

## **Consideraciones sobre la Iniciativa de reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

---

El 21 de octubre de 2003 la Mesa Directiva del Senado de República turnó para su estudio, análisis y dictamen la propuesta que contiene Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.<sup>1</sup>

El día 30 de septiembre de 2004, las modificaciones a la iniciativa fueron aprobadas por Comisiones y aprobadas por el Pleno el día 7 de octubre del mismo año. Así mismo, fue recibida por la Cámara revisora siete días después de esta última fecha.

A continuación se vierten consideraciones en torno al ejercicio del derecho de acceso a la información pública que tienen todos los ciudadanos, garantía individual que podría verse disminuida de aprobarse las reformas propuestas a la Ley del INFONAVIT.

### **A) Consideraciones respecto de lo dispuesto por la vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI):**

- La LAI en su artículo 1º establece que su finalidad es 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.
- El INFONAVIT forma parte de la Administración Pública Federal, toda vez que es una entidad paraestatal prevista en el artículo 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por lo que el IFAI es el órgano competente para resolver los recursos de revisión que se presenten ante las negativas de acceso a la información que provengan de dicho organismo. En apoyo de lo anterior, el INFONAVIT se encuentra incluido como organismo

---

<sup>1</sup> Se reforman los artículos 6º, 10, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 25, 28, 39, 58 y 66, se adicionan los artículos 18 Bis, 18 Bis1, 19 Bis, 19 Bis1, 25 Bis y 25 Bis1 y se deroga el artículo 20 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

descentralizado no sectorizado en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 2004 (entidad paraestatal número 85).

- Asimismo, el Poder Judicial ha confirmado lo anterior al señalar:

*...” que son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión, del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, el artículo 2 de la Ley del INFONAVIT establece que dicho instituto es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio y, en consecuencia, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado del Estado”...<sup>2</sup>*

- El INFONAVIT ha determinado unilateralmente que no es sujeto de la LAI, aduciendo que dicho instituto tiene el carácter de órgano fiscal autónomo y que su naturaleza tripartita (Gobierno Federal, patrones y trabajadores) le otorga autonomía respecto del Poder Ejecutivo Federal. La interpretación anterior, se ha llevado a cabo sin contar con facultades para ello, en todo caso, tendría que ser el Poder Judicial quien a través de una interpretación de la LAI estableciera lo conducente.
- Suponiendo sin conceder que el INFONAVIT se considerara como un organismo autónomo del Poder Ejecutivo Federal, cabe señalar que el legislador, lo habría considerado en el artículo 61 como uno de los otros sujetos obligados por la LAI distintos del Ejecutivo Federal, en cual se encuentran el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, e incluso los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos.
- Finalmente, cabe agregar que otros órganos fiscales autónomos de similar naturaleza a la del INFONAVIT como el IMSS o el ISSSTE, han cumplido con lo dispuesto por la LAI a la fecha.

---

<sup>2</sup> Novena época instancia: Tribunales Colegiados de Circuito fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo: IX, enero de 1999 Tesis: VII. 1°. A.T. 24 L página: 849 Materia: Laboral, tesis aislada.

**B) Consideraciones sobre las reformas propuestas a la Ley del INFONAVIT en materia de transparencia y acceso a la información.**

Comentario general: Las reformas propuestas en materia de transparencia, no hacen referencia a los principios fundamentales y procedimientos establecidos por la LAI, por lo que existe el riesgo de que a través de normatividad secundaria se establezcan entre otras disposiciones, amplias excepciones al derecho de acceso o mayores plazos de entrega de la información que los ya existentes.

Artículo a reformar	Propuesta	Consideraciones
<b>Artículo 6.</b>	Se incluye como órgano del Instituto, al Comité de Transparencia y Acceso a la Información. <sup>3</sup>	<p>Con esta disposición, el Comité de Transparencia y Acceso a la Información se convierte en la autoridad para llevar a cabo las atribuciones que en la LAI se otorgan al IFAI.</p> <p>Sin embargo, no se crea un diseño institucional que garantice el acceso a la información al interior del INFONAVIT, es decir, la existencia de Unidades de Enlace y Comités de Información que estén obligados a privilegiar el principio de publicidad de la información, ni se establece el procedimiento para el acceso a la misma.</p>

<sup>3</sup> El artículo artículo 6º señala: “Los órganos del Instituto serán: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Comité de Auditoría, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades, **el Comité de Transparencia y Acceso a la Información** y las Comisiones Consultivas Regionales. Los integrantes de los órganos del Instituto serán responsables para con éste por el cumplimiento de las obligaciones que esta ley les impone. Los integrantes del Consejo de Administración, de la Comisión de Vigilancia, del Comité de Auditoría, de la Comisión de Inconformidades, **del Comité de Transparencia y Acceso a la Información** y de las Comisiones Consultivas Regionales, que en cualquier asunto relacionado con el mismo tuvieran o conocieren de un posible conflicto de intereses personal o de alguno de los demás miembros del órgano, deberán manifestarlo y, el que tuviere el conflicto,

<b>Artículo 10 frac. X</b>	Se faculta a la Asamblea General para aprobar la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información.	Lo anterior resulta ilegal ya que por el principio de reserva de ley, las excepciones al principio de acceso a la información, es decir los supuestos de información reservada o confidencial, deben estar en una ley en sentido formal y material, es decir, una ley expedida por el Congreso de la Unión y no por la Asamblea General del INFONAVT, a la cual se faculta para expedir a través de normatividad secundaria, las materias reservadas o confidenciales, así como los plazos de reserva de la información. Lo anterior pudiera ser en detrimento de la garantía individual de acceso a la información que tienen todos los ciudadanos y que ha quedado reglamentada por la LAI.
<b>Artículo 10 frac. XI</b>	Se faculta a la Asamblea General para designar a propuesta de la Comisión de Vigilancia, a los miembros del Comité de Transparencia y Acceso a la Información.	La designación de los miembros del Comité de Transparencia y Acceso a la Información proviene de la Asamblea General, la cual es el órgano máximo al interior del INFONAVIT, por lo que el comité en mención se convierte en un órgano endógeno a dicho instituto, lo cual no garantiza su autonomía de decisión
<b>Artículo 18 frac. V y VI</b>	Se señalan las nuevas funciones con que contará la Comisión de Vigilancia, entre otras se encuentran la de	Se omite señalar las causales de remoción de los miembros del Comité de

abstenerse de toda intervención en dicho asunto. Igualmente deberán abstenerse de promover o participar, a título personal, en la atención de solicitudes, planteamientos o recursos que cualquier tercero promueva ante el Instituto.”

	proponer a la Asamblea General la designación o <b>remoción</b> de los miembros del Comité de Transparencia y Acceso a la Información, así como vigilancia de la actuación del Comité de Transparencia y Acceso a la Información. <sup>4</sup>	Transparencia, lo cual genera inseguridad jurídica e impide la autonomía de decisión de los miembros de dicho comité, en todo caso, deben establecerse las causales de remoción de manera expresa, de lo contrario, se presta a discrecionalidad.
<b>Se adiciona el artículo 25 Bis</b>	Para establecer la <b>forma de integración del Comité de Transparencia y Acceso a la Información</b> , así como los requisitos que deben cubrir sus miembros. <sup>5</sup>	Se señala la conformación tripartita del Comité de Transparencia, sin embargo no se establece de qué manera se

<sup>4</sup> El artículo 18 dice: “La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones y facultades:

*I Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto;*

*II Proponer para la aprobación de la Asamblea General el Código de Ética del Instituto;*

*III Vigilar que los integrantes de los Órganos del Instituto actúen conforme a la normatividad aplicable y con apego al Código de Ética del Instituto;*

*IV Informar, una vez al año, a la Asamblea General sobre el funcionamiento de los Órganos del Instituto;*

*V Proponer a la Asamblea General la designación o remoción de los miembros del Comité de Transparencia y Acceso a la Información y de la Comisión de Inconformidades;*

*VI Vigilar la actuación del Comité de Transparencia y Acceso a la Información y de la Comisión de Inconformidades;*

*VII En los casos que a su juicio lo amerite, convocar a Asamblea General;*

*VIII Enviar al Consejo de Administración su opinión sobre el informe periódico que le remita el Comité de Auditoría;*

*IX Emitir dictamen sobre el informe que le remita el Comité de Auditoría en relación a la situación que guarda el sistema de control interno del Instituto, para su presentación al Consejo de Administración o a la Asamblea General;*

*X Enviar al Consejo de Administración su opinión sobre el informe que le presente mensualmente cualquiera de las diferentes áreas de la Administración, y*

*XI Dictaminar la propuesta para el nombramiento y remoción de los miembros del Comité de Auditoría.*

*La Comisión de Vigilancia podrá solicitar la opinión de terceros para el adecuado desempeño de sus funciones”*

<sup>5</sup> El Artículo 25 Bis prescribe: “**El Comité de Transparencia y Acceso a la Información se integrará en forma tripartita, por un representante del sector de los trabajadores, uno del sector empresarial y uno del Gobierno Federal, los cuales serán designados por la Asamblea General, durarán en su cargo seis años.**

*El Comité será presidido en forma rotativa, en el orden en que las representaciones que propusieron el nombramiento de sus miembros, se encuentran mencionadas en el Artículo 7º.*

**Los miembros del Comité, no podrán serlo de algún otro Órgano del Instituto y deberán cumplir con los siguientes requisitos:**

1. Ser una persona de reconocido prestigio.

2. Contar con conocimientos y experiencia profesional mínima de cinco años.

3. No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito patrimonial o intencional que haya ameritado pena corporal, y

4. No estar inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, así como no haber sido declarado como quebrado o concursado.”

		encontrarán “representados” los trabajadores, el sector empresarial y el Gobierno Federal, si ninguno de los actores participa en su designación, por ejemplo, a través de propuestas de candidatos o ternas que se sometan a la Comisión de Vigilancia.
<b>Artículo 25 Bis 1</b>	Faculta al Comité de Transparencia y Acceso a la Información para proveer lo necesario a fin de que toda persona pueda tener acceso a la información; transparentar la gestión mediante la difusión de la información que genera el Instituto; garantizar la protección de los datos personales; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho. También le corresponde resolver los recursos de revisión promovidos por los solicitantes en los casos de negativa de acceso a la información. Este Comité publicará un informe anual y remitirá una copia del mismo al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. <sup>6</sup>	<p>Resulta preocupante que no se establezca el principio de publicidad o de rendición de cuentas. El acceso a la información puede preverse discrecional al señalarse que este será de acuerdo con la normatividad, principios y políticas del INFONAVIT, sin que ello quede definido en la Ley.</p> <p>Asimismo, otro aspecto preocupante es que por el principio de reserva de ley, las excepciones al principio de acceso a la información, es decir los supuestos de información reservada o confidencial,</p>

<sup>6</sup> Artículo 25 Bis 1.- *Son funciones del Comité de Transparencia y Acceso a la Información:*

*I Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información de conformidad con la normatividad vigente del Instituto y apegada a los principios y políticas generales de la materia;*

*II Transparentar la gestión mediante la difusión de la información que genera el Instituto;*

*III Garantizar la protección de los datos personales en posesión del Instituto;*

*IV Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño del Instituto;*

*V Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos,*

*VI Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.*

*VII Resolver el recurso de revisión promovido por los solicitantes en los casos de negativa de acceso a la información o por la inexistencia de los documentos solicitados.*

*VIII Publicar un informe anual que contenga las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información y remitir una copia del mismo al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.*

		deben estar en una ley en sentido formal y material, es decir, una ley expedida por el Congreso de la Unión, por lo que resulta ilegal que sea la Asamblea General la facultada para expedir a través de normatividad secundaria, las materias reservadas o confidenciales, así como los plazos de reserva de la información.
<b>Artículo 25 Bis 1 frac. VII</b>	Se faculta al Comité de Transparencia y Acceso a la Información a resolver el recurso de revisión promovido por los solicitantes en los casos de negativas de acceso a la información o por la inexistencia de los documentos solicitados.	No se señalan los plazos y procedimientos para la resolución del recurso, dejándose a una normatividad secundaria que será emitida por el Comité de Transparencia y Acceso a la Información posteriormente. Lo anterior es ilegal, toda vez que todo recurso administrativo que no esté previsto en una ley en sentido formal y material, resulta improcedente.

---

*Las anteriores funciones se reglamentarán en la normatividad que en esta materia expida la Asamblea General.*