Glosario Jurídico Administrativo, ésta se define como la expresión que utilizan las leyes mexicanas para denominar a las sociedades mercantiles de Estado o a cierto tipo de empresas públicas. El Estado mexicano recurrió preferentemente a la sociedad mercantil para estructurar a la empresa pública, lo cual le permitió participar en diversa proporción de capital, pudiendo aportar hasta el total y establece distintas clases de control. (Martínez, 2004)

Existe en la actualidad dos tipos de empresas de participación estatal acorde al grado de intervención por parte del Estado: la empresa de participación estatal mayoritaria y la empresa de participación estatal minoritaria. Según el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una empresa se considera de participación estatal mayoritaria cuando el Estado, por medio de cualquier órgano centralizado, descentralizado o sociedad mercantil, intervenga de alguno de los modos siguientes:

- Con una aportación mayor de 50% del capital social.
- Exista una serie especial de acciones para ser suscritas sólo por la Federación.

Esta participación puede tenerla el Estado mediante dependencias o entidades, de manera conjunta o separada. Por ejemplo, puede ser una sola secretaría o ente descentralizado el que participe; o una secretaría con 40%, otra con 20%, un descentralizado con 20% y dos sociedades anónimas de participación estatal con 10% cada una. (Martínez, 2004) En todo caso, como puede observarse, el Ejecutivo siempre logra un control absoluto de este tipo de empresas.

En esta misma clasificación existen las empresas de participación minoritaria donde el Estado tiene la mínima participación en el capital social de la empresa, sin embargo han caído en desuso debido a cuestiones técnicas y políticas, además de que no representan una ganancia redituable.

Otra clasificación de las empresas de participación estatal atiende a la naturaleza de sus actividades, las cuales pueden ser (Diccionario Jurídico Mexicano, 2009):

- Agropecuarias
- Comerciales
- Comunicaciones
- Culturales
- Energéticos
- financieras
- Industriales
- Inmobiliarias

2.3 Características de las empresas de participación estatal.

Actualmente las empresas de participación estatal son de tipo comercial, se constituyen bajo las normas del derecho mercantil y privado, conformándose una sociedad anónima. Esta sociedad anónima es independiente del Estado y se encuentra en una situación de descentralización muy marcada con respecto de la administración pública. En este caso, el Estado le otorga fondos de capital para el comienzo de sus operaciones y para cobertura de pérdidas; fuera de esas dos situaciones goza de autonomía financiera. En cuanto a su personal que labora en ella está fuera del resto del servicio público, sin embargo ante la comisión de algún acto ilícito, éste se encuentra sujeto a la ley de responsabilidades de los servidores públicos. (Diccionario Jurídico Mexicano, 2009)

Al estar constituidas bajo los preceptos del derecho privado, las empresas de participación estatal tienen las siguientes características (Martínez, Derecho Administrativo 1º curso, 2007):

- Son creadas por acuerdo del Presidente de la República; excepcionalmente por ley del Congreso.
- El Estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos.
- Sus tareas las rigen, principalmente, normas de derecho privado.
- Existe un control o tutela por parte del Estado sobre su actuación.
- Cuentan con patrimonio propio.

- Gozan de personalidad jurídica distinta de la del Estado.
- Su operación y funcionamiento está regulado en diversos aspectos mediante normas específicas.

Estas tres últimas características corresponden a la autonomía que tienen este tipo de empresas con respecto a su existencia en la vida jurídica.

En cuanto a su creación, estas son creadas por una decisión gubernamental que es materializada por un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la secretaría de sector. Este acuerdo debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación para que pueda surtir efectos. Emitido dicho acuerdo, se procede al otorgamiento de la escritura constitutiva que prevé la ley, ante la fe de notario público. El acuerdo puede referirse a que la federación participe en sociedades ya creadas, adquiriendo las acciones o partes que considere conveniente. (Martínez, Derecho Administrativo 1º curso, 2007)

En resumen, se pueden enumerar las siguientes características concretas que poseen las empresas de participación estatal: (Kaplan, 1988)

- Es establecida por el Congreso, o por el Poder Ejecutivo, que fijan sus funciones, organizaciones; sus derechos y obligaciones; su patrimonio y privilegios; sus relaciones con otros sectores de gobierno.
- Está inserta en el sector público, como instrumento de acción estatal. No deja de estar sometida al control político del Poder Ejecutivo y del Congreso. Hecho que se observa en las comparecencias ante el Congreso de la Unión y los informes a la Secretaría, cabeza de sector.
- Es creada para actuar como empresa industrial o comercial –en la mayoría de casos– con tendencia a la autosuficiencia financiera, pero tiene fin público. No debe operar para el simple logro de beneficios, sino también el bienestar de la sociedad.
- Tiene libertad para fijar el estatuto del personal, diferente al que rige a los funcionarios públicos comunes. Ello es así en cuanto a su director general, subdirectores y gerentes, así como en general el personal remunerado, sus salarios y estímulos. Los directivos son –teóricamente– apolíticos y están protegidos de las vicisitudes y crisis institucionales.

- Las finanzas de la empresa pública son autónomas, separadas del presupuesto federal al que no le aportan sus excedentes. Cubre sus gastos con sus propios ingresos. Tiene la posibilidad de recurrir a empréstitos públicos, pero no del extranjero.
- Está sometida a leyes ordinarias del derecho privado en sus actividades específicas, del derecho público en sus relaciones con la administración y en cuanto a la gestión de servicios públicos. Puede contratar y ejercer acciones por derecho propio. Es plenamente responsable frente a cualquier persona o sociedad.

2.4 La integración de órganos de gobierno y de administración.

La actividad del sector gubernamental siempre debe estar encaminada a la modernización del sector paraestatal porque de esta manera será un instrumento clave para convertir el servicio público en un sector más eficiente, eficaz y productivo, que sea capaz de responder a los requerimientos de la sociedad. Cada sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo se plantean los principales puntos que se utilizarán para mejorar la calidad de las empresas de participación estatal. En este sentido se deben perfeccionar los ordenamientos normativos en cuanto a este rubro.

La principal ley –además de la Constitución Federal– que regula las actividades de la empresa pública es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. El objetivo de esta ley es regular la actividad del Estado en cuanto al sector económico y la forma de intervención de éste.

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria, la ley señala que son las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²

Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias que se señalan en la propia constitución, entre las cuales podemos encontrar: La comunicación vía satélite y los ferrocarriles.

Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto para el cual fue creada o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su

² Artículo 46: Son empresas de participación estatal: Las sociedades nacionales de crédito... Las sociedades de cualquier naturaleza...

disolución o liquidación. En los casos en que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Los Consejos de Administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a esta Ley. Los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la Administración Pública Federal, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate.

El Consejo de Administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de 4 veces al año.

El propio Consejo, será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona a quien éste designe, deberá sesionar válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la participación del Gobierno Federal o de las entidades respectivas. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, además de las facultades específicas que se les otorguen en los estatutos o legislación de la materia, tendrán en lo resulten compatibles las facultades a que se refiere el artículo 58 de esta Ley, con las salvedades de aquéllas que sean propias de las asambleas ordinarias o extraordinarias.

Ejemplo de la conformación del consejo de administración de participación estatal, se encuentra el consejo de administración de Fonatur S.A de C.V., el cual se integra por 7

miembros cada uno con un suplente, un órgano de vigilancia y el secretariado. Los integrantes son designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El objetivo de este órgano es ejecutar los acuerdos de la Asamblea de Accionistas; apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la Entidad; atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como para la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia y eficacia. De acuerdo a lo establecido en el Manual de Organización de Fonatur. (Manual de Organización Fonatur, 2008)

Entre sus facultades se encuentran:

- Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la Entidad relativas a la producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- Aprobar los programas y presupuestos de la Entidad, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable.
- Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la Entidad paraestatal, con excepción de aquéllos que se determinen por acuerdos del Ejecutivo Federal.
- Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la Entidad con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras.
- Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la Entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma.
- Aprobar anualmente, previo informe de los Comisarios y dictamen de los Auditores Externos, los estados financieros de la Entidad y autorizar la publicación de los mismos.
- Aprobar, de acuerdo con las leyes aplicables y al reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos,

pedidos o acuerdos que deba celebrar la Entidad con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

- Aprobar la estructura básica de la organización de la Entidad y las modificaciones que procedan a la misma.

En cuanto a la disolución o fusión de una empresa de participación estatal, se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

La dependencia Coordinadora del Sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en toda tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa (Legislativo P. , Ley Federal de Entidades Paraestatales, 2011).

Como última observación en cuanto a la fusión y disolución es pertinente mencionar que se llevan a cabo conforme a las reglas que se señalan en la Ley General de sociedades mercantiles, lo cual representa la característica más interesante de este tipo de empresas, que pueden regularse con respecto al derecho privado, sin dejar de pertenecer a la administración pública paraestatal, quien se regula también por normas del derecho público.

Capítulo 3: “La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en México”

3.1 Antecedentes históricos de la transparencia y rendición de cuentas.

A partir del año 2002, el término de la rendición de cuentas ha cobrado auge debido a que cada vez es más común escuchar en los medios masivos de comunicación su uso, inclusive se ha elevado a categoría constitucional esta prerrogativa para todo ciudadano mexicano que desee ejercer este derecho. Sin embargo sus antecedentes datan desde el año de 1917, en donde se estableció en el Artículo sexto constitucional el derecho de petición, cayendo en ambigüedades debido a que no se especificaban los alcances de este derecho, es así que para el año de 1977, dentro del marco de la denominada Reforma Política, se modificó el mencionado artículo incluyendo lo siguiente. “El derecho a la información será garantizado por el Estado.” No obstante lo anterior, no existían los organismos encargados de hacer valer este derecho del que gozaban los ciudadanos sin poder ejercerlo. Se entendió que era un nuevo derecho que establecía la Constitución y que era trascendente, de carácter individual en virtud de su colocación en la norma suprema, puesto que está relacionado con la libertad de expresión ya que es muy importante tener información confiable y veraz para ejercer algunos otros derechos. Así mismo, al hacer uso de este derecho, la ciudadanía tiene garantizado el pluralismo ideológico; de igual manera este derecho influye en la modelación de la opinión pública. En ese orden de ideas, la información debe ser objetiva y no estar sujeta a manipulación. (Carpizo, 2009)

Este derecho al acceso a la información forma parte de la vida democrática de nuestro país; de lado opuesto, la secrecía es parte de la autocracia. En esta línea, el legislador y el propio gobierno se dieron cuenta de que se necesitaban instrumentos legales que hicieron efectivo donde se fundara este derecho y no quedara en simples iniciativas.

Como se menciona anteriormente, en México el derecho al acceso a la información pública se contempla desde el año de 1977, sin embargo, es hasta el año 2001 cuando se presenta ante el Congreso una iniciativa formal correspondiente al ejercicio de este derecho, por lo cual y hasta ese año el manejo de la documentación e información generada por un ente de gobierno se manejaba de forma arbitraria y sin ninguna opción de ser ventilada a la luz pública.

El presidente Vicente Fox Quesada presentó al H. Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información que hoy en día continúa vigente, creando en ella el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública quien es el ente

encargado de que la era de la transparencia cobrara fuerza y prevaleciera para gobiernos subsecuentes, de manera que cada día se fortalezca aún más, comenzando así la cultura de la transparencia de la función pública gubernamental. Dicha ley garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos, órganos con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. (Dorangélica de la Rocha Almazán, 2009).

Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se sumaron las entidades federativas, para garantizar el derecho al acceso de información en todos los niveles de gobierno, implementándose instrumentos útiles pero perfectibles para garantizar esta prerrogativa.

En julio de 2007, la Constitución sufre una modificación más con respecto al tema de la transparencia, adicionándose al artículo 6º los siguientes puntos sobre el tema³. (Legislativo P. , Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007):

- A) Toda la información que se produce por las autoridades federales, estatales o municipales es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público. A quien se le niegue la información, tendrá los medios de impugnación necesarios para combatir la decisión del órgano público que la denegó.
- B) La información respecto a la vida privada y datos personales se encuentra en los términos y excepciones que determine la ley.
- C) Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tiene acceso gratuito a la información pública y a sus datos personales.

Se reproduce el texto constitucional íntegro:

³ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso

gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa

y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

- D) Se establecen órganos especializados, con autonomía operativa de gestión y de decisión para la revisión y el aseguramiento de dichos derechos.
- E) Las autoridades y entidades correspondientes deben preservar sus documentos en archivos actualizados y habrán de publicar en medios electrónicos sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Ricardo Becerra y Sergio López Ayllón⁴, dos de los principales especialistas en la materia, cuya participación durante el procedimiento de la reforma al artículo 6º constitucional fue trascendente, afirman que:

“Si se mira bien, si se extraen las consecuencias lógicas y políticas, el nuevo texto de la Constitución implica una auténtica revolución institucional. En México, la transparencia ya no puede ser entendida como trámite accesorio, trabajo adicional o monserga diaria para funcionarios, sino que induce otra pauta para el trabajo, otra forma de organización administrativa y más allá, un nuevo valor para la política y el servicio público. Las instituciones gubernamentales deberán producir información sobre el ejercicio de los recursos, sobre sus funciones, los resultados que obtienen y las razones de sus decisiones. La mecánica es simple pero subversiva: quedan obligadas a documentar todo acto que derive de sus facultades, competencias y funciones, incluso de los procesos deliberativos.” (Carpizo, 2009)

Como se puede observar, el proceso para llegar a una transparencia verdadera y a la rendición de cuentas del sector gubernamental para la ciudadanía, no ha sido un camino sencillo y sobre todo, aún no está concluido. Día a día se debe trabajar en este tema, debido a que aún hay defectos que pueden ser perfectibles. Si bien es cierto, en México no existe todavía la cultura de la rendición de cuentas completas pero el gobierno realiza un esfuerzo por lograr mejoras en este rubro.

⁴ Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

3.2 La rendición de cuentas, transparencia y derecho al acceso de la información pública: Conceptos.

Rendir cuentas pudiera parecer un concepto llano, a simple vista denota una acción declarativa, sin embargo se torna más complejo al llevar en si un conjunto de normas, instituciones, procedimientos y sobre todo, los actores quienes ejecutan la rendición. Lo sencillo es exigir una completa rendición de cuentas, lo complejo surge al momento de diseñar políticas públicas tendientes a lograr este objetivo.

Por principio, se puede entender rendir cuentas como entregar información a alguien, por ello, implica también la responsabilidad de hacer las cosas como se deben para dar cumplimiento a los objetivos trazados.

Según los autores Sergio López Ayllón y Mauricio Merino (Merino, 2010), la rendición de cuentas es una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, en el sentido de que con frecuencia se robustece de una principal, por ello no podría pensarse que la petición de rendición de cuentas no dependa de una actividad previa. Entonces así, las cuentas se rinden sobre una acción, decisión o inclusive una omisión por parte del ente público. En cuanto a quienes intervienen en los procedimientos de rendición de cuentas, se dice que existe una relación transitiva debido a que hay por los menos dos sujetos involucrados: el primero quien exige cuentas claras y el segundo, quién tiene la obligación de responder.

De las afirmaciones anteriores, se desprenden los siguientes elementos para la construcción del concepto de rendición de cuentas:

1. Participación de por lo menos dos sujetos involucrados.
2. Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (En el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho.)
3. Un juicio y/o una sanción emitida.

El autor Andreas Schedler (Schedler, 2004) propone un concepto, construido desde algunos vocablos anglosajones, combinándolos entre sí para dar a explicar lo que se entiende por rendición de cuentas. Dice lo siguiente:

“La palabra clave es *accountability* que no tiene propiamente un significado en español pero algunas veces se traduce como control, pero la más común es rendición de cuentas o información. Enseguida encontramos la palabra *answerability*, que se entiende como la capacidad de que los funcionarios públicos respondan por sus acciones y por último *enforcement* que se entiende como el conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley, lo que se puede traducir en sanciones, procedimientos, entre otros.”

Estos tres vocablos con sus definiciones, significan para el autor ya mencionado los pilares de la rendición de cuentas: información, justificación de la actuación de la autoridad y por último la sanción en caso de incumplimiento. A través de estos elementos, se puede prevenir y sobre todo, corregir los abusos de poder, esto porque se abre la posibilidad de que cualquier persona que tenga un interés directo o indirecto en este tipo de información pueda acceder a ella.

Entonces, para Andreas Schedler (Schedler, 2004) el concepto de rendición de cuentas es el siguiente:

“La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*) y por otro lado incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).”

Sin embargo, el concepto que nos presenta el autor es escueto en tanto que no precisa quien o quienes pueden solicitar los informes de las actuaciones de los funcionarios, si deben tener interés jurídico o basta con que tengan la disposición de enterarse de cómo y en qué se gasta.

Otro autor que presenta otro concepto sobre la rendición de cuentas es Guillermo O'Donnell (O'Donnell, 1999), quien hizo la distinción entre una rendición horizontal y vertical, la primera se refiere a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí los entes gubernamentales para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus atribuciones; la segunda se refiere a los medios de los que se vale la sociedad para exigir cuentas a sus gobernantes, incluyendo el derecho al acceso a la información. De este concepto, la crítica se hace con respecto a los medios para garantizar el derecho al acceso a la información, no se especifica cuáles son y cómo se ejercen, por el lado de las autoridades obligadas, no se establecen límites al control que se debe imponer a éstas y los órganos encargados de vigilarlas.

Por último, se presenta el concepto del autor John Ackerman (Ackerman, 2008), quien propone lo siguiente:

“Se entiende por rendición de cuentas como un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”

Este autor también introduce en su concepto el tema de la temporalidad al afirmar que la rendición de cuentas es un acto posterior, que debe incluir los procesos de toma de decisiones, los planes y programas, y retoma lo expuesto por O'Donnell sobre la rendición de cuentas horizontal, es decir, entre dos actores de autoridades equivalentes. Esta idea permite ampliar la concepción de la rendición de cuentas que la limita a la comunicación de información contable de un agente a un principal, y que la lleve a entenderla como un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando la naturaleza misma de la democracia y lo más importante, de la participación ciudadana. (Merino, 2010)

Así pues, este concepto supone que la rendición de cuentas es un proceso que está en constante movimiento, donde el servidor público sale a las calles a convivir con la ciudadanía, a dialogar con ellos y de acuerdo a sus actividades y resultados pueden llegar a tener consecuencias positivas (traducidas como recompensas) o negativas (sanciones). Sin embargo, en la práctica sabemos que esto es tan sólo un ideal, puesto que los servidores públicos no acuden con la ciudadanía ni mucho menos están a expensas de la opinión pública, más bien están ahí para vivir de la política y no para la política, tal y como lo mencionó Max Weber en su obra “El político y el científico” (Weber, 1997)

Después de haber analizado los conceptos sobre rendición de cuentas de distintos autores, se afirma que la rendición de cuentas en palabras más simples –pero sin dejar de ser complejo el concepto– es la obligación que tiene todo servidor público de informar hacia sus gobernados de los logros de su gestión, el destino de recursos, y en general toda la información de carácter público que se genere por parte de los distintos sectores gubernamentales, teniendo la ciudadanía en todo momento el derecho de acceder a esta información aun cuando no demuestre un interés jurídico directo hacia el tema sobre el que trata de obtener información. Este tema está muy vinculado con la transparencia y con el derecho al acceso de información, ya que se hace público todo acto de gobierno y a través de informes se pretende medir la eficiencia y la eficacia del mismo. En nuestro país cada año el Presidente de la República rinde un informe pormenorizado

de su gestión al Congreso de la Unión, al igual que los gobernantes de las entidades federativas, este informe se presenta para que se verifiquen que se están cumpliendo los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, se observa que esto no se cumple y no hay sanción alguna para este acto. A pesar de que es revisado detalladamente por los legisladores, no deja de ser sólo una nota periodística en la cual se exhibe los logros deficientes de los gobiernos y hasta ahí. Si bien es cierto que en periodos pasados, el día del informe presidencial era llamada "el día del presidente" porque nada podía criticársele, hoy está sujeto a crítica pero no a sanción. Entonces, surge una pregunta de gran importancia, ¿Qué tanto funcionan los mecanismos de control constitucional con respecto a la rendición de cuentas?

Directamente relacionada con la rendición de cuentas se encuentra la transparencia. La palabra transparencia en un sistema de gobierno fue utilizada por primera vez por el entonces soviético Mijail Gorbachov, en los años ochenta al concederles a los soviéticos el derecho de conocer cómo se manejan las cuestiones del estado, de tal forma que lo denominó "glasnot" que en ruso significa transparencia y publicidad. (Rodríguez, 2010)

Algunas veces es fácil de confundir los conceptos de transparencia con el de rendición de cuentas, pero como ya se ha descrito en párrafos anteriores, la rendición de cuentas implica la obligación que tiene el sector gubernamental de allegarle la información a la ciudadanía cuando ésta lo solicite, mediante los procedimientos establecidos en las leyes para tal efecto. La transparencia se define como: "La política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos." (Merino, 2010)

Un gobierno transparente es aquél en el que no existen obstáculos para ver y saber todo lo que la ciudadanía desee con respecto de su régimen de gobierno. En este sistema, la gente sabe muy bien el origen y destino de los recursos públicos, los resultados que se obtienen del ejercicio gubernamental, etcétera. La transparencia es la eliminación de un sistema gubernamental o la reserva del Estado, es una necesidad constante que la sociedad exige conocer los manejos financieros y económicos de sus gobernantes, en un derecho permanente que debe combatir a la corrupción pues los actos "guardados" muchas veces son la razón del enriquecimiento ilícito.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La

transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos. (Plan Nacional de Desarrollo , 2006-2012)

Finalmente se diferencia la transparencia de la rendición de cuentas, ya que la transparencia es una cualidad que debieran tener los gobiernos de todas las naciones, o por lo menos trabajar más en ello para lograr obtener esta característica; en tanto, la rendición de cuentas implica la relación entre dos sujetos, uno que exige información clara y veraz y otro que está obligado a cumplir con esa exigencia, cayendo en un círculo virtuoso entre ciudadanos y gobierno, ya que el ciudadano a través de sus impuestos exige al gobierno los resultados y ejercicio de esos impuestos.

Por último, el tercer concepto relacionado con la rendición de cuentas y la transparencia, es el derecho al acceso de la información. Este es una prerrogativa otorgada por la Constitución, el cual garantiza uno de los derechos fundamentales⁵ consagrados actualmente para toda la ciudadanía, quien en todo tiempo puede ejercerlos.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

La auténtica rendición de cuentas conjuga estos tres conceptos, es una tarea ardua, es más que transparencia, más que un derecho, es una tarea de carácter obligado y permanente, con actores que están claramente identificados, organismos de control de los entes obligados a la rendición de cuentas, sanciones específicas que difícilmente puedan ser evadidas, un conjunto de normas perfectas, todo esto en un entorno democrático.

⁵ Un derecho fundamental es ámbito de libertad que la Constitución reconoce a las personas frente al Estado. Esta libertad está protegida por un derecho para que las autoridades o el propio Estado impida su ejercicio.

Estos tres conceptos se relacionan en cuanto a que es imposible pensar un Estado transparente sin que los habitantes de éste posean el derecho al acceso a la información y sobre todo que la rendición de cuentas se lleve a cabo en un entorno de opacidad y de ocultamiento. Lo anterior supone entonces, que no hay el uno sin el otro.

3.3 La rendición de cuentas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento en el que cada sexenio, se plasman los objetivos y metas a los que se propone lograr cada gobierno, los retos a los que se enfrentará y sobre todo las estrategias que se seguirán para cumplir con lo previsto. En el Plan Nacional de Desarrollo vigente, se hace hincapié en la rendición de cuentas, ya que es un tema de gran importancia no sólo para este sexenio en el cual se incluyó en el PND sino para los subsecuentes, ya que cada gestión buscará satisfacer las demandas de la población en materia de rendición de cuentas y transparencia. En el PND actual se estipula lo siguiente:

“El mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se observará en el largo plazo: implica continuar con el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos.” (Ejecutivo, 2007)

Para fortalecer y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y por supuesto el derecho al acceso a la información de cada ciudadano, se han trazado las siguientes estrategias (Plan Nacional de Desarrollo , 2006-2012):

- A) Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.
- B) Crear los mecanismos y propiciar las reformas legales necesarias, para que tanto las administraciones estatales como las municipales estén obligadas a explicar

- puntualmente cómo invierten los recursos que reciben de la federación y cuál es su impacto en términos económicos y sociales.
- C) Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.
 - D) Es necesario que en las distintas esferas de gobierno se establezcan mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. En este último caso es necesario contar con órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.
 - E) Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.
 - F) Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.
 - G) Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.
 - H) Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.
 - I) Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores. Actualmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contempla a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales ni a las asociaciones de trabajadores como sujetos obligados de manera directa. Sin embargo, constitucionalmente, son entidades de interés público que reciben financiamiento del erario. Por lo tanto, es indispensable que sus procesos internos estén abiertos al escrutinio ciudadano.
 - J) Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas. Es imperativo que la transparencia y la exigencia de la rendición de cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.

K) Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

Un archivo bien organizado es garantía de transparencia y rendición de cuentas dentro de la administración pública. La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno, por lo que se debe prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental, con énfasis en la regulación de los documentos en formato electrónico. Asimismo, es necesario promover la expedición de la ley de la materia que establezca los principios básicos de organización archivística.

Para que la información que se pone a disposición de la sociedad sea útil, deberá ser de calidad. Esto permitirá evaluar al gobierno y realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información. La información no tiene un beneficio real si ésta no es comprensible. La información que las dependencias y entidades de la administración pública ponen a disposición de la sociedad tendrá que ser confiable, oportuna, clara y veraz. Estos atributos deberán observarse también en la información que las dependencias y entidades entregan a los ciudadanos y en los documentos de uso oficial empleados entre instituciones de gobierno, con la finalidad de transparentar los procesos a los distintos actores involucrados.

Para facilitar el acceso a información pública de calidad, se continuarán aprovechando las tecnologías de información y comunicaciones. Con la finalidad de asegurar la utilidad de la información para la ciudadanía, se evaluará permanentemente su calidad.

El acceso a la información pública es un derecho que genera beneficios directos, ya que reduce las asimetrías de información y permite remover inercias gubernamentales. Por lo tanto, es indispensable difundir entre la población los beneficios económicos y sociales de este derecho, ya que esto promoverá su ejercicio y ayudará a fortalecer la confianza en las instituciones.

La cultura de la transparencia debe permear en el ámbito educativo para impulsar la formación de una conciencia crítica y ética en los niños y jóvenes. Ejercer los derechos ciudadanos y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes, debe convertirse en un imperativo.

El Gobierno Federal pondrá en marcha campañas de difusión en medios electrónicos para que los ciudadanos tengan mayor conocimiento de los programas, acciones y trámites que les interesan. La información gubernamental debe contribuir a crear conciencia sobre lo mucho que puede hacer la población para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo a la vez una cultura de participación responsable y de apego a la legalidad.

3.4 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública gubernamental es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ejercer esta el orden sobre este tema que es de importancia para este proyecto de investigación. Es fundamental hacer énfasis en esta ley puesto que es la que regula en lo particular el derecho fundamental que en lo general ampara la constitución. De acuerdo a la jerarquía de normas que se mencionó en capítulos anteriores, las leyes secundarias –como lo es esta– se utilizan para que se cumplimente lo dispuesto en la ley suprema, así como también dan un panorama más amplio sobre lo que está permitido y lo que no.

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del Gobierno Federal. Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora cualquier persona puede solicitar información del Gobierno Federal. Asimismo, se asegura la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno Federal, porque se obliga a contar con procedimientos sencillos y expeditos en materia de acceso a la información; se garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y se establece la obligación de contar con archivos ordenados.

Esta ley tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. (Legislativo P. , Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, 2002)

Esta ley persigue diferentes objetivos, tendientes a mejorar la calidad de la rendición de cuentas en México y sobre todo, que la transparencia impere en todos los órganos que componen el sector gubernamental. Entre estos objetivos se encuentran:

- A) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- B) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.
- C) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- D) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- E) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.
- F) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

En el artículo tercero punto XIV de esta ley, se contemplan como sujetos obligados al Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; El Poder Legislativo Federal, El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; Los órganos constitucionales autónomos; Los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal. Como se puede observar de la redacción anterior, los sujetos obligados no sólo son los tres poderes de la unión como pudiera pensarse, sino que están obligados todos los entes gubernamentales, sea que se trate de la administración pública o dependencias del Poder Legislativo.

En el artículo 7 de la ley en cuestión, se hace un listado de la información que está catalogada como obligatoria para que el gobierno la dé a conocer a la ciudadanía. Con excepción de la información reservada o confidencial, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público la información siguiente:

- A) Su estructura orgánica.
- B) Las facultades de cada unidad administrativa.
- C) El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes.
- D) La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes.
- E) El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información.

- F) Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.
- G) Los servicios que ofrecen.
- H) Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron.
- I) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto.
- J) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.
- K) El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- L) Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos.
- M) Las contrataciones que se hayan celebrado.
- N) El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado.
- O) Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados.
- P) Los mecanismos de participación ciudadana.
- Q) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas más frecuentes.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad (Legislativo P. , Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, 2002).

3.5 El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Es importante hacer mención en las atribuciones y funciones que lleva a cabo la máxima autoridad en materia de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, ya que a partir de esto se señalarán las deficiencias que puedan tener las leyes que rigen al instituto, así como detectar los ejes sobre los cuales se hagan propuestas para mejorar el servicio que brinda este organismo. No obstante lo anterior, existe desconocimiento de cómo está conformado el instituto y su actuación en la vida gubernamental.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos⁶, es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Este instituto se creó para efectos de hacer valer la transparencia en las actividades del gobierno, es a través de este que se llevan a cabo los recursos de revisión ante la negativa de la información o cuando una respuesta no satisface el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

De acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto tiene las siguientes atribuciones: (Legislativo P. , Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2010):

- A) Interpretar en el orden administrativo la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- B) Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.
- C) Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.

⁶ En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de 2002 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información, pero con la reforma de 2004, se le adiciona además la Protección de datos personales.

- D) Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.
- E) Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades.
- F) Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.
- G) Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información.
- H) Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales.
- I) Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades.
- J) Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual.
- K) Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
- L) Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla.
- M) Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley.
- N) Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas.
- O) Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación.
- P) Designar a los servidores públicos a su cargo.

- Q) Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación

3.5.1 Del procedimiento de acceso a la información ante las unidades de enlace de las dependencias o entidades.

Para llevar a cabo la solicitud de información pública es necesario que se siga un procedimiento que esté fundamentado en una ley, el cuál debe seguirse conforme ésta lo establece, ya que de no hacerse así, es improcedente y el ciudadano queda sin poder ejercer este derecho que la constitución le otorga.

En el capítulo III, artículo 38 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se establece el procedimiento para requisitar información, comenzando con la solicitud de información mediante escrito libre o mediante formatos previamente aprobados, por cualquier persona o sus representantes, quienes se constituirán ante la unidad de enlace de la entidad de la que quieran obtener dicha información. La solicitud deberá contener lo siguiente (Legislativo P. , Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2010).:

- A) El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso.
- B) La descripción clara y precisa de los documentos que solicita.
- C) Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda.
- D) Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la

solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente. Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace. En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información. Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. 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.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

- Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
- Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro de los plazos señalados.

Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

3.5.2 Del recurso de revisión tramitado ante el Instituto.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, faculta a los ciudadanos quienes hayan recibido una negativa de información, a presentar un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual se puede interponer, por sí mismo o a través de un representante asignado por el ciudadano para este efecto, el cual tendrá quince días hábiles después de la fecha de notificación por parte de la unidad de enlace. El recurso también procederá en los mismos términos cuando (Legislativo P. , Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2010):

- A) La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible.
- B) La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales.
- C) El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
- D) El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.
- E) El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.

La falta de respuesta a una solicitud de acceso, se entenderá resuelta en sentido negativo, cuando en un plazo de tres meses, la autoridad se abstenga de emitir una respuesta. Cuando se presenta este supuesto, el ciudadano se encuentra ante una negativa ficta, por lo cual procederá el recurso de revisión. De acuerdo al capítulo 4, artículo 54 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener lo siguiente (Legislativo P. , Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2010) :

- A) La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud.
- B) El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones.
- C) La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado.
- D) El acto que se recurre y los puntos petitorios.
- E) La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.

3.6 De las responsabilidades y sanciones por incumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Cuando una ley secundaria contiene en su articulado un catálogo de sanciones significa que es una norma perfecta, en este caso, la ley en mención contiene el régimen de responsabilidades en las que incurren los que la incumplen. Es necesario conocer esto ya que al hablar de transparencia, es común que no se lleven a cabo las acciones que exige la ley y en caso de que no existiese una sanción expresa en la ley no podría sancionarse a quien haya incurrido en la acción o en la omisión. Por ello es que en este apartado se explica de forma general lo que significa un régimen de responsabilidades por parte de los servidores públicos así como lo que las ley de transparencia establece con respecto a ello.

El ordenamiento jurídico mexicano establece un régimen de responsabilidad para los servidores públicos construido en cuatro distintos ámbitos del derecho:

- **Política.** Para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

- **Administrativa.** Para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública:
- **Penal.** Para los servidores públicos que incurran en delito
- **Civil.** Para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

La existencia de este régimen de responsabilidad tan amplio implica que necesariamente cuando existan acciones concurrentes y, por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos respectivos se desarrollarán de manera autónoma e independiente según la naturaleza de la acción que se deduzca, y por la vía procesal que corresponda debiendo las autoridades turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. (Diccionario Jurídico Mexicano, 2009)

Norberto Bobbio ha definido la sanción como el medio por el cual se trata, en un sistema normativo, de salvaguardar las leyes ante la erosión de las acciones contrarias y es, por consiguiente, una consecuencia del hecho de que en un sistema normativo, los principios dominan a los hechos antes que los hechos a los principios. (Bobbio, 2002)

El que un sistema normativo tenga un conjunto de sanciones ante el incumplimiento de los preceptos que este sistema establece, permite que se lleve a cabo un mejor funcionamiento y sobre todo cumplimiento de las leyes puesto que los sujetos obligados saben que tienen el rigor de una sanción.

La fortaleza o no del sistema de sanciones es total sobre todo en aquellos países donde existe una temprana implementación de las leyes en materia de acceso a la información y donde existe una cultura muy arraigada de la opacidad. Nuestro país sigue siendo ejemplo de lo anterior. (Rojas Pruneda, 2011)

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contempla un catálogo propio al respecto de las sanciones a las que estarán sujetos los que infrinjan una disposición contenida en esta ley. Remite a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Estas sanciones según la ley mencionada pueden ser (Legislativo P. , Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2009):

- Amonestación privada o pública. Se refiere a una llamada de atención que realiza el superior jerárquico por incumplir alguna disposición, sin que la falta sea necesariamente grave.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Sin embargo, esto no es suficiente, puesto que no se cuenta con un sistema punitivo adecuado para imponer sanciones, motivo por el cual no se cumple del todo con la Ley que pretende garantizar el acceso a la información, además de que los servidores públicos no son tratados con la severidad que se debiera para que esta ley no sea una más de tantas que se publican y se convierta en letra muerta.

En cuanto a las causas de responsabilidad administrativa en la que incurren los servidores públicos y son las siguientes:

- A) Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.
- A) Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley.
- B) Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley.
- C) Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley.
- D) Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley.
- E) Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso.
- F) No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada.

Analizando las sanciones y las causas de responsabilidad, es más sencillo identificar cuáles son las deficiencias del sistema de rendición de cuentas que posee nuestro país. Definitivamente no está aún tan arraigada la cultura de la transparencia y por ello es que no se han hecho las reformas que se debieran para establecer en esta Ley reglamentaria del artículo 6º constitucional, donde se adicionen las sanciones a que están sujetos los servidores públicos. No es posible concebir la idea de la supletoriedad de normas cuando tenemos una ley imperfecta – por no contener sanciones– por ello es que es urgente realizar modificaciones a esta ley, debido a que si esta posee una gran cantidad de lagunas y sobre todo, si la ley que regula la transparencia resulta ser oscura y turbia, entonces difícilmente los entes gubernamentales cumplirán con el compromiso de brindar la información que el pueblo les solicite.

Capítulo 4: “Análisis de casos de dos empresas de participación estatal”

En este capítulo se presentarán de forma práctica los casos concretos de las empresas de participación estatal mayoritaria, cómo es que éstas están obligadas por ley a informar sobre lo que la ciudadanía les solicita y como es que existen limitaciones a esa obligación o simplemente no se cumple y la ley resulta ser letra muerta.

Como primer caso encontramos el de Fonatur Constructora, S.A. de C.V. presentándose una breve reseña de su constitución como empresa, así como diversos casos en los que se le acusa de manera pública de actos de corrupción, así mismo, se presenta un segundo caso de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada “I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.” que al igual que Fonatur presenta situaciones donde se le acusa de cometer diversos actos irregulares.

4.1 Fonatur Constructora, S.A de C.V

En este apartado se define la misión y visión de la empresa, sus antecedentes históricos y algunas de sus funciones. Toda la información proviene de su sitio oficial de internet, así como de los manuales que ésta emite, mismos que son publicados por el IFAI.

Fonatur es una empresa de participación estatal mayoritaria, y como se explicó en capítulos anteriores, se ubica dentro de la Administración Pública Federal, dedicada a la construcción, edificación y demolición de instalaciones e infraestructura, así como de bienes

muebles e inmuebles, que requieran organizaciones, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y demás Poderes de la Unión, empresas de toda índole y personas físicas o morales.

Sus objetivos y metas están trazados desde el año de 2007 cuando se inició el proceso de modernización para hacer más competitiva a la paraestatal junto con sus filiales, a efecto de que se contaran con entidades financieramente estables, logrando con ello su subsistencia y el cumplimiento de sus metas. Con esto, la empresa estará en condiciones de cumplir con su objeto social vinculado principalmente con la prestación de todo tipo de servicios relativos a la construcción, edificación y demolición de instalaciones e infraestructura, así como de bienes muebles e inmuebles que requieran organizaciones, dependencias y entidades, empresas de toda índole y personas físicas o morales, así como la realización de obra, tanto pública como privada y la prestación de servicios relacionados con ésta. (Fonatur Constructora)

4.1.1 Antecedentes.

La paraestatal comienza sus actividades en el año de 1976 con el nombre de "Baja Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.", con el objetivo de prestar servicios de Conservación y Mantenimiento de Muebles e Inmuebles en los Centros Integralmente Planeados del Fondo Nacional de Fomento al Turismo: Inicialmente tenía las tareas de conservar y mantener la infraestructura urbana, la operación de sistemas de agua potable, viveros, alumbrado público, servicios de vigilancia, así como la operación de plantas de tratamiento de aguas negras, drenaje pluvial, entre otros. En el año 2002 cambió su denominación por FONATUR-BMO, S.A. de C.V., conservando sus mismos objetivos y funciones, posteriormente, a partir del 30 de abril de 2008, cambia su denominación a Fonatur Constructora, S.A. de C.V., la cual tiene como principales funciones la realización de obra tanto pública como privada, así como la prestación de servicios relacionada con ésta que soliciten organizaciones, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y demás Poderes de la Unión, empresas de toda índole y personas físicas o morales. (Fonatur Constructora)

4.1.2 Misión y Visión.

4.1.2.1 Misión.

Garantizar por medio de nuestros servicios y contratos la sustentabilidad financiera y operativa de FONATUR CONSTRUCTORA, a través de procesos eficientes y dinámicos que cumplan con las expectativas de los programas y presupuestos convenidos.

Conducir y coordinar la debida ejecución de las obras y servicios, verificando su cumplimiento en tiempo y costo, administrar la planeación de los servicios que presta FONATUR CONSTRUCTORA, así como la elaboración de programas y presupuestos para su ejecución, logrando así la rentabilidad financiera. (Fonatur Constructora)

4.1.2.1 Visión.

Cumplir con los planes a corto, mediano y largo plazo establecidos por la entidad para obtener la consolidación de los compromisos como empresa pública ante la sociedad y fortalecer la promoción de servicios de construcción y mantenimiento otorgados a Fonatur y especialmente a terceros. (Fonatur Constructora).

4.1.3 El procedimiento de rendición de cuentas.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública pacta expresamente el procedimiento para que cualquier persona tenga el derecho de solicitarle información a los entes públicos. Para esto, ya no sólo se acude directamente a las unidades de enlace y se hace la petición de información, sino que con la era de la tecnología, todos estos trámites pueden realizarse en línea, sin que el ciudadano tenga que acudir a algún sitio, desde cualquier computadora puede hacerse la solicitud y el ciudadano estará con la certeza de que sus datos estarán protegidos y no habrá alguna coacción al pedir rendición de cuentas a los entes públicos.

Sin embargo, lo mencionado en el párrafo anterior no deja de ser mera ilusión y los comerciales en medios masivos de televisión se encuentran muy apartados de la realidad.

A continuación se presenta el caso de un ciudadano interesado en ejercer su derecho de acceso a la información pública y cómo es que no puede –o no debe-- llevarse a cabo.

El pasado veinte de septiembre del año en curso, la C. Nancy Jazmín Valencia Monroy quien es estudiante universitaria interesada en la materia de la transparencia y rendición de cuentas, y quien tuvo la oportunidad de observar el funcionamiento de las empresas de participación estatal, realizó una solicitud de información a la unidad de enlace de la paraestatal⁷ a través del portal de Infomex, donde se establece que a través de este sitio se puede preguntar cualquier inquietud a cualquier órgano de gobierno, con la certeza de que será atendido y que el ciudadano está seguro al ingresar su información general, la cual se solicita únicamente para fines estadísticos. La C. Nancy Valencia solicita la información ya que es ajena al servicio público y a la empresa en cuestión, por lo que se considera es más factible obtener una respuesta favorable a la información que solicita. No obstante lo anterior, le es negada la información al alegar la unidad de enlace que es incompetente para conocer sobre el asunto y para informarle sobre lo que pide.⁸

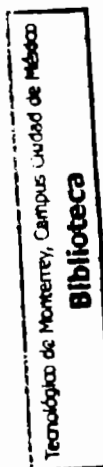
Ante esta resolución del órgano gubernamental cabría un recurso de revisión con base a lo señalado a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; debido a que la ciudadana solicitante, no está conforme con la respuesta emitida. No obstante lo anterior, esto significaría un trámite más burocrático, lo cual llevaría más tiempo y no podríamos tener un sustento para este proyecto. Lo que se trata a fin de cuentas es demostrar como es que los entes públicos responden ante una petición de información, si son eficientes o tienen defectos subsanables.

Así pues, al tener una respuesta negativa, lo siguiente fue solicitar por medio de mi persona la información requerida por la C. Nancy Jazmín Valencia Monroy, siguiendo el mismo procedimiento que la petición anterior, ingresándose de igual manera al portal de infomex⁹, con la idea de obtener un mejor resultado de la solicitud por ser funcionario vigente de la empresa Fonatur Constructora S.A. de C.V. Al momento de hacer la petición de información, desempeñaba el cargo de residente de obra, ejerciendo funciones de elaboración de presupuestos, adquisición de materiales, pago a proveedores, ejecución de obra, y en general lo referente a la construcción de nuevos predios que le hubieran sido solicitados a la paraestatal. Con respecto a lo mencionado sobre las responsabilidades que me son encomendadas, podría observar

⁷ Ver Anexo B

⁸ Ver Anexo C

⁹ Ver Anexo D



directamente algún desvío de recursos, facturación apócrifa e incluso la omisión al IFAI de la información completa a que la empresa está obligada a presentar.

Sin embargo la respuesta fue un requerimiento inmediato a las oficinas centrales para explicar el porqué de la solicitud realizada, así como también la advertencia de abstención de este tipo de solicitudes a la empresa. Podría ser comprensible el hecho de recibir esa notificación puesto que al desempeñarme como residente de obra tengo acceso a información que no todos pueden saber –aunque deberían– pero era necesario llevarlo a cabo de forma legal para así mostrar la actuación real del Instituto. Es entonces que al momento de encontrar esta situación en dónde a un ciudadano común se le niega la información requerida y a un servidor público de igual manera es impedida, existe la pregunta del cómo es que siendo un derecho fundamental el acceso a la información y una obligación gubernamental de proporcionarla, siguen cometándose este tipo de acciones. Cuestionándose si en verdad lo antes mencionado sobre la era de la transparencia y rendición de cuentas es cierto, ya que la difusión de esta es bastante amplia¹⁰.

Lo que nos deja este procedimiento, además de una terrible incógnita de quién es el que recibe la información y sobre todo si los datos que presentan ante el IFAI los entes gubernamentales son fidedignos y certeros.

4.1.4 De los problemas públicos a los que se enfrenta la empresa de participación estatal.

Fonatur Constructora actualmente enfrenta una serie de acusaciones concernientes a casos de corrupción como lo publicado en el diario La Jornada el día 21 de Febrero del 2011 (Martínez, 2011, pág. 15) en donde se exhiben las anomalías encontradas por la Auditoría Superior de la Federación por un importe de aproximadamente 50 millones de pesos a la obra del edificio sede del Archivo General de la Nación, debido a sobrepagos, falta de comprobación de gastos, obra no ejecutada, trabajos de mala calidad o anticipos sin justificación.¹¹

Sin embargo esto no ha sido el único incidente de casos de corrupción dentro de esta empresa constructora, cabe mencionar que se han hecho denuncias mediante páginas electrónicas

¹⁰ Ejemplo de ello, la tercera feria de la transparencia, realizada el pasado 28 de septiembre del presente. Donde se dieron cita todos los organismos del Distrito Federal a obsequiar folletos donde se pregona el adelanto en esta materia, así como el propio IFAI, repartiendo publicaciones donde se sostiene que la información está al alcance de todos.

¹¹ Para consulta de la nota completa ver Anexo F

para mostrar el favoritismo de funcionarios públicos hacia ciertas empresas de bienes y servicios, mediante el proceso de adjudicación directa, inclusive siendo factible la comprobación de esto mediante el portal de transparencia de la propia constructora. Incurriendo en la violación del artículo 134 Constitucional que establece lo siguiente:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.” (Legislativo, 2011)

De acuerdo al portal MXSinCorruptos¹², Fonatur Constructora en el año 2010¹ formalizó 10.138 contratos mediante la modalidad de Adjudicación Directa, por un monto de \$2,353,849,221 (2 mil 353 millones de pesos), violando sistemáticamente las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional al contratar miles de millones de pesos en obra pública sin cumplir con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. De hecho, lo que hace dicha empresa es fundamentar sus adquisiciones, arrendamientos y servicios del Sector Público, situación que es a todas luces ilegal, ya que la obra pública bajo ninguna circunstancia se debe entender como un bien tangible. (MxSinCorruptos, 2011)

¹² Para consulta de la nota completa ver Anexo G

4.2 “I.I.I. Servicios S.A. de C.V.”

4.2.1 Antecedentes.

El Gobierno Federal ha realizado esfuerzos importantes de redimensionamiento en sus estructuras y funciones desprendiéndose de aquellas actividades consideradas como no prioritarias para las nuevas estrategias de desarrollo del País. Asimismo, ha buscado modernizar integralmente el desarrollo de las funciones sustantivas y de apoyo de sus Dependencias para lograr mayor congruencia, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

De lo anterior se infiere que al cambio de estructuras se asocia una filosofía de trabajo que busca combinar la autonomía operativa con la consolidación de determinado tipo de operaciones, principalmente administrativas y financieras, para aprovechar las economías de escala en beneficio de Pemex y sus Organismos Subsidiarios y Filiales. Se pretende que Pemex y sus Organismos Subsidiarios y Filiales concentren sus esfuerzos al logro de sus objetivos estratégicos y deleguen otras actividades que, aunque necesarias para su operación, no agregan valor a sus actividades sustantivas. Dentro de estas actividades se consideran todas las relacionadas con la conservación y administración del patrimonio inmobiliario, la prestación de servicios inmobiliarios, así como la tenencia de activos inmobiliarios que no son indispensables para su operación y logro de sus metas y objeto social.

Dentro de ese esquema moderno de operación, Petróleos Mexicanos constituyó a su empresa filial Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C. V. (I.I.I.SA), con el objeto social fundamental de atender las necesidades inmobiliarias de Pemex, sus Organismos Subsidiarios y Empresas Filiales, tanto en materia de conservación y administración del patrimonio inmobiliario como de prestación de servicios en la materia, a fin de liberar a la Paraestatal del desarrollo de esas actividades no sustantivas para la industria petrolera. Con ello se busca que Pemex disponga de más recursos para atender sus funciones prioritarias así como disminuir las cargas de trabajo y costos asociados, ocasionados por el manejo directo de dichas actividades.

El 10 de Noviembre de 1995 Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V (I.I.I. S.A. DE C.V.) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), constituyeron a I.I.I. Servicios, S.A. de C. V., para fortalecer las acciones tendientes al logro de sus objetivos. Ambas empresas (I.I.I., S.A. e I.I.I. Servicios), aunque operan en conjunto para otorgar un servicio integral, cuentan cada

una con personalidad jurídica y patrimonio propios y detentan el carácter de empresas públicas y el de sociedades mercantiles, así como el de filiales de Pemex. Ambas empresas están en la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento en el apartado de la Secretaria de Energía y están identificadas presupuestalmente con las claves 18400 I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. y 18468 Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V. (Manual de Organización, 2001)

4.2.2 Misión y Visión.

4.2.2.1 Misión.

Proporcionar a Petróleos Mexicanos y nuestros demás clientes los servicios inmobiliarios que sus actividades requieran de manera eficiente, con la más alta calidad, confiabilidad, respetando al medio ambiente y garantizando la seguridad de su personal. (Manual de Organización, 2001)

4.2.2.2 Visión.

Ser una empresa filial estratégica de Petróleos Mexicanos, preferida por la calidad de sus trabajos y el valor agregado de sus servicios, que resuelva las necesidades de sus clientes diversos. (Manual de Organización, 2001)

4.2.3 Objetivos Principales.

Prestar toda clase de consultoría y asesoría inmobiliaria. en diversas materias como; Ingeniería, Supervisión, Planeación, Proyectos, Mercadotecnia, Contable, Fiscal, Financiera, Administrativa, Legal, etc. Planear, proyectar, construir, comprar, vender, arrendar o subarrendar bienes muebles e inmuebles por cuenta de terceros. Así mismo, la paraestatal tiene trazados cuatro objetivos estratégicos en los que basa su actividad, los cuales se mencionan a continuación: (Manual de Organización, 2001)

- A. Enfoque a resultados con mejora de la rentabilidad.
- B. Mejorar la relación con clientes, usuarios y partes interesadas.
- C. Lograr excelencia operativa.
- D. Mejorar el desarrollo de los recursos.

4.2.4 De los problemas públicos a los que se enfrenta la empresa de participación estatal.

Al igual que el caso de la empresa de participación estatal anterior, esta empresa también enfrenta denuncias por actos de corrupción, las cuales están encabezadas por el Presidente de la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados el Licenciado Pablo Escudero Morales, referentes al manejo de la obra denominada “Desarrollo Integral del Monumento Conmemorativo”, incluyéndose dentro de este el espacio conmemorativo y el monumento estela de luz, el cual a partir de su firma el día 18 de diciembre de 2009, ha sufrido tres modificaciones en cuanto al importe del contrato¹³, el cual inicialmente contemplaba 393 millones de pesos, llegando hasta un monto de \$1'035,880,000.00 IVA incluido, así como también se incluye la eliminación de áreas de construcción como lo expresa el diputado Federal Pablo Escudero en el sitio oficial de internet del Partido Verde Ecologista de México (Comunicados, 2011)

Del análisis de dos de las empresas de participación estatal de la Administración Pública, es posible detectar que hay una diversidad de dificultades que éstas enfrentan en cuanto a la ejecución de obras, los gastos excesivos con los que desempeñan sus actividades, corrupción en cuanto a las licitaciones, entre otros; pero mientras no se tenga un manejo adecuado de la información y existan instancias adecuadas para que se ventilen a la luz pública estos y muchos otros caso más, seguirán existiendo las mismas deficiencias.

¹³ Para consulta de la nota completa, ver Anexo H.

Capítulo 5 “Propuestas de políticas públicas y reformas a la ley”

Una política pública es la acción que llevan a cabo los gobiernos en una materia específica en un tiempo determinado para lograr el bienestar de la sociedad o la mejora de la calidad de los servicios que éste proporciona. En este orden de ideas, las políticas públicas deben estar encaminadas siempre a la satisfacción de necesidades de la población, el gobierno por su alta capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para esta y para resolverlos es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas.

Si las políticas públicas que implementa un gobierno cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no. “Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad” (UNAM)

Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero podemos decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación conductual. Aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población. (López, 2011)

Las Políticas Públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. Aquí podemos rescatar el sentido participación entre estos dos actores, pero el objetivo final de beneficio a la sociedad es como lo veremos más adelante un punto que muchas veces queda olvidado, de aquí el fracaso de muchas Políticas Públicas. Cabe resaltar que no todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política y, actualmente asuntos públicos están siendo atendidos solamente y únicamente por el gobierno. (UNAM)

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las Políticas Públicas, dependiendo del tipo de actores que intervienen. Para el caso del gobierno, a través de sus instituciones al elaborar una propuesta de política pública debe basarse en los siguientes aspectos: (López, 2011)

- a) *Las normas jurídicas.* Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida.
- b) *Los servicios de personal.* Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material.
- c) *Los recursos materiales.* Destacan principalmente los financieros ya que son lo que suelen ser más restringidos.
- d) *La persuasión.* Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto, que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que esté dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social.

Así pues, en capítulos anteriores ya se ha explicado con mayor amplitud lo que respecta a la transparencia y rendición de cuentas en el sector paraestatal. Se detectaron algunas de las deficiencias en los procedimientos y sobre todo, al analizar el caso específico de dos de las empresas de participación estatal se identificaron algunas denuncias por parte de los medios de comunicación sobre supuestos actos de corrupción llevados a cabo por parte de servidores públicos.

El tema central de este capítulo es proponer algunas políticas que pudiese implementar el sector gubernamental en un momento dado para mejorar la función de la rendición de cuentas y la transparencia en todos sus entes que conforman la Administración Pública y erradicar en lo posible los actos de corrupción en ésta. En este orden de ideas, se presentan cinco líneas sobre las cuales pueda trabajarse:

- a) Fortalecimiento del IFAI a través de la ampliación de sus facultades, adicionando la facultad sancionadora, que sea capaz de imponer sanciones, primero, a los servidores públicos que no presenten la información a la que están obligados y segundo, a quienes hayan incurrido en alguna violación a las leyes de transparencia. Esto se propone debido a que el instituto carece de estas facultades, por lo que en diversas ocasiones quedan impunes las omisiones de los servidores públicos; sin embargo, significaría que se capacite a personal especializado en este tema, lo cual significaría un gasto adicional para el presupuesto de egresos y hoy en día que el gobierno pretende ejercer la austeridad, el argumento sería votar esta política pública en contra y no tanto por el gasto extra sino porque se tendría que cumplir al pie de la letra lo que dice la ley que el IFAI actuara con rigor, cosa que no sucede en este país, las instituciones por muy rígidas que quieran ser son tachadas de autoritarias y que violan los derechos humanos.
- b) Uso de los medios electrónicos para difusión de los temas de transparencia que hoy en día resultan de gran interés para toda la población, debido a que cada vez es más la gente que se involucra en estos temas pero no tienen la información adecuada y la que existe no es lo suficientemente clara para su entendimiento. Así mismo, las personas no se sienten satisfechas con las respuestas que se les da sobre sus peticiones de información y consideran tedioso el procedimiento de imposición de algún medio de defensa. Para ello sería algo benéfico establecer también la interposición del recurso de revisión por medio electrónico, bastará con el número de folio que se genera en el momento de la solicitud de información. Y es que al hacer uso de la tecnología resultaría mayor eficaz el sistema de rendición de cuentas; si bien es cierto que no toda la gente tiene acceso a la tecnología no significa esto un obstáculo, debido a que hoy en día es más sencillo acceder a una computadora con internet que años atrás. Así mismo, se propone también que cada contrato o convenio que celebren las paraestatales, cada factura, estimación, licitación y en general cada detalle sea publicado vía internet, para que de este modo se le facilite al ciudadano obtener la información sin necesidad de que tenga que hacer su petición y llevar a cabo un procedimiento que en la mayoría de veces terminará con una negativa de información. Esta propuesta es un tanto más sencilla de implementarse, debido a que la tecnología es la herramienta perfecta para su ejecución, no se consideran gastos adicionales y en tanto a las paraestatales, tan sólo deben cumplir con los requerimientos

de las autoridades en materia de transparencia y evitar en lo posible actos ilícitos que después tengan que ser ocultos, realmente sólo es cuestión de honestidad.

- c) Ratificación de tratados internacionales en materia de Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, para que de esta manera México cuente con un marco normativo más amplio en este sentido, marco en el cual se garantice este derecho que más allá de ser una prerrogativa constitucional, se ha convertido en un derecho fundamental. Cabe mencionar que la OCDE y la OEA han implementado tratados en contra de la corrupción, por ejemplo la Convención de la OCDE contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros, la Convención interamericana contra la Corrupción de la OEA. Sin embargo, México sólo ha sido Estado miembro de estas organizaciones, sin ratificar los tratados, es decir, no los ha incorporado a su derecho positivo y es que el Senado quién es el encargado de ratificar los tratados en que México es parte, no siempre trabaja como se debe, cada año se autorizan un aumento del 34% en sus dietas legislativas porque la carga de trabajo es amplia, sin embargo, en temas de transparencia están muy atrasados, es materia que han dejado al abandono y consideran que no es importante retomarla, sin embargo a lo largo de este proyecto de investigación ya se observó que es de gran importancia hacer énfasis en un gobierno transparente para lograr la optimización de recursos lo que traería mejoras en la calidad de productos y servicios ofertados por el gobierno.
- d) Creación de un consejo de vigilancia por parte del IFAI para verificar el cumplimiento de las funciones de los órganos de control y unidades de enlace. El titular de dicho consejo, sería un ciudadano común, libre de toda afiliación partidista y para su designación debe mediar previa a ésta, una convocatoria difundida a nivel nacional y de todos los ciudadanos que hayan participado, designarlo por insaculación. Sus funciones se centrarían básicamente en coadyuvar con el Instituto para que se cumplan efectivamente las obligaciones de las unidades de enlace que al no tener un estricto control, incurren en omisiones cuando se les hace una solicitud de información. Resulta una buena opción la creación de un consejo de vigilancia, sin embargo, la limitante que existe ante este órgano es quién lo controlará, no se le puede dotar de toda libertad porque caería en el abuso de facultades, así mismo, al ser un ciudadano común quien se ocupara de este

órgano. necesariamente debe tener alguna preparación para que el ejercicio de sus funciones sea benéfico y no perjudicial.

En cuanto a reformas de ley que se consideran importantes para lograr una mejoría en el desempeño de las instituciones encargadas de velar por el derecho al acceso a la información pública, se propone que se reforme la Ley de entidades paraestatales en su artículo décimo donde se señala que las paraestatales deben entregar la información pública a la Secretaría de Estado que funja como cabeza de sector sin embargo, no hace mención que esta información se debe entregar también al Instituto quien está facultado para recibirla. Ante esta laguna en la ley, las paraestatales no rinden sus informes ante el órgano correspondiente y dejan de brindar la información pública que por la Ley de Transparencia es obligatoria sea entregada pero ante la Ley de entidades paraestatales no existe tal deber. De igual manera, en cuanto a las reformas a la ley se propone que se adicione un capítulo especial donde se establezca un catálogo de conductas no permitidas por la Ley de Transparencia, para que así exista en dicha ley las conductas ilícitas y otorgándole facultades sancionadoras al instituto, se tendría mayor confianza en las leyes y las instituciones. No obstante lo anterior, significaría un conflicto de intereses partidistas y en vísperas de las elecciones presidenciales y de renovación del Congreso en su totalidad, encontraríamos una serie de topes a las iniciativas de reformas legislativas, significaría que se quedaría para la legislatura siguiente o bien directamente al congelador. Es bien sabido que en nuestro país las reformas están detenidas no por falta de criterios ni acuerdos sino por atender a las encuestas de popularidad del partido político. Por ello, no sería tan factible llevarlo a cabo, además de que no convendría a más de uno que la transparencia sea total ya que no sólo están obligadas las dependencias de la Administración Pública Federal sino todos los órdenes de gobierno.

La materia de la transparencia y rendición de cuentas no es asunto terminado, falta mucho más por hacer, hay deficiencias en las leyes, en los procedimientos, las entidades que están obligadas a proporcionar la información aún actúan con opacidad y mientras esta situación no cambie, no será posible alcanzar ese gobierno democrático que obliga a sus entidades a informar a sus ciudadanos sobre sus actuaciones. No puede concebirse la idea de vivir en un Estado Democrático cuando el propio gobierno oculta gran parte de información pública que debiera estar al alcance de todos y mucho menos, hacer creer a la gente en que las instituciones no tienen

defectos cuando se observa que son perfectibles y que aún hay muchos asuntos en los cuales se debe trabajar para lograr el bien común.

Conclusiones

A lo largo de este proyecto de investigación, se presentó la problemática a la que se enfrentan las empresas de participación estatal en cuanto a transparencia y rendición de cuentas se refiere. Al inicio del mismo, se estableció como objetivo principal el demostrar como es que a través de un correcto procedimiento de transparencia y rendición de cuentas es posible que los entes gubernamentales ejerzan sus facultades de manera más óptima, así como con mayor eficiencia. Además, a través de la transparencia, se logra un gobierno más democrático donde la ciudadanía puede ser participe en la toma de decisiones y un gobierno donde el eje principal no es la transparencia sino lo contrario, tiende a convertirse en un gobierno autoritario.

Así pues, al recordar el objetivo principal de este proyecto, se presentan las siguientes conclusiones:

Para lograr un ejercicio del poder en el que no sea excesivo para quien lo ostente, es necesario dividirlo, así en nuestro país está dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En este proyecto se abordó sobre todo al Ejecutivo, puesto que es quien se ocupa de la administración del país. Es importante hacer mención de que en la conformación de la Administración pública, se encuentran las empresas de participación estatal, las cuales fungen como auxiliares del Poder Ejecutivo para la consecución de sus fines y cometidos. De esta manera, el Poder Ejecutivo realiza sus funciones no sólo a través de las Secretarías de Estado, sino también de lo que se conoce como Administración Descentralizada.

El marco jurídico vigente establece que toda actuación de la autoridad debe estar sujeto a éste. Este sistema normativo obedece a una jerarquía de las leyes, donde se concentra la supremacía de la Constitución, la cual sirve de eje rector para las leyes secundarias que la reglamentan para su mejor observancia y cumplimiento.

Los servidores públicos están obligados a cumplir exactamente lo que establecen las leyes, no deben sobrepasarlas ni hacer caso omiso de ellas. En todo momento, cuando incurran en alguna conducta no permitida por el ordenamiento jurídico incurrirán en responsabilidad, las propias leyes establecerán las condiciones para que se configure una responsabilidad de los servidores públicos, así como la sanción que les merezca en caso de configurarse ésta. Todo lo

anterior, en virtud de que el servidor siempre debe velar por los intereses de la población y no por los propios. De ahí que se les denomine precisamente “servidor público”.

En relación a las empresas de participación estatal, se observa que sus actividades se centran básicamente en el área industrial, comercial, en el ramo energético, financiero y de comunicaciones. Su constitución es similar a una empresa privada con la salvedad de que el Estado tiene el 51% o más del capital y permite la intervención de los particulares, además de que no sólo persigue un fin preponderantemente económico, sino que también busca el bienestar social. Lo anterior siempre bajo los lineamientos que imponga el Estado a través de las leyes en la materia.

Cada sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo se plantean los principales puntos que se utilizarán para mejorar la calidad de las empresas de participación estatal. En este sentido se deben perfeccionar los ordenamientos normativos en cuanto a este rubro, para así aumente la calidad de los servicios que estas prestan a la sociedad.

Todas y cada una de las empresas de participación estatal contarán con sus manuales de organización y operación, gozarán de autonomía técnica y de gestión, además de que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que les permite su subsistencia con sus propios recursos, además de que no se sujetarán al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En cuanto a la transparencia y rendición de cuentas, las empresas de participación estatal están obligadas a presentar informes periódicos al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos, a fin de que sus actuaciones sean lo más claras posible sin que quede lugar a controversia o sospecha de posibles actos de corrupción.

Actualmente la materia de transparencia ha cobrado importancia, no sólo en nuestro país sino a nivel internacional. En nuestro marco jurídico se ha catalogado como un derecho fundamental en el que el Estado se obliga a garantizarlo para todos sus habitantes, así como a proporcionar las herramientas para ejercerlo.

Los términos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información no son asunto terminado, aún hay muchos temas en los cuales se deben hacer reformas a las leyes existentes o bien que hace falta la legislación. No obstante lo anterior, es un camino que no ha sido sencillo de recorrer puesto que desde la época de transición económica se ha intentado que las actividades gubernamentales se avoquen lo más que se pueda a un régimen transparente sin

embargo, aún existen las viejas costumbres de ocultar todo y sólo mostrar una parte mínima de todo lo que se esconde.

No debe confundirse la transparencia con la rendición de cuentas y el derecho al acceso a la información. La primera es una política pública que implementa el gobierno en turno como característica importante de sus acciones; en tanto que la segunda es la obligación del sector gubernamental para con la sociedad de hacerle llegar la información que se le solicite mediante los procedimientos establecidos para el efecto; por último, el acceso a la información es un derecho inherente a todos los ciudadanos.

Las leyes mexicanas en materia de transparencia son relativamente nuevas, por ende aún no son capaces de cubrir toda la esfera jurídica que se precisa. No obstante lo anterior, ya se han hecho algunas reformas sustanciales, las cuales han permitido que se fortalezcan las instituciones que pugnan por una verdadera transparencia y democracia.

Los procedimientos de solicitud de información pública pudieran parecer sencillos; sin embargo, no lo son. Resulta ser que lo que parece una simple petición a la que todo ciudadano tiene derecho, se convierte en un trámite burocrático más. Significa quedar en evidencia ante las unidades de enlace, esperando el día en que uno sea investigado por el simple hecho de solicitar información que supuestamente las unidades de enlace brindarán a quien así lo requiera. Esto es un llamado atento a las autoridades que se encargan de velar porque la rendición de cuentas sea un tema central en los gobiernos. No así, la gente sigue indefensa, a merced de lo que sus gobernantes quieran que se sepa y lo que no, pues simplemente se quedará oculto.

En cuanto a los medios de defensa con los que cuentan los ciudadanos para combatir una resolución de negativa de información, implican un costo para la ciudadanía, hecho que no permite que se le exija a la autoridad que cumpla con lo que está en las normas jurídicas. Está más que visto que la ciudadanía ya no continúa con los trámites que comenzó debido al tedio que resulta el ir y venir, además de que se enfrentan a la burocracia de los servidores públicos, quienes lejos de servir a la ciudadanía, están para servirse ellos mismos y dejar en un segundo plano los derechos de la población.

Incontables son los casos de corrupción que se dar a conocer en los medios de comunicación. Es más factible encontrar en las encuestas que la gente no confía en sus instituciones, que resulta ser que es más confiable un cura que un policía y sobre todo lo que es más alarmante, la gente muestra su apatía como un reclamo a los malos servidores públicos.

hecho que provoca abusos de poder debido a que la gente ya no se involucra en estos asuntos y mejor prefiere ser un espectador antes de actuar.

Existe una relación entre la transparencia y la corrupción en tanto que la primera intenta evitar prácticas ilícitas por parte de los servidores públicos así como hacer públicas todas las acciones del gobierno para que la ciudadanía esté consciente de cómo se manejan sus impuestos que se han traducido en recursos públicos. Por otro lado, la corrupción se traduce en prácticas fuera de la ley cometidas por alguna persona, ya que no únicamente se atañe a los servidores públicos. Por ello es que se ligan así mismo, la transparencia es la consecuencia de los esfuerzos que llevan a cabo los gobiernos para mostrarse eficientes y eficaces en el cumplimiento de sus funciones, significa que a través de esta pretenden mostrar tal cual es su actuación, por ello es que la corrupción existe sin necesidad de que exista la transparencia, en tanto que la transparencia existe como un freno y una limitante a la corrupción.

No obstante todas las deficiencias que se han presentado, aún hay tópicos por rescatar. No todo está perdido, faltaría reformar algunos aspectos contenidos en las leyes y legislar de manera más estricta en cuanto a estos temas. Hace falta trabajar en conjunto gobierno-ciudadanía para evitar en lo posible continúe creciendo la impunidad en cuanto a los asuntos de corrupción, es tiempo de exigir a los gobernantes cuentas claras, ya que no sólo se violenta nuestro derecho al acceso a la información, sino también el derecho de petición de cada ciudadano.

Bibliografía

- Ackerman, John. "Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho." Editorial Siglo XXI. México 2008.
- Bobbio, Norberto. "Teoría general del Derecho." Temis. Colombia 2002.
- Carpizo, Jorge. "El derecho fundamental de acceso a la documentación pública." Artículo XIX, México, 2009.
- Castillo Nieto, Santiago. "Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática." Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz: Responsabilidad, contratos y servicios públicos. UNAM. México 2005
- De la Rocha Almazán Dorangélica. "La transparencia en las Universidades Públicas de México." InfoDF, México 2009.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa, México 2002.
- Kaplan, Marcos. "Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México." Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- Márquez Romero, Raúl et. Al. "Diccionario jurídico mexicano." Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Porrúa. México, 2009.
- Martínez Morales, Rafael. "Glosario Jurídico Administrativo." Iure Editores, México. 2004.
- Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo." Oxford University Press, México, 2007.
- Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo 1º curso." Oxford University Press, México, 2007.
- Merino, Mauricio et al "La estructura de la rendición de cuentas en México." Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, CIDE. México, 2010.
- Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en México, "Diagnóstico de los derechos humanos en México". México, 2003.
- Ramírez Ugalde, Luis Carlos. "La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales" Cultura de la Rendición de Cuentas No. 4. Auditoría Superior de la Federación. México, 2002.
- Rojas Pruneda, Alejandro. "Sanciones en el Derecho de acceso a la información en México." Article 19. México, 2011.
- Schedler, Andreas. "¿Qué es la rendición de cuentas?". IFAI, México 2004.
- Villoro Toranzo, Miguel. "Introducción al estudio del Derecho" Porrúa, México 2004.
- Weber, Max. "El político y el científico." Colofón, México 1997.

Documentos electrónicos

- Manual de Organización III Servicios.
http://www.iiiservicios.com/documentos/Informes/Manual_de_Organizacion.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo. (2007-2012).
http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5_Democracia_Efectiva_y_Politica_Exterior_Responsable/5_5_Transparencia_y_Rendicion_de_Cuentas.pdf
- Manual de Organización Fonatur.
<http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/210681.pdf>
- Comunicados de Partido Verde Ecologista de México:
<http://www.partidoverde.org.mx/pvem/2011/09/interminables-irregularidades-en-la-estela-de-luz-opacidad-y-corrupcion-en-el-gobierno-federal-pablo-escudero/>
- MxSinCorruptos.
<http://mxsincorruptos.wordpress.com/2011/03/11/fonatur-constructora/>
- Eco-finanzas.
http://www.eco-finanzas.com/diccionario/E/EMPRESAS_DE_PARTICIPACION_ESTATAL.htm -
- Fonatur Constructora. <http://www.fonaturconstructora.gob.mx/es/index.asp>
- O'Donnell, Guillermo. "Democracia delegativa."
<http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>
- Ojeda, Pedro. "El marco jurídico de la Administración Pública."
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/27/pr/pr3.pdf>
- Rodríguez, Belisario. "El librepensador."
<http://www.ellibrepensador.com/2010/02/18/estado-de-derecho-etica-y-transparencia-en-la-gestion-publica/>

Fuentes hemerográficas

- Jiménez, Horacio. (18 de Agosto de 2011). SFP Denuncia a 4 funcionarios por obra del Bicentenario. El Universal.
- Martínez, Fabiola. (28 de Febrero de 2011). Empleados cesados denuncian abuso de poder, hostigamiento y corrupción en SG. Periódico La Jornada.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales. México.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento de la ley federal de las entidades paraestatales.

Anexos.

Anexo A. Organigrama de la Administración Pública Federal.

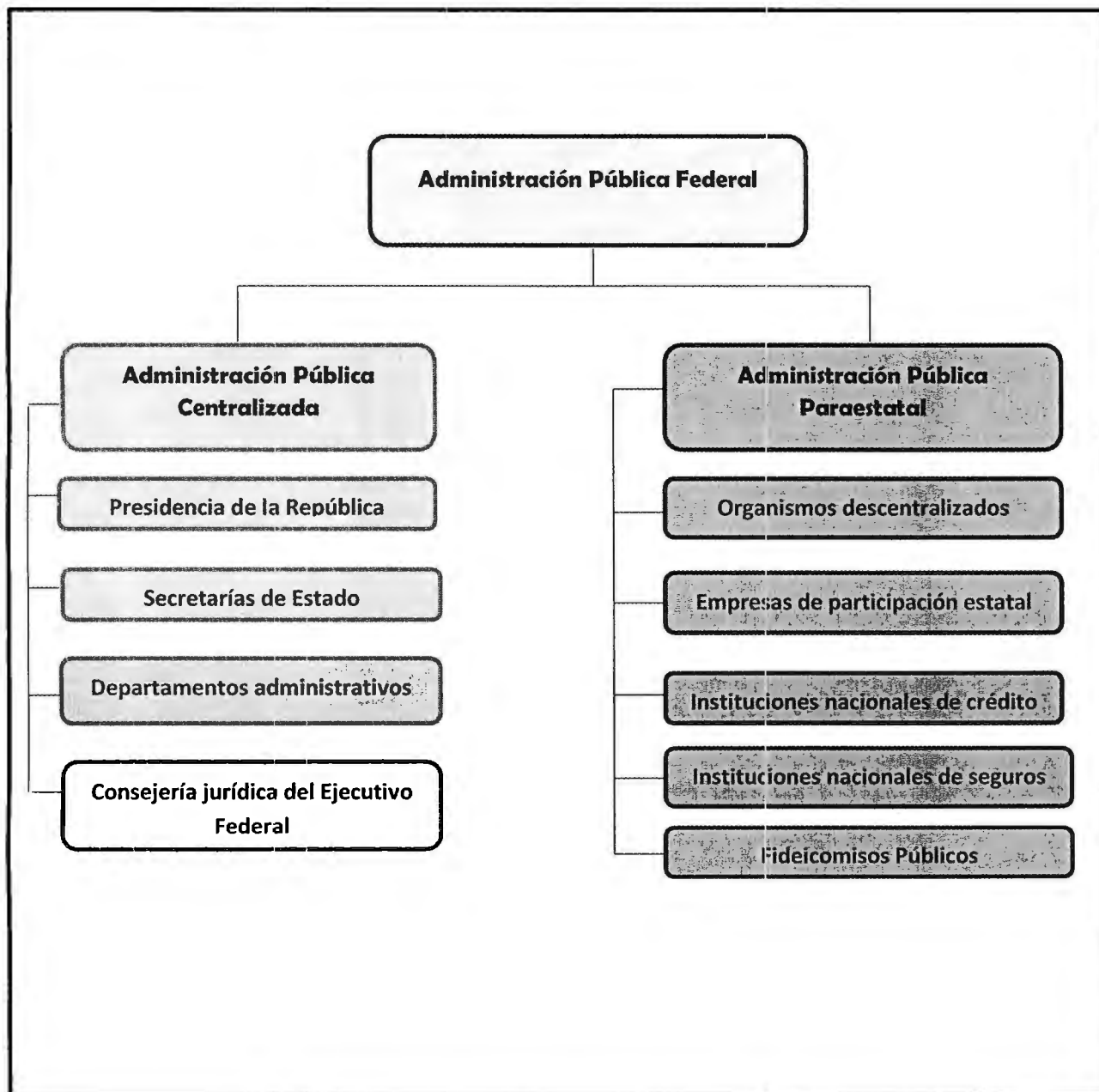
Anexo B. Solicitud de información por parte de un particular.

Anexo C. Negativa de información por parte del ente gubernamental.

Anexo D. Solicitud de información por parte de un servidor público.

Anexo E. Omisión de respuesta por parte del ente gubernamental.

Anexo A “Organigrama de la Administración Pública Federal”



Fuente: Ley Orgánica de la Administración Pública. Artículo 1º

Anexo B. Solicitud de información por parte de un particular.

mex



20/09/2011 09:03:56 PM

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 2116000015011

Solicitante:

Nombre o Razón Social NANCY JAZMIN VALENCIA MONROY

Representante:

Domicilio: Calle ASUNCIÓN, No. 8 Colonia Las Américas C.P. 53040, NAUCÁLPAN DE JUAREZ, México, México

Unidad de enlace:

Dependencia o entidad: FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO

Para efecto del cómputo del plazo establecido en el artículo 44 (en el caso de solicitudes de acceso a información pública) y 24 (para las solicitudes de acceso a datos personales), de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha recibido su solicitud con fecha, 21 de septiembre de 2011.

Al haber enviado su solicitud por medio electrónico, acepta que las notificaciones y resoluciones que se formulen en atención a la misma, se pondrán a su disposición en los plazos establecidos en la Ley referida, en esta página, misma que se obliga a consultar para dar seguimiento a su solicitud. En el caso de acceso a datos personales se expedirán copias simples o certificadas. La entrega de éstos se hará en el domicilio de la Unidad de enlace o en el del solicitante mediante correo certificado con notificación.

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo, mediante el número de folio que se indica en este a-use, en la página de internet con dirección:

<http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal>

Si por alguna falla técnica del sistema, no pudiera abrir las notificaciones y resoluciones que se pongan a su disposición en esta página, deberá informarlo a la unidad de enlace de la dependencia o entidad a la que solicitó información en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que se le notifique por otro medio.

Plazo de respuesta a la solicitud de acceso a información pública gubernamental:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo:	20 días hábiles	(19/10/2011)
Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad:	5 días hábiles	(28/09/2011)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan:	10 días hábiles	(05/10/2011)
Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud:	20 días hábiles	(19/10/2011)
Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo:	40 días hábiles	(17/11/2011)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago:	10 días hábiles	

Conforme se establece en el artículo 24 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud de acceso a datos personales, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición los datos personales, así como en su caso, el costo:	10 días hábiles	(05/10/2011)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar los datos solicitados:	10 días hábiles	(05/10/2011)
		10 días hábiles

Anexo C. Negativa de información por parte del ente gubernamental.



Consulta Pública de Solicitudes

Folio de la Solicitud	Fecha de Recepción	Unidad de Información	Respuesta	Fecha de Respuesta	Recurso de revisión (en caso de tener)
2116000019011	21/09/2011	FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO	No es de competencia de la unidad de enlace	21/09/2011	

La información incluida en esta consulta corresponde exclusivamente a solicitudes de información pública, quedan excluidas solicitudes de acceso y corrección a datos personales

Contáctanos por correo electrónico: infomex@ifai.org.mx,
o a los teléfonos: 5004-2490, 5004-2491 y 01 800 TELIFAI (835 4324)
© 2007, IFAI - Derechos Reservados Versión 1.0

Anexo D. Solicitud de información por parte de un servidor público.



03/10/2011 09:50:03 PM

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 2106800007211

Solicitante:

Nombre o Razón Social FERNANDO VALENCIA MONROY

Representante:

Domicilio: Calle ASUNCIÓN, No. 8 Colonia Las Américas C.P. 53040, NAUCALPAN DE JUAREZ, México, México

Unidad de enlace:

Dependencia o entidad: FONATUR, CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V.

Para efecto del cómputo del plazo establecido en el artículo 44 (en el caso de solicitudes de acceso a información pública) y 24 (para las solicitudes de acceso a datos personales), de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha recibido su solicitud con fecha, 4 de octubre de 2011.

Al haber enviado su solicitud por medio electrónico, acepta que las notificaciones y resoluciones que se formulen en atención a la misma, se pondrán a su disposición en los plazos establecidos en la Ley referida, en esta página, misma que se obliga a consultar para dar seguimiento a su solicitud. En el caso de acceso a datos personales se expedirán copias simples o certificadas. La entrega de éstos se hará en el domicilio de la Unidad de enlace o en el del solicitante mediante correo certificado con notificación.

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo, mediante el número de folio que se indica en este acuse, en la página de internet con dirección:

<http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal>

Si por alguna falla técnica del sistema, no pudiera abrir las notificaciones y resoluciones que se pongan a su disposición en esta página, deberá informarlo a la unidad de enlace de la dependencia o entidad a la que solicitó información en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que se le notifique por otro medio.

Plazo de respuesta a la solicitud de acceso a información pública gubernamental:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo.	20 días hábiles	(01/11/2011)
Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad.	5 días hábiles	(11/10/2011)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan	10 días hábiles	(18/10/2011)
Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud.	20 días hábiles	(01/11/2011)
Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo.	40 días hábiles	(01/12/2011)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de fener costo, una vez efectuado el pago.	10 días hábiles	

Conforme se establece en el artículo 24 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud de acceso a datos personales, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición los datos personales, así como en su caso, el costo.	10 días hábiles	(18/10/2011)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar los datos solicitados.	10 días hábiles	(18/10/2011)
	10 días hábiles	

Anexo E. Omisión de respuesta por parte del ente gubernamental.

mex

Consulta Pública de Solicitudes



Folio de la Solicitud	Fecha de Recepción	Unidad de Información	Respuesta	Fecha de Respuesta	Recurso de revisión (en caso de tener)
210680007211	04/10/2011	FONATUR, CONSTRUCCIÓN, S.A. DE C.V.	Sin respuesta		

La información incluida en esta consulta corresponde exclusivamente a solicitudes de información pública. quedan excluidas solicitudes de acceso y corrección a datos personales

Contáctanos por correo electrónico: infomex@ifai.org.mx,
o a los teléfonos: 5004-2490, 5004-2491 y 01 800 TELIFAI (835 43 41)
© 2007, IFAI - Derechos Reservados Versión 1.0

Anexo F

“Descubren anomalías por \$50 millones en la construcción de la nueva sede del AGN”

Periódico La Jornada

Lunes 21 de febrero de 2011, p. 15

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó irregularidades por 50.9 millones de pesos en la construcción del nuevo edificio sede del Archivo General de la Nación (AGN), cuyo presupuesto fue de 222.5 millones de pesos. Es decir, las anomalías representan cerca de 25 por ciento del gasto autorizado para la primera etapa. El AGN –organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación (SG)– entregó el contrato por adjudicación directa a Fonatur Constructora, instancia pública que también ha fallado en otros encargos como la edificación de unidades deportivas en las zonas marginadas de Ciudad Juárez.

Hasta el año pasado, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) fue encabezado por Miguel Gómez Mont, hermano de quien fue titular de la SG, en el lapso de las anomalías detectadas por la ASF.

En ambos casos los diagnósticos son similares: sobrepagos, falta de comprobación de gastos, obra no ejecutada, trabajos de mala calidad o anticipos sin justificación. Este diagnóstico de la auditoría, correspondiente a la cuenta pública 2009, se agrega a otras irregularidades cometidas por la SG que redundan en dispendios, contratación excesiva de personal, falta de transparencia y despidos de trabajadores (presuntamente injustificados) incluso en perjuicio de empleados del Servicio Profesional de Carrera, en afán de colocar a los amigos de los altos funcionarios, señalan los trabajadores afectados.

La ASF detectó también que la SG no tiene medidas para asegurar a mediano plazo una reducción en gastos administrativos y tampoco para bajar al mínimo gastos por alimentación y por servicios oficiales y compras.

Aunque las conclusiones de la ASF corresponden a la revisión de lo hecho en 2009, los excesos continúan, de acuerdo con empleados del propio AGN, quienes pidieron no fueran difundidos sus nombres porque varios de ellos interpusieron demandas laborales.

En otras áreas de la dependencia encabezada por Francisco Blake, las denuncias son semejantes, acerca de funcionarios, amigos muy cercanos del responsable de la política interna, que han llegado recientemente a Gobernación.

Ante ello, personal de carrera o empleados con mayor especialización en los cargos están siendo desplazados. Así ocurre, según los testimonios recabados, en la Subsecretaría de Enlace Legislativo, en la Dirección de Comunicación Social y en la propia oficina del secretario y la Oficialía Mayor, entre otras.

Están llegando todos los amigos de Blake, muchos colaboradores cercanos en el tiempo en que aquel fue funcionario en Baja California: los nuevos vienen y por eso de un día para otro te piden la renuncia, aun cuando tengas años de servicio en tareas especializadas, afirmaron.

En lo que toca al AGN la historia de virajes en los proyectos no es nueva, así como las fallas –documentadas por la ASF– en planeación, programación, licitación, contratación, ejecución de obra y pagos. En 2009, el consejo técnico del AGN –encabezado por el entonces secretario Gómez Mont y la comisionada para el Desarrollo Político, Blanca Heredia– aprobaron el informe de 2008, el cual contenía fundamentos para construir una nueva sede del archivo toda vez que, según el diagnóstico oficial, la actual (ubicada en el antiguo Palacio de Lecumberri) llegó al umbral de la saturación y no contaba ya con las condiciones ambientales propicias para resguardar el patrimonio documental de la nación.

Aunque originalmente se planeó la construcción del inmueble en la periferia de la capital, aparentemente razones de restricción presupuestaria orillaron a cambiar el proyecto de nuevo edificio por sólo una construcción anexa, programada en tres etapas: 2009, con presupuesto de 236.4 millones de pesos; 2010, 629 millones y, en 2011, 327.4 millones. También en este punto hubo imprecisiones y finalmente se presentaron gastos iniciales por 216.4 millones de pesos; la ASF detectó al final de su inspección 17 observaciones, de las que sólo fueron solventadas 5 y 12 generaron recomendaciones, solicitud de aclaraciones y 4 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.

Durante el trabajo de la ASF, Aurora Gómez Galvarriato, quien desde mediados de 2009 ocupa la dirección general de este organismo, intentó solucionar apresuradamente todas las observaciones que le hizo la auditoría, desde las razones con base en las cuales le dio el contrato a Fonatur Constructora, la cual compró materiales y mobiliario con sobrepagos de al menos 20 por ciento. Al principio, ese contrato no contaba ni siquiera con seguro de responsabilidad civil ni garantía por defectos y vicios ocultos, entre muchas otras fallas, destacadas por la ASF en el informe que publicó la semana pasada.

La SG deberá solventar otras observaciones en su administración central y de diversas instancias y coordinaciones a su cargo, lo mismo por fallas en la aplicación de los ahorros, en el programa de austeridad y en las irregularidades en sus compras que en el exceso de plazas creadas.

Anexo G

“Fonatur Constructora, S.A. de C.V. incumple el 134 constitucional.”

Posted on 2011/03/11 *[pormxsincorruptos](#)*

La empresa paraestatal Fonatur Constructora, S.A. de C.V. (antes Fonatur BMO, S.A. de C.V.) contrata el 100% de sus adquisiciones mediante Adjudicaciones Directas, en abierta contravención con el mandato del artículo 134 constitucional que establece la obligatoriedad de que todas las adquisiciones se lleven a cabo a través de licitaciones públicas.

Según la información que aparece al día de hoy en el Portal de Obligaciones de Transparencia de dicha paraestatal, en el 2010 Fonatur Constructora formalizó 10,138 contratos mediante la modalidad de Adjudicación Directa, por un monto de \$2,353,849,221 (2 mil 353 millones de pesos).

Esta empresa viola sistemáticamente las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional al contratar miles de millones de pesos en obra pública sin cumplir con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. De hecho, lo que hace dicha empresa es fundamentar sus adquisiciones de obra pública en la fracción XII del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, situación que es a todas luces ilegal, ya que la obra pública bajo ninguna circunstancia se debe entender como un bien.

Urge que los particulares denunciemos estas graves violaciones al artículo 134 constitucional.

Urge que los particulares enfoquemos los cañones del acceso a la información hacia esta paraestatal. Urge que los particulares auditemos permanentemente a dicha paraestatal hasta que se corrijan estas graves desviaciones acusadas en la presente nota.

Fuente:

http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=21068

Anexo H

“Interminables irregularidades en la estela de luz; opacidad y corrupción en el gobierno federal: Pablo Escudero”

México, D. F., a 26 de septiembre de 2011

Boletín 183/11

- Inaceptable que la empresa III servicios cobre como comisión el 13% del total de la obra, es decir, más de 80 millones de pesos.
- El proyecto original es una y otra vez mutilado. No se han cansado de modificarlo
- El costo del proyecto sigue creciendo. Hasta ahora costará mas de 1,000 millones de pesos

El Presidente de la Comisión de la Función Pública en la Cámara de Diputados, Pablo Escudero Morales en entrevista en San Lázaro, vuelve a denunciar irregularidades en la Estela de la Luz.

El diputado Escudero hizo un breve recuento de los hechos y mencionó que para la construcción del Espacio Conmemorativo y el Monumento Estela de Luz, el Fideicomiso del Bicentenario contrató a la empresa de participación mayoritaria de PEMEX: III Servicios S.A. de C.V.

Este proyecto establecía la construcción de un Desarrollo Integral del Monumento Conmemorativo, que incluía el espacio conmemorativo y el monumento Estela de Luz, con un valor total original de obra de más de 393 millones de pesos, del cual III Servicios recibirá un monto equivalente al 13% como contraprestación por sus servicios declaró Escudero Morales.

Desde el 18 de diciembre de 2009, fecha en que se firmó el contrato principal, se han celebrado tres convenios modificatorios pasando de 393 millones a la cantidad de \$1'035,880,000.00 con lo que le da el derecho a III Servicios de cobrar una contraprestación de cerca de \$80,000,000.00 adicionales al costo total enfatizó Escudero.

El Presidente de la Comisión de la Función Pública declaró que no obstante el aumento desproporcional en el costo del proyecto, los mexicanos fuimos sorprendidos una vez más, ya que al firmarse el tercer convenio modificatorio de fecha 1 de septiembre de 2010, de un plumazo, el Fideicomiso del Bicentenario y III Servicios S.A. de C.V. desaparecieron del objeto del contrato la construcción del “Espacio Conmemorativo” que comprendía la instalación de una plaza cubierta, un espacio público con fuentes y jardines de 2000 m2 que unirían el Altar a la

Patria, la Plaza de la Secretaría de Salud, la Torre Mayor y el Parque Ariel; así como la construcción de un sala exhibiciones por debajo de la Estela de Luz y el costo en vez de reducirse por este recorte en la obra, aumentó. No podemos seguir permitiendo que nos vean la cara.

Es un abuso que III Servicios S.A. de C.V., cobre una contraprestación por una obra que tuvo que haber sido inaugurada el 15 de septiembre de 2010, y que más de un año después no se sabe cuándo será concluida. Suficientes incrementos en el costo total de la obra tendremos que pagar todos los mexicanos, para que adicionalmente III Servicios cobre una “contraprestación” absurda puntualizó el Diputado del Verde.

Pese a la reducción de las dimensiones del proyecto, la mala administración y las irregularidades en la construcción de la obra, han tratado de justificar el aumento desproporcional del costo de la obra. Es preocupante ver como el Gobierno Federal tira a manos llenas y sin limitación alguna el dinero en un proyecto que será de recordado como “El Robo del Bicentenario”. Debemos llegar al fondo del asunto, y castigar a los responsables en esta o la próxima administración del Gobierno Federal indicó Escudero.

El trabajo efectuado por la empresa III Servicios arroja 4 servidores públicos denunciados penalmente y 25 servidores públicos corridos por corruptos, ineficientes e ineficaces. Además de ello, resulta que quieren cobrar más de 80 millones de pesos. Es un cinismo inaceptable finalizó, Escudero Morales.