

02



Fortalecimiento de los órganos
garantes de transparencia

Oscar M. Guerra Ford



RED POR
LA RENDICIÓN
DE CUENTAS



CIDE

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

ISBN 978-607-7843-42-9

Segunda edición: Enero, 2013 © 2013, Centro de Investigación y Docencia Económicas,
A.C. Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.

02



Fortalecimiento de los órganos
garantes de transparencia

Oscar M. Guerra Ford*



* Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Distrito Federal (InfoDF).

Directorio

Consejo Asesor de la RRC

Rubén Álvarez Mendiola, Ricardo Becerra Laguna, Eduardo Bohórquez, Guillermo M. Cejudo, Jesús Cantú Escalante, Benjamín Fuentes Castro, Oscar Guerra Ford, Juan Pablo Guerrero, Edna Jaime Treviño, Mónica Lizaola Guerrero, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales, Almudena Ocejo Rojo, Miguel Pulido, Ricardo Raphael de la Madrid, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero Vadillo

Socios de la RRC

Alianza Cívica A.C.
Artículo XIX A.C.
Archivo General de la Nación (AGN)
Auditoría Superior de la Federación (ASF)
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C.
Centro de Contraloría Social (CCS-CIESAS)
Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA)
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)
Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA)
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)
Ciudadanos en Medios A.C.
Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)
Colegio de la Frontera Norte (COLEF)
Colegio de Jalisco A.C. (COLJAL)
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (CAIP)
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEPUEBLA)
Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPES)
Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX)
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAPECC)

Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC)
Contraloría Social (CCS-CIESAS)
Contraloría Ciudadana Para la Rendición de cuentas A.C.
Cultura Ecológica A.C.
Derecho a Saber
El Colegio de México (COLMEX)
Equipo Pueblo
Escuela Mexicana de Archivos A.C. (EMAAC)
Ethos Fundación
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
FUNDAR
Gestión Social y Cooperación (GESOC)
Ibero Puebla
Impacto Legislativo
Índice Social
Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.
Iniciativa Sinaloa
Integradora de Participación Ciudadana
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF)
Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (ITAIPHGO)
Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD)
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IJ-UNAM)
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG)
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIP)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT)
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQR)
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (IEAIP)
Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP)
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)
Instituto Federal Electoral (IFE)
Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)
Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE)
Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP)
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)
Jalisco cómo vamos
México Evalúa
México Infórmate
Observatorio Nacional Ciudadano
Plan Estratégico de Juárez
Secretaría de la Contraloría de Oaxaca Sonora Ciudadana A.C.
Transparencia Mexicana (TM)
Universidad Iberoamericana (UIA)
Universidad Veracruzana (UV)
Unión Iberoamericana de Municipalistas (LOCALLIS)

Este documento forma parte del proyecto Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, coordinado por los **Doctores Mauricio Merino y Sergio López Ayllón**. Fue financiado por un donativo de la **Fundación William and Flora Hewlett**.
Cuidado de la Edición: **Mónica Lizaola**
Fotografía de portada: **Adriana León de la Barra**



Índice

1. Introducción	5
2. Importancia de los órganos garantes de la transparencia, el acceso a la información y protección de datos personales en la rendición de cuentas	6
3. Situación actual de la transparencia y el acceso a la información pública, así como de los órganos garantes	8
4. Propuestas para mejorar las capacidades institucionales de los órganos garantes de la transparencia	14
5. Conclusiones	28
6. Bibliografía	30



1. Introducción**

Durante 2010 y principios de 2011, me di a la tarea de realizar un diagnóstico del avance del ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país; particularmente, de las capacidades institucionales de los órganos garantes, que son los encargados de que este derecho sea conocido y practicado por la sociedad.¹

El panorama en ese momento no era muy alentador y, después de un año, no podemos decir que las circunstancias hayan cambiado significativamente.

Para mejorar las condiciones, hace falta que las autoridades se comprometan a adoptar una política pública de transparencia y rendición de cuentas; pero también es necesario consolidar una agenda con propuestas concretas e integradas, que sean replicables a lo largo del territorio nacional.

El fortalecimiento de las instituciones que garantizan el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales es indispensable para que puedan desarrollar sus funciones de manera eficiente. En ese contexto, requieren de instrumentos legales sólidos para contar con certeza jurídica en su actuación; además de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos suficientes y adecuados; así como de instalaciones físicas que posibiliten la operación de las áreas que los conforman en condiciones favorables.

Por otro lado, es necesario que los órganos garantes celebren convenios y acuerdos con las autoridades gubernamentales federales, estatales y municipales, en los que se establezcan compromisos para mejorar el servicio de información pública de los sujetos obligados; ampliar la capacitación de los servidores públicos; reforzar la difusión de estos temas entre la clase política y la ciudadanía en general; y desarrollar políticas de evaluación y retroalimentación a fin de detectar áreas de oportunidad; entre otras acciones que deben implementarse.

Este trabajo presenta un panorama general de la situación en que se desarrolla el ejercicio del derecho de acceso a la información y de los órganos encargados de su tutela. Asimismo, propone acciones para posibilitar la instauración de un régimen de transparencia en todo el país.

** Agradezco la colaboración de Jorge Barrera Reyes, Asesor de la Presidencia del InfoDF, en la elaboración de este trabajo.

¹ GUERRA FORD, O. (2011) Los Órganos Garantes de Transparencia. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.



2. Importancia de los órganos garantes de la transparencia, el acceso a la información y protección de datos personales en la rendición de cuentas

Khemvirg Puente señala que “la agenda en materia de transparencia, accesibilidad a la información y rendición de cuentas es hoy una condición fundamental para la consolidación de la democracia”. Estos conceptos ocupan un lugar central en el debate sobre la calidad de las democracias contemporáneas, debido a sus efectos en el funcionamiento de las estructuras fundamentales y en la participación ciudadana para la deliberación de los asuntos públicos.²

En efecto, una democracia contemporánea permite el ejercicio de los derechos y libertades políticas y civiles, además de que cuenta con una estructura de rendición de cuentas de los funcionarios públicos, mediante un arreglo interinstitucional de frenos y contrapesos.³

En el contexto anterior, los órganos garantes de transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales juegan un papel preponderante para asegurar que estos dos derechos humanos sean respetados por las autoridades; en caso contrario, deberán emitirse las medidas correctivas que correspondan a las violaciones presentadas.

Tanto la transparencia como el acceso a la información son dos medios que conducen e impulsan la rendición de cuentas, por lo tanto, crear las condiciones para su ejercicio es una meta que debemos conseguir en el corto plazo.

En particular, el acceso a la información es un derecho transversal que sirve para ejercer otros derechos, como el de libertad de expresión, vivienda, salud, alimentación, educación, participación política, cultura o posibilidad de un juicio justo, por citar algunos.

Asimismo, el hecho de que los ciudadanos cuenten con información sobre la gestión pública, propicia una participación ciudadana involucrada en la vida política de su comunidad, estado y nación.

Por supuesto, las instituciones encargadas de asegurar el ejercicio de este derecho deben contar con las capacidades institucionales que les posibiliten una labor

² PUENTE MARTÍNEZ, K. (2011) Tendencias internacionales en la infraestructura ética: transparencia, integridad y rendición de cuentas”, en Rumbos de la Transparencia en México, México: UNAM, p. 166.

³ Ibid.

trascendente, para que no sólo jueguen un papel decorativo en un intento por simular el cumplimiento de la normatividad.

Es cierto que se trata de un derecho relativamente novedoso en nuestro país y, por lo mismo, no ha permeado como se quisiera en la sociedad y al interior de las entidades públicas. En esa tesitura, el trabajo de los órganos garantes es fundamental para que esto llegue a ser una realidad.

A diez años del inicio de la regulación de este derecho, los órganos garantes se encuentran en una etapa decisiva, que se vuelve crítica con los cambios de administración en las instituciones públicas en la etapa poselectoral. Es importante que la sociedad organizada, las instituciones académicas, los medios de comunicación y las propias instituciones de gobierno conjunten esfuerzos para consolidar el papel de estas instituciones en nuestro país, y que cuenten con las atribuciones y herramientas necesarias para extender los alcances de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales a fin de llevarlos más allá de los discursos políticos.

3. Situación actual de la transparencia y el acceso a la información pública, así como de los órganos garantes

A partir de la reforma constitucional al artículo 6° de nuestra Carta Magna, en 2007, se establecieron las condiciones mínimas para desarrollar leyes con una tendencia mayor a favorecer el acceso a la información pública bajo el principio de máxima publicidad.

El contenido y los alcances del párrafo segundo del citado artículo y de sus siete fracciones se han incluido de manera gradual en las leyes de transparencia del país; sin embargo, en muchos casos no se cumple a cabalidad con lo especificado en el texto constitucional. El estudio de estas leyes realizado por Artículo 19 y Fundar⁴, y la Métrica de la Transparencia Nacional desarrollada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)⁵ ofrecen algunas consideraciones al respecto.

Así, nos encontramos ante legislaciones de transparencia y acceso a la información heterogéneas, que interpretan y dan cumplimiento de manera distinta a los mandatos constitucionales⁶. Por ejemplo:

- Los plazos establecidos en las leyes para la respuesta a las solicitudes de información y procedimientos de revisión son dispares y algunos de ellos no cumplen con el principio de **expeditez**; éstos van desde 10 hasta 50 días hábiles, incluyendo el tiempo para las prevenciones y los plazos adicionales o ampliados.
- El procedimiento para resolver inconformidades de los solicitantes y los plazos para dictar las resoluciones son distintos en cada entidad federativa y la federación. Sin considerar pequeñas diferencias, podemos hacer una agrupación de seis formas de procedimientos disímiles, cuyas características varían sustancialmente entre unas y otras.
- Cuatro estados no cuentan con normatividad en materia de archivos con jerarquía de ley.
- Únicamente el 64% de las leyes establecen la obligación de publicar indicadores de gestión para todos los sujetos obligados.
- Respecto de la publicidad de los recursos públicos otorgados a personas fí-

⁴ Los resultados del estudio a las leyes de transparencia de todo el país, realizado por Artículo 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., se pueden consultar en el siguiente vínculo: <http://www.checatuley.org/>

⁵ Los resultados de la Métrica de la Transparencia 2010, realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se pueden consultar en el siguiente vínculo: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>.

⁶ Para información más detallada, favor de consultar el libro de Guerra Ford, Oscar M., op.cit.

sicas y morales, siete legislaciones no establecen dicha obligación constitucional.

En el caso de los órganos garantes y del ejercicio del derecho de acceso a la información, destaca lo siguiente:

- De los 33 órganos garantes, 18 cuentan con autonomía constitucional, 10 con autonomía otorgada por las leyes en la materia y cinco son organismos descentralizados de la administración pública, incluido el IFAI.⁷
- La duración en el cargo de consejeros o comisionados varía entre tres y siete años; en algunos casos con posibilidad de reelección.
- Existen distintos procedimientos para la designación de consejeros o comisionados a lo largo del país, muchas veces, sujetos a la discrecionalidad de las autoridades o de las fuerzas políticas. En el caso de la elección del consejero o comisionado presidente sucede lo mismo. Cabe señalar que uno de los órganos garantes tiene consejeros honorarios.
- El presupuesto asignado para la operación de los órganos garantes es insuficiente para atender todos los alcances e implicaciones del ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. En 2011, el promedio nacional per cápita destinado a la transparencia fue de 6.82 pesos, considerando los recursos del IFAI; sin embargo, la desigualdad en la asignación de recursos es muy marcada: en algunos estados únicamente se destinan dos pesos per cápita y en otros el monto es de 18 pesos. Del presupuesto total de las entidades federativas, el porcentaje promedio de recursos asignados a los órganos garantes es apenas 0.06. Cabe destacar que entre todos los órganos garantes, los de transparencia son los que menor presupuesto (ver cuadro 1).
- Existen diferentes procedimientos para sancionar las faltas cometidas a la normatividad; por ejemplo, de los 33 órganos garantes, 13 emiten sanciones de manera directa, las cuales pueden ser de tipo administrativo (amonestaciones públicas o privadas e inhabilitaciones) y/o pecuniario (multas); 13 lo hacen de manera indirecta, dando vista a las contralorías u órganos de control para que sean éstos los que determinen y ejecuten las sanciones; y 7 tienen la facultad de hacerlo de manera directa y, en caso de persistir los incumplimientos, pueden dar poder a los órganos de control correspondientes o a los superiores jerárquicos de los sujetos obligados para que determinen las responsabilidades administrativas procedentes.
- La mayoría de los órganos garantes no evalúan sistemáticamente y con criterios específicos el cumplimiento de las leyes de transparencia por parte de

⁷ Al momento de escribir este trabajo, se discute en el Congreso diversas iniciativas de reforma en materia de transparencia las cuales coinciden en otorgar autonomía constitucional al IFAI.

Cuadro 1.

Presupuesto otorgado a los órganos garantes de la transparencia en 2011

Entidad	Presupuesto estatal (pesos)	Presupuesto órgano garante (pesos)	Participación presupuesto órgano garante respecto a presupuesto estatal	Presupuesto per cápita destinado a la transparencia
Aguascalientes	12,521,109,800	8,816,000	0.07	7.44
Baja California	33,199,259,019	-	-	-
Baja California Sur	8,699,540,405	4,700,000	0.05	7.38
Campeche	13,562,497,043	14,154,539	0.10	17.22
Chiapas	57,838,713,248	13,533,654	0.02	2.82
Chihuahua	41,826,096,000	37,946,667	0.09	11.16
Coahuila	31,165,062,000	27,493,000	0.09	10.00
Colima	7,456,763,000	5,599,004	0.08	8.61
Distrito Federal	137,012,501,104	103,809,536	0.08	11.70
Durango	18,506,000,000	7,833,716	0.04	4.80
Guanajuato	44,184,020,566	19,314,680	0.04	3.52
Guerrero	37,917,609,261	9,432,600	0.02	2.79
Hidalgo	23,273,000,050	12,901,444	0.06	4.84
Jalisco	65,840,412,600	20,118,300	0.03	2.74
México	148,343,021,687	62,601,448	0.04	4.13
Michoacán	44,571,062,850	8,780,776	0.02	2.02
Morelos	16,170,000,000	16,250,000	0.10	9.15
Nayarit	14,504,889,994	3,932,000	0.03	3.62
Nuevo León	56,789,742,600	26,244,000	0.05	5.65
Oaxaca	42,050,821,008	27,272,563	0.06	7.17
Puebla	52,534,669,142	12,057,493	0.02	2.09
Querétaro	19,119,944,331	9,650,000	0.05	5.28
Quintana Roo	15,557,208,210	24,100,000	0.15	18.20
San Luis Potosí	26,913,788,635	15,386,924	0.06	5.95
Sinaloa	32,390,377,678	20,599,370	0.06	7.44
Sonora	34,604,866,492	13,343,588	0.04	5.01
Tabasco	31,902,204,014	28,000,000	0.09	12.51
Tamaulipas	31,107,354,000	12,370,000	0.04	3.78
Tlaxcala	11,026,528,102	9,830,835	0.09	8.40
Veracruz	81,964,876,182	26,200,000	0.03	3.43
Yucatán	25,423,210,108	18,000,000	0.07	9.22
Zacatecas	19,184,527,262	8,345,722	0.04	5.60
Federal	3,438,895,500,000	504,883,453	0.01	4.49
Promedios			0.06	6.82

los sujetos obligados, especialmente, la información de oficio que debe estar publicada en los portales de internet de las instituciones públicas.

- Tampoco cuentan con programas de capacitación dirigidos a todos los servidores públicos de los sujetos obligados.
- El número de solicitudes de información por entidad federativa es muy desproporcionado. Por ejemplo, en 2011 cinco entidades concentraron el 66.4% del total de solicitudes realizadas en el país - sin considerar a los sujetos obligados federales - mientras que la suma de solicitudes de ocho estados apenas alcanzó el 6.1% del total en las entidades. Asimismo, los índices de recurrencia en las entidades federativas oscilan en el rango de 0.3 y 29.3 por ciento, lo que, entre otras cosas, demuestra una diferencia considerable en la calidad de las respuestas (ver cuadro 2).

Para ilustrar mejor la disparidad que existe en el país, podemos revisar los resultados de la Métrica de la Transparencia 2010 del CIDE, cuyos índices de las dimensiones evaluadas (normatividad, portales de internet, usuario simulado y capacidades institucionales) ofrecen un panorama muy completo de las diferencias entre las entidades federativas, incluida la federación.

Por ejemplo: el índice promedio nacional en el análisis de las leyes de transparencia y acceso a la información (normatividad) fue de 0.762;17 entidades.

Estuvieron por encima de ese promedio (la federación entre ellas) y 16 por debajo; el índice más alto fue del Distrito Federal con 0.944, y el más bajo el de Baja California con 0.490. En la evaluación a los portales de transparencia, el promedio nacional resultó 0.778; nuevamente el Distrito Federal obtuvo el mayor índice con 0.978 y, el más bajo fue Querétaro con 0.515. 20 entidades y la federación estuvieron arriba del promedio y 13 estados no.

En la evaluación de calidad de las respuestas (usuario simulado), el promedio nacional fue 0.821; el índice más alto lo obtuvo Guanajuato con 0.981 y el más bajo el de Quintana Roo con 0.332; 23 entidades y la federación estuvieron por encima del promedio y 10 por debajo.

Por último, en la evaluación de las capacidades institucionales de los órganos garantes de transparencia el promedio nacional fue muy bajo, apenas de 0.566. El órgano garante del Distrito Federal obtuvo el índice más alto de 0.808, y el más bajo fue Baja California con 0.153. Las entidades por encima del promedio fueron de 18, incluida la federación. Por debajo estuvieron 15.⁸

Estos datos, independientes de otras consideraciones, demuestran la necesidad de buscar alternativas para mejorar y homogeneizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en el país. De lo con-

⁸Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Métrica de la Transparencia 2010, Coordinado por Sergio López Ayllón, p. 215, <http://www.metricade-transparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>.

Cuadro 2.

Solicitudes y recursos de revisión del ejercicio 2011

Entidad Federativa	Solicitudes	% nivel Estatal	% nivel Nacional	Recursos de revisión	% nivel Estatal	% nivel Nacional	Índice de recurrencia
Aguascalientes	4,729	1.6	0.9	86	0.5	0.4	1.8
Baja California	4,063	1.4	0.8	69	0.4	0.3	1.7
Baja California Sur	S/D	S/D	S/D	7	0.0	0.0	S/D
Campeche	1,699	0.6	0.3	28	0.2	0.1	1.6
Chiapas	2,175	0.8	0.4	81	0.5	0.3	3.7
Chihuahua	5,299	1.8	1.1	130	0.8	0.6	2.5
Coahuila	5,123	1.8	1.0	418	2.6	1.8	8.2
Colima	27,096	9.4	5.4	91	0.6	0.4	0.3
Distrito Federal	93,898	32.7	18.7	2,619	16.2	11.2	2.8
Durango	2,190	0.8	0.4	150	0.9	0.6	6.8
Guanajuato	6,787	2.4	1.4	333	2.1	1.4	4.9
Guerrero	2,341	0.8	0.5	29	0.2	0.1	1.2
Hidalgo	2,708	0.9	0.5	22	0.1	0.1	0.8
Jalisco	39,116	13.6	7.8	950	5.9	4.1	2.4
México	19,345	6.7	3.9	2,611	16.1	11.2	13.5
Michoacán	2,455	0.9	0.5	43	0.3	0.2	1.8
Morelos	3,642	1.3	0.7	944	5.8	4.0	25.9
Nayarit	1,316	0.5	0.3	92	0.6	0.4	7.0
Nuevo León	S/D	S/D	S/D	175	1.1	0.7	S/D
Oaxaca	3,453	1.2	0.7	194	1.2	0.8	5.6
Puebla	4,167	1.5	0.8	221	1.4	0.9	5.3
Querétaro	3,321	1.2	0.7	182	1.1	0.8	5.5
Quintana Roo	2,953	1.0	0.6	63	0.4	0.3	2.1
San Luis Potosí	6,575	2.3	1.3	1,927	11.9	8.2	29.3
Sinaloa	7,095	2.5	1.4	1,001	6.2	4.3	14.1
Sonora	3,159	1.1	0.6	47	0.3	0.2	1.5
Tabasco	11,204	3.9	2.2	2,016	12.4	8.6	18.0
Tamaulipas	S/D	S/D	S/D	45	0.3	0.2	S/D
Tlaxcala	7,760	2.7	1.5	65	0.4	0.3	0.8
Veracruz	7,606	2.6	1.5	1,219	7.5	5.2	16.0
Yucatán	3,274	1.1	0.7	230	1.4	1.0	7.0
Zacatecas	2,535	0.9	0.5	109	0.7	0.5	4.3
Total	287,084	100.0	57.1	16,197	100.0	69.2	5.6
Ejecutivo Federal	123,293		24.5	6,185		26.4	5.0
Otros Sujetos Obligados federales	92,036		18.3	1,020		4.4	1.1
Total Nacional	502,413		100.0	23,402		100.0	4.7

trario, nos estancaremos en la dinámica actual de esfuerzos aislados para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, con todo y que existe la voluntad de los órganos garantes, a través de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), de llevar a cabo acciones coordinadas a nivel nacional que den impulso efectivo al conocimiento y a la práctica de los derechos tutelados de manera homogénea.

Esto ocurre, precisamente, por la diversidad de criterios y la inequidad de las capacidades institucionales de los órganos garantes.

Un aspecto que es importante no pasar por alto, es la práctica de la simulación por parte de sujetos obligados a cumplir con la transparencia y acceso a la información. En el discurso, la clase política hace patente su disposición para transparentar la gestión de su gobierno; no obstante, en los hechos existe oposición para otorgar de manera plena la información solicitada por la sociedad. Esta oposición se traduce en la entrega de documentación incompleta, que no corresponde a lo solicitado o en la declaración de su inexistencia, aun cuando forma parte de las actividades sustantivas de las instituciones.

Lo anterior también puede interpretarse como falta de apoyo para el desempeño de las funciones de los órganos garantes de la transparencia. Incluso, aunque el índice de recurrencia promedio a nivel nacional es del orden del siete por ciento. Se sabe que un gran número de solicitantes inconformes ante la respuesta de los sujetos obligados, no presenta el recurso de revisión porque ven en éste a un proceso engorroso e inútil.

Esta situación disminuye la credibilidad en las instituciones públicas respecto a su labor y, en particular, afecta las tareas de los órganos que se encargan de garantizar el derecho de acceso a la información.

Podemos concluir, entonces, que la indiferencia ciudadana para el ejercicio de este derecho tiene su origen en el mezquino compromiso de las instituciones para responder de manera expedita y eficiente a sus demandas de información. Independientemente de la falta de una difusión masiva.

La mayoría de los habitantes de este país ha escuchado sobre la necesidad de contar con gobiernos transparentes y democráticos, por ejemplo, en las campañas políticas que acabamos de experimentar. Es indispensable combatir esa indiferencia si queremos llegar a un nivel de participación ciudadana que exija el establecimiento de un régimen de transparencia y rendición de cuentas. En esta labor, los órganos garantes deben jugar un papel destacado; por ello la necesidad de fortalecer sus capacidades institucionales para que estén en condiciones de realizar una aportación importante.

Nota: En su mayoría, las cifras corresponden al ejercicio 2011 fueron consultadas de los informes anuales y de las páginas de internet de los órganos garantes. Los siguientes casos tienen consideraciones especiales: en Aguascalientes las cifras son de septiembre de 2010 a agosto de 2011; el Instituto de Baja California, en su informe 2011-2012, presenta el número de recursos de revisión de julio de 2011 a mayo de 2012; en Campeche se tomaron en cuenta solamente los recursos resueltos por la Comisión de Transparencia en 2011; Chihuahua no ofrece el desglose del sentido de las resoluciones, fue preciso revisar cada resolución para conocerlo; en Coahuila, las cifras son del 1 de noviembre de 2010 al 31 de octubre de 2011; Colima tiene dos tipos de recursos: queja (25) y revisión (66); en el DF se tomaron en cuenta también los recursos de revisión pendientes de 2010 resueltos en 2011; en Guanajuato, las cifras son del periodo octubre 2010 a septiembre de 2011; en Guerrero sólo se consideró el número de resoluciones del Pleno; Hidalgo tiene dos tipos de recursos: aclaración (5) e inconformidad (17); en Jalisco, el número de solicitudes de información se tomó del SIREs-Infomex; en Michoacán se consultaron los informes 2010-2011 y 2011-2012 del ITAIMICH.

Para determinar los recursos de revisión de 2011; en Morelos, las cifras son del 1 de abril de 2011 al 30 de abril de 2012; en Nayarit se consideraron las cifras de la página 81 del Informe de Actividades 2011, "Causas de Sobreseimiento".

Nuevo León no ofrece datos sobre el número de solicitudes de sujetos obligados, y los 175 recursos resueltos corresponden al periodo del 21 de junio de 2010 al 20 de junio de 2011; en San Luis Potosí, las cifras son del periodo del 1 de octubre de 2010 al 30 de septiembre de 2011; en Sinaloa, el número de solicitudes es de 2011, y el número de recursos de revisión corresponde al informe 2010 porque no hay información de 2011; en Sonora, el número de solicitudes 2011 se consultó en el módulo estadístico de INFOMEX, y mediante la respuesta de una solicitud de información se supo que hubo 47 recursos de revisión en 2010; en Tabasco, las cifras son de marzo de 2011 a febrero de 2012.

Tamaulipas reporta los recursos de revisión de julio de 2011 a junio de 2012; Tlaxcala las cifras del informe anual están actualizadas al 30 de octubre de 2011, mientras las cifras de Otros Sujetos Obligados (OSOS) federales corresponden a 18 entidades públicas: poderes Legislativo y Judicial y órganos autónomos.

4. Propuestas para mejorar las capacidades institucionales de los órganos garantes de la transparencia

Con el propósito de constituir órganos garantes fuertes que cumplan con las características señaladas en la fracción IV del artículo 6° constitucional, que a la letra dice: “IV. ... Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”; es necesario llevar a cabo reformas sustantivas al marco jurídico y definir procedimientos que establezcan un diseño institucional homogéneo para eliminar la desigualdad de condiciones en que se desarrolla el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales a lo largo del territorio nacional. En ese contexto, es indispensable realizar las siguientes acciones:

4.1 Autonomía constitucional para los órganos garantes de la transparencia

Los órganos garantes de la transparencia, el acceso a la información y protección de datos personales, al igual que otros órganos autónomos que tutelan derechos humanos, deben contar con autonomía constitucional y facultades y competencias suficientes para poder garantizar estos derechos en las instituciones públicas de los tres poderes de gobierno y los órganos autónomos a nivel federal, estatal, municipal y el Distrito Federal. Además, la Constitución determina que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos que entreguen a personas físicas y morales, que, de esta manera, se constituyen en sujetos obligados indirectos, por ejemplo, los sindicatos, fundaciones y las organizaciones de la sociedad civil. Al listado de sujetos obligados debemos añadir a los partidos políticos, puesto que son entidades de interés público que reciben recursos del erario.

La autonomía constitucional otorga independencia de gestión y operación a los órganos que la poseen, toda vez que no están sujetos a ninguna autoridad de los poderes tradicionales. De acuerdo con Filiberto Ugalde, estas instituciones desempeñan funciones estatales, con la consigna de especializarse en determinada materia y atender, de manera eficaz, ágil y transparente, las demandas sociales, sin que con ello

se altere el esquema de división de poderes⁹ y sin atender a intereses partidistas o situaciones coyunturales, con estricto apego a la legalidad.¹⁰

En ese contexto, las resoluciones que emitan los órganos garantes de transparencia o las evaluaciones que realicen al cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales por parte de los sujetos obligados, no estarán sujetas a presiones políticas o responderán a intereses de los propios entes revisados. Esta seguridad jurídica servirá también para evitar la captura política de quienes integren el pleno de estos órganos colegiados.

Para dotarlos con esta autonomía, es necesario que la Constitución Federal, las constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los incorpore de manera explícita en sus contenidos. Así, los órganos de transparencia contarán con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una garantía institucional que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario.¹¹

Esta condición también servirá para que los órganos garantes puedan interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que violenten los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Esto significa que el órgano del ámbito federal tendrá la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales que celebre el Estado mexicano; los órganos garantes de los estados, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales; y el órgano del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el caso específico del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), es importante señalar que actualmente es un organismo descentralizado, no sectorizado de la Administración Pública Federal, por lo tanto, su ámbito de competencia se restringe a las instituciones del Ejecutivo Federal y no conoce de asuntos de transparencia y acceso a la información relacionados con los poderes Legislativo y Judicial y los órganos autónomos del ámbito federal.

La autonomía constitucional conferirá al IFAI un estatus de paridad con respecto a los tres poderes de gobierno y los órganos constitucionalmente autónomos, con lo cual podrá ser competente para vigilar y evaluar el ejercicio de los derechos que tutela en todos los sujetos obligados del ámbito federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), dado que ésta es la última instancia para interpretar la norma constitucional y, por lo tanto, no puede sujetarse a la revisión de sus determinaciones.

Al respecto, es conveniente mencionar que el total de solicitudes de información que ingresaron en los entes públicos del Ejecutivo Federal en 2011 fue de 123,293,

⁹ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos Constitucionales Autónomos", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Núm. 29, México, 2010, p. 263.

¹⁰ *Ibidem*, p. 257.

¹¹ Carbonell, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, Fontamara, México, 2008, p. 105.

y el número de solicitudes ingresadas en los otros 17 sujetos obligados del poder Legislativo, Judicial y órganos autónomos federales fue de 32,516. Esto significa para el órgano garante federal un crecimiento potencial en sus responsabilidades del 26.4 por ciento. En estas cifras no se toma en cuenta las solicitudes realizadas a la SCJN, que en total fueron 59,520.

4.2 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El denominado Grupo Oaxaca, impulsor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la transparencia como doctrina pública en nuestro país en los albores del Siglo XXI, propuso, desde entonces, la creación de una Ley General en materia de transparencia y acceso a la información pública para establecer un marco de referencia con estándares mínimos a fin de que, tanto las entidades federativas como la propia federación, observaran las disposiciones de esta Ley de carácter nacional.

Con la misma premisa, la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) ha propuesto la conformación de una Ley General¹² para alinear los procedimientos, plazos, criterios y garantías que se establecen en las leyes de transparencia y de archivos de todo el país.

En concreto, se trata de una Ley que integraría cabalmente los principios establecidos en el artículo 6° de la Constitución con altos estándares de exigencia y calidad, y se estructuraría de tal forma que asegure el cumplimiento eficaz de este derecho en todo el territorio nacional. Sin embargo, esta Ley no sería concurrente entre la federación y las entidades federativas; es decir, cada órgano garante tendría la competencia exclusiva sobre su ámbito de responsabilidad.

Las leyes federal y de las entidades federativas deberán adecuar sus contenidos para incluir todas las disposiciones determinadas en esta Ley General, que será el referente mínimo para asegurar el debido ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública; no obstante, las legislaciones locales podrán incluir providencias que enriquezcan la normatividad para beneficiar, facilitar y privilegiar la práctica de este derecho en las comunidades y regiones de cada entidad federativa; considerando sus propios usos y costumbres.

Un dato relevante a considerar es que, en conjunto, a la fecha se han realizado más de 140 reformas a las leyes de transparencia de todas las entidades federativas y la federación. Con la formulación de esta Ley General se evitarían tantas modificaciones que, en algunos casos, son en perjuicio del derecho que se garantiza.

¹² Las propuestas de la Red por la Rendición de Cuentas se pueden consultar en el siguiente vínculo: http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/propuesta_rrc.pdf.

La redacción de esta Ley no es cosa menor. Dada su importancia y los alcances que conlleva, es indispensable la conformación de una comisión especializada, en la que participen, por ejemplo, académicos de diversas instituciones educativas expertos en el tema; miembros de la Red por la Rendición de Cuentas; integrantes del grupo Oaxaca; y consejeros y comisionados de los institutos de transparencia, toda vez que ellos tienen el **expertise** de la operación cotidiana. Esta tarea podría ser coordinada por la COMAIP, que agrupa a los treinta y tres órganos garantes de la transparencia, puesto que en este organismo se concentran voces de todo el país.

Para integrar el contenido de la Ley General, es necesario tomar en cuenta los siguientes documentos:

- Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información, desarrollada por la Organización de Estados Americanos (OEA); y las mejores leyes en la materia del país.

Cabe señalar, por los tiempos que transcurren a la hora de redactar este texto, que la etapa de renovación de poderes ha sido el momento oportuno para impulsar reformas en el Congreso, dado que existe la voluntad política comprometida durante las campañas y el periodo poselectoral para llevar a cabo proyectos de este nivel. Así ocurrió en el año 2000, cuando se impulsaron la Ley Federal en la materia y las leyes de los estados; en el 2006, cuando se logró la reforma al artículo 6° constitucional; y ahora en el 2012, con las iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución presentadas al Congreso por distintas fuerzas políticas.

Dentro de las propuestas presentadas se encuentra, precisamente, la expedición de la Ley General. Lo cual debe celebrarse y destacarse porque representa la posibilidad de establecer, de una vez por todas, una legislación robusta y homogénea, que brinde un marco jurídico favorable para la práctica del derecho de acceso a la información a lo largo del territorio nacional.

...a la fecha se han realizado más de 140 reformas a las leyes de transparencia de todas las entidades federativas y la federación

4.3 Definición de los sujetos obligados en la Constitución y las leyes de transparencia

Un aspecto trascendental para impulsar la transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional es la mención expresa de los sujetos obligados en la Constitución General de la República, la Ley General propuesta y las leyes federal y de las entidades federativas en la materia. Esto terminará con la interpretación vaga y confusa respecto de los organismos y entidades que están obligados a observar el mandato constitucional establecido en el artículo 6º, y dará certeza jurídica a los órganos garantes.

Respecto de los fideicomisos públicos, hay un consenso general para que éstos sean incluidos como sujetos obligados directos a las leyes de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales. En cuanto a los fideicomisos privados, cuando reciban recursos del erario público, también deberán dar cuenta del monto y el destino de tales recursos; en su caso, a través de la entidad pública que se los otorgó.

Por otro lado, existe una diversidad de criterios para considerar a los partidos políticos como sujetos obligados directos o indirectos e, incluso, hay legislaciones en la materia que no los mencionan expresamente, sino que sólo comprometen a los institutos electorales a publicar los informes que reciben de ellos.

Por esta razón, es necesario que desde el artículo 6º constitucional se indique que los partidos políticos son sujetos obligados y deben rendir cuentas sobre el uso y destino de los recursos que reciben del erario público y de los montos y gastos de recursos provenientes del financiamiento privado. Esto último por tratarse de instituciones que son de interés público, cuyo desempeño trasciende a las comunidades, municipios, entidades federativas y el país.

En el mismo sentido, las personas físicas o morales que reciben recursos públicos deben constituirse como sujetos obligados indirectos en la legislación correspondiente, para que den cuenta del manejo de dichos recursos a través de las entidades que se los otorgan. En este grupo se encuentran los sindicatos, las fundaciones, las organizaciones de la sociedad civil, las alianzas públicas, los títulos de concesión, los beneficiarios de créditos fiscales¹³, entre otros.

Los datos que deben darse a conocer son: los montos, el destino de los recursos y su comprobación.

En el caso de los sindicatos, estas instituciones gremiales reciben recursos por parte de entes públicos para actividades específicas determinadas en el contrato colectivo de trabajo. Respecto de estos recursos, deben de entregar la documentación comprobatoria sobre su uso y destino, a fin de hacerla pública. Al mes de agosto de

¹³ Sobre los beneficiarios de créditos fiscales, el artículo 38, párrafo tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal señala lo siguiente: "Los créditos fiscales respecto de los cuales haya operado una disminución, reducción o condonación no podrán ser motivo de confidencialidad en los términos de la fracción V de este artículo. Es público el nombre, el monto y la razón que justifique el acto". (La fracción V de este artículo dice: "Artículo 38. Se considera como información confidencial: ... V. La información protegida por el secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal") consultable en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9&Itemid=293

2012, tres leyes de transparencia estatales los consideran expresamente como sujetos obligados indirectos, 17 leyes los incluyen en el contexto de sus artículos y 13 leyes no contemplan ninguna obligación para que éstos rindan cuentas de los recursos que reciben del erario.

Independientemente de lo anterior, en el marco de la reforma laboral propuesta por el Presidente de la República, es ya impostergable que los dirigentes sindicales transparenten la administración del patrimonio sindical y del destino de las cuotas aportadas por sus agremiados. La publicidad de estos actos propiciará un manejo de los recursos más eficiente, otorgará mayor confianza en la dirigencia sindical y, sobre todo, ayudará a la democratización de estas agrupaciones que representan a la fuerza trabajadora del país.

La mención expresa de los entes obligados en la Constitución y las leyes en la materia dará competencia a los órganos garantes para conocer de los asuntos relativos a la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, y para resolver las impugnaciones en contra de actos u omisiones en que éstos incurran, sin que haya duda o confusión sobre si son o no sujetos de cumplir las disposiciones establecidas en la normatividad que regula el ejercicio de estos derechos humanos.

4.4 Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos garantes

En primera instancia, las constituciones, federal y locales, así como el Estatuto Orgánico del Distrito Federal, deben dotar a los órganos garantes de transparencia de autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y decisión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, propuesta en el punto anterior, debe asegurar el otorgamiento de capacidades jurídicas e institucionales para una óptima operación de estos órganos encargados de garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Entre otras cosas, es primordial que la normatividad determine facultades para realizar evaluaciones por ley, con criterios y metodologías estandarizados; capacitar a todos los servidores públicos de los sujetos obligados; y establecer vínculos con organizaciones de la sociedad civil para socializar los derechos tutelados.

Por otro lado, los órganos garantes deben aprovechar las nuevas herramientas tecnológicas para facilitar la práctica del derecho de acceso a la información y los derechos ARCO a los habitantes de la entidad federativa correspondiente. En este cometido, es necesario tener presente que un porcentaje importante de la población no tiene acceso a internet; por lo tanto, habrá que crear alternativas para darle la po-

sibilidad de acceder a la información pública y a sus datos personales, por ejemplo, la creación de un centro de atención telefónica y la oportunidad para los particulares de formular solicitudes de información en las oficinas o unidades de enlace de los sujetos obligados; con apoyo y asesoría de los funcionarios públicos.

Respecto a la infraestructura de los órganos garantes, se debe considerar lo siguiente:

4.4.1 Recursos financieros: Para asegurar la autonomía presupuestaria y de gestión, con recursos económicos suficientes para la operación de los órganos de transparencia, y tomando en consideración las capacidades presupuestales de las entidades federativas, la asignación presupuestal anual per cápita debe ser cuando menos de 12 pesos.

Por la experiencia adquirida, este monto podría ser la base mínima de los recursos asignados a cada órgano garante, sin que esto sea una norma, dado que alguna entidad podría partir de un monto mayor. Adicionalmente, se considerarían elementos emergentes para un incremento de los recursos económicos. Por ejemplo, el grado de marginación de la población, el porcentaje de participación de la sociedad (solicitudes y recursos de inconformidad), la superficie de la entidad federativa y, en general, las características territoriales y étnicas de la región.

Una vez determinado el presupuesto inicial adecuado para cada órgano garante, en los años subsecuentes se podría aplicar la siguiente fórmula para calcular el presupuesto:

$$POG_{+1} = \left[\left[\left(\frac{POG}{PE} \right) PE_{+1} \right] NI \right] + APORTA$$

Donde:	=	
POG+1	=	Presupuesto del órgano garante
POG	=	Presupuesto del órgano garante en el año corriente
PE	=	Presupuesto de la entidad federativa en el año corriente
PE+1	=	Presupuesto de la entidad federativa para el año siguiente
NI	=	Nivel inflacionario del año corriente
APORTA	=	Fondo Federal de Aportaciones para la Transparencia

Esta fórmula asegura que el presupuesto asignado al órgano garante tenga siempre la misma proporción del presupuesto total de la entidad federativa, además de que toma en cuenta el efecto inflacionario y la transferencia de recursos federales.

Con respecto al Fondo Federal de Aportaciones para la Transparencia (APORTA), desde hace algunos años, miembros de la COMAIP y algunos expertos

en la materia, hemos propuesto la creación de un fondo federal dentro del ramo 33, a través del cual se transfieran recursos federales a los órganos garantes.

Es muy importante la concreción de este fondo, que coadyuvaría en gran medida al mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los órganos garantes. La determinación de los montos que se distribuirían entre las entidades federativas se realizaría de manera similar a lo señalado anteriormente; es decir, tomando en consideración el número de habitantes, la participación de la sociedad y la extensión territorial.

Los recursos provenientes del APORTA estarían destinados a la realización de actividades sustantivas y no al gasto corriente u operativo. En otras palabras, el fondo fortalecería los mecanismos de vigilancia y evaluación del desempeño de los sujetos obligados. En el mismo contexto, los recursos se utilizarían para apoyar las actividades sustantivas de la COMAIP y para realizar campañas de difusión y promoción de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales en todo el país, a través de los medios masivos de comunicación.

Por otro lado, los órganos de transparencia tienen la posibilidad de conseguir financiamiento de organismos financieros internacionales y nacionales, fundaciones, fideicomisos, fondos, etcétera, para apoyar y extender las tareas institucionales. En tal virtud, es necesario que los órganos garantes tengan la facultad de expedir recibos deducibles de impuestos.

4.4.2 Recursos humanos: En la determinación de una estructura orgánica y plantilla de personal óptimas para este tipo de instituciones, es necesario considerar el monto del presupuesto asignado al órgano garante, la participación de la sociedad en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, así como los recursos de inconformidad interpuestos y la extensión territorial de la entidad federativa.

Independientemente de lo que resulte de la ecuación anterior, es imperativo que en la estructura operativa se consideren las siguientes áreas: jurídica, capacitación, evaluación, vinculación con la sociedad, datos personales, administración, tecnologías de la información y comunicación social. En su caso, unas integradas a otras, pero cubriendo las funciones que corresponden a cada especialidad mencionada.

Los servidores públicos deberán tener conocimientos o alguna especialización en la materia para ocupar una plaza en la estructura del órgano garante. El objetivo es asegurar a la sociedad el ejercicio de sus derechos humanos, por lo tanto, el personal debe tener claro los alcances y la trascendencia de éstos para brindar un servicio de calidad a la población. En consecuencia, es conveniente desarrollar el servicio profesional de carrera en los órganos garantes.

El fondo fortalecería los mecanismos de vigilancia y evaluación del desempeño de los sujetos obligados. En el mismo contexto, los recursos se utilizarían para apoyar las actividades sustantivas de la COMAIP y para realizar campañas de difusión y promoción de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales en todo el país

4.4.3 Recursos materiales y tecnológicos, servicios e instalaciones: En el mismo sentido que en los párrafos anteriores, las instalaciones, los recursos materiales y tecnológicos, así como los servicios generales se determinarán de conformidad con los recursos financieros y humanos asignados a los órganos garantes. En caso de que una entidad federativa tenga una extensión territorial muy grande, puede considerarse la habilitación de una o más oficinas desconcentradas para brindar una mayor cobertura a la población.

4.5 El órgano garante de transparencia federal como segunda instancia

Las resoluciones emitidas por los órganos garantes de la transparencia en todo el país tienen la categoría de definitivas e inatacables para los sujetos obligados. No así para los particulares, que cuentan con la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante el Poder Judicial de la Federación cuando estén inconformes con la resolución.

Sin embargo, el procedimiento del amparo conlleva un alargamiento de los plazos para una resolución definitiva, que es contrario al principio de **expeditez** establecido en la fracción IV del artículo 6° constitucional. Por eso, muchas veces ocurrirá que cuando llega la información al solicitante ya no le sea de utilidad.

En ese contexto surgió la propuesta de algunos expertos en el tema¹⁴ para que el órgano garante federal, una vez dotado de autonomía constitucional, se convierta en una segunda instancia de revisión de las resoluciones de los órganos garantes de las entidades federativas para dictar una nueva resolución que confirme, revoque o modifique la resolución inicial. Esta propuesta fue retomada por las fuerzas políticas que han presentado iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución.

Las resoluciones que dictaría el órgano garante federal podrían derivar en, al menos, tres formas de cumplimiento:

- a) Las resoluciones del órgano federal serían vinculantes para los órganos garantes de las entidades federativas y sus sujetos obligados, de manera que el propio órgano federal daría el seguimiento al cumplimiento de la resolución.
- b) Una vez emitida la nueva resolución del IFAI, los órganos de las entidades federativas se encargarían de darle cumplimiento.
- c) La resolución del órgano federal sería simplemente una opinión de carácter no vinculante que serviría para orientar la actuación de los órganos de las entidades federativas.

En las dos primeras opciones, como puede notarse, el órgano federal tendría una intervención directa en las decisiones de los órganos de los estados y del Distrito Federal, apoyándolas o contraviniéndolas. En la última opción, en cambio, la opinión

¹⁴ Sobre este tema, puede consultarse el documento denominado “El Futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: consideraciones sobre su autonomía constitucional”, pp. 66 y 67, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en el que participaron los siguientes especialistas: José Antonio Caballero, Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro, Sergio López Ayllón, José Roldán Xopa y Pedro Salazar Ugarte.

del órgano federal podría tomarse como una referencia a nivel nacional para ayudar a los órganos de las entidades federativas a normar criterios en sus determinaciones.

Al respecto, el documento elaborado por expertos del CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas señala que sería más efectiva la intervención del órgano garante federal en casos excepcionales para emitir opiniones de carácter no vinculante, que orienten la actuación de los órganos garantes de las entidades federativas y los apoye cuando enfrenten presiones de los poderes locales.

Sin embargo, es importante tomar en consideración que el órgano federal actual tiene un gran volumen de trabajo, que se incrementará con la autonomía constitucional que se le otorgue para conocer de las inconformidades en contra de los poderes Legislativo y Judicial y de los órganos autónomos del ámbito federal.

Asimismo, los tiempos que maneja para dictar sus resoluciones son los más largos de los 33 órganos garantes (hasta 105 días hábiles, contando plazos de prevención, resolución y ampliación, cuando el promedio nacional es de 51 días).

Si a esto le agregamos la carga de trabajo que representaría ocuparse de las inconformidades en contra de las resoluciones de los órganos de los estados y el Distrito Federal, el resultado sería la emisión de una resolución en segunda instancia con plazos largos que, al igual que el juicio de amparo, serían contrarios al espíritu de oportunidad y rapidez que determina la citada fracción IV del artículo 6º constitucional.

En tal contexto, deberá establecerse un procedimiento específico para la segunda instancia, con tiempos cortos para resolver de manera expedita la inconformidad.

Por último, la segunda instancia debe corresponder a la solicitud del particular y no a la discrecionalidad del órgano garante federal, puesto que entonces se trataría de una intervención mayor en las decisiones de los órganos garantes de las entidades federativas, menospreciando el principio de autonomía de los estados, instituida en los artículos 40 y 41 de la Constitución mexicana, y la autonomía operativa, de gestión y de decisión otorgada por la propia Constitución a los órganos garantes en el multicitado artículo 6º, fracción IV.

4.6 Sanciones

Este tema es causa de controversia entre los teóricos de la transparencia y el acceso a la información, debido al debate de si los órganos garantes deben tener facultades o no para emitir sanciones de manera directa a los sujetos obligados y los servidores públicos ante los incumplimientos de la Ley.

La discusión se agrava si consideramos que las resoluciones que emiten estas instituciones son definitivas, inatacables y obligatorias para las instituciones públicas.

Cabe recordar el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuya resolución determinó la inconstitucionalidad del artículo 74 de la Ley de Transparencia de Campeche, que permitía la impugnación de las resoluciones por parte de los sujetos obligados ante el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.¹⁵

La atribución de sancionar de manera directa no debe ser competencia de los órganos garantes, dado que esta facultad excedería las funciones naturales de una institución garante de derechos humanos, cuyos objetivos principales son: asegurar las condiciones para que la población ejerza el acceso a la información pública y, el acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (derechos ARCO) positivamente, con certeza jurídica y procedimental, así como vigilar que la normatividad que regula el ejercicio de estos derechos sea cumplida por las instituciones públicas.

En el caso de los incumplimientos a la normatividad, los organismos de transparencia deben proporcionar las pruebas y la documentación fundada y motivada de las infracciones cometidas a las contralorías u órganos de control, para que éstos, en uso de sus facultades, determinen el daño y la sanción correspondiente.

Será importante revisar las atribuciones y el papel de los órganos de control y las leyes de responsabilidad administrativa, a fin de que esta función se lleve a cabo de manera expedita y eficiente.

4.7 Proceso de selección de los integrantes del pleno de los órganos garantes

Otro aspecto importante es la definición de un proceso general para designar a los comisionados o consejeros que integran los plenos de los órganos garantes de la transparencia en el país. Para ello, la Ley General deberá contener los criterios de selección y un procedimiento específico replicable en las leyes federal y de las entidades federativas en sus contenidos.

Para garantizar que el pleno del órgano garante sea imparcial, autónomo y especializado, es conveniente que el proceso se abra a la participación de la sociedad mediante una convocatoria pública, especificando los requisitos mínimos que deberán cubrir los aspirantes a ocupar tales cargos.

Los candidatos deberán presentar un programa de trabajo y un ensayo en el que expongan su visión de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, y la proyección que pretenden darles para consolidarlos entre la población. Además, tendrán que someterse a entrevistas públicas y comprobar su experiencia y conocimientos en la materia. Los documentos que entreguen serán sujetos a ser considerados como información pública, con el debido cuidado de los datos personales.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, acción de Inconstitucionalidad 56/2009, resolución del 10 de julio de 2012. Un resumen de este juicio puede consultarse en: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=111407&SeguimientoID=471>

El pleno de los órganos garantes debe ser integrado por tres o cinco comisionados o consejeros, dependiendo de la densidad demográfica y la extensión territorial de las entidades federativas. Para el caso del órgano garante federal, por las dimensiones del trabajo que desempeña y la posible ampliación de sus funciones, deberá estar conformado, por lo menos, con siete comisionados. Además, es pertinente que la designación se haga de manera escalonada para dar continuidad a los objetivos y metas y al trabajo realizado hasta ese momento.

La duración en el cargo puede ser de siete años, sin posibilidad de reelección. En la integración del órgano colegiado debe procurarse, también, la equidad de género.

En congruencia con lo anterior, todo el proceso debe estar a cargo de las legislaturas locales. Para el caso de las entidades federativas, del Senado, para el del órgano federal. La designación de los comisionados o consejeros puede darse por votación de las dos terceras partes de la legislatura, a fin de encontrar el mayor consenso entre las fuerzas políticas, con base en el desempeño y la preparación de los candidatos.

De la misma forma, el presidente del órgano garante deberá ser designado por la votación de las dos terceras partes de la legislatura correspondiente, entre los comisionados o consejeros que se postulen para ocupar esa responsabilidad.

Lo más importante es conseguir que estos órganos garantes de la transparencia sean conformados por ciudadanos que no respondan a intereses políticos o particulares, lo que, en principio, será un buen fundamento para la imparcialidad de sus decisiones.

4.8 Convenios y acuerdos con los órganos de gobierno y sujetos obligados autónomos

Este tipo de convenios y acuerdos tienen el propósito de establecer compromisos para realizar acciones coordinadas entre los sujetos obligados y los órganos garantes. Estas acciones buscarán consolidar la cultura de la transparencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la rendición de cuentas con esquemas de participación ciudadana.

Los convenios y acuerdos deben enfocarse en optimizar la comunicación entre los sujetos obligados y los órganos garantes; mejorar y consolidar la oferta de la información pública a través del apoyo de las nuevas tecnologías de información; generar un programa de capacitación permanente de los servidores públicos; realizar foros de análisis y de intercambio de opiniones para detectar áreas de oportunidad en la publicación de la información de oficio y el servicio de información pública; coadyuvar en la difusión de los derechos de acceso a la información y de protección

Para garantizar que el pleno del órgano garante sea imparcial, autónomo y especializado, es conveniente que el proceso se abra a la participación de la sociedad mediante una convocatoria pública.

de datos personales; generar metodologías para valorar el desempeño de los sujetos obligados; y comprometer la participación de los sujetos obligados en el diálogo por la transparencia con la sociedad civil.

4.9 La Protección de los Datos Personales

A partir de la reforma al artículo 6° constitucional de 2007, a los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información les fue conferida la tarea de vigilar la protección, acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales. Esta facultad está ligada al derecho de acceso a la información pública, precisamente, porque la protección de los datos de las personas en poder de las entidades públicas de los tres poderes y los órganos autónomos de la federación y las entidades federativas establece límites a la divulgación de la información pública.

La fracción II del artículo 6° constitucional determina que la “información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y excepciones que fijen las leyes”. Por esta disposición constitucional, la mayoría de las leyes de transparencia y acceso a la información pública del país, incluida la federal, contienen un apartado en el que regulan la protección de los datos personales en posesión de las instituciones públicas. Más aún, al mes de agosto de 2012, siete entidades federativas¹⁶ cuentan con una ley específica en materia de datos personales, que reglamenta el mandato de la fracción aludida y el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución, que también instituye los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales (derechos ARCO).

Así, los órganos garantes de la transparencia han asumido la responsabilidad de establecer los procedimientos para la protección de los datos personales y el ejercicio de los derechos ARCO en el ámbito de las instituciones públicas, lo que complementa sus funciones primigenias y las vuelve compatibles en un contexto general.

En ese sentido, parece conveniente plantear la necesidad de expedir una Ley General en materia de datos personales en posesión de las entidades públicas, para separar la regulación de las obligaciones de transparencia y acceso a la información, de la de protección, acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales. De esta manera, se obligará al resto de las entidades federativas y a la federación a publicar su propia ley, acatando las disposiciones de la Ley General y, en el caso de las siete entidades que ya cuentan con una, a adecuar sus contenidos a los mandatos de ésta.

El caso del órgano garante federal va más allá de la protección de los datos en poder de las instituciones gubernamentales. El 5 julio de 2010 fue publicada la Ley

¹⁶ Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México, Oaxaca y Tlaxcala.

Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP), cuya custodia quedó a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), que a raíz de este acontecimiento cambió su denominación.

La tarea, sin embargo, es compleja y muy extensa; además de que conlleva un tratamiento distinto a los procedimientos diseñados para la protección de los datos en manos del sector público.

En ese sentido, coincido con algunos expertos en la materia en que lo más adecuado sería conferir la custodia de la normatividad que regula la protección de datos personales en poder del sector privado a un organismo especializado, dependiente del Ejecutivo Federal, con facultades y competencias para que pueda cumplir cabalmente con esta labor de grandes dimensiones e implicaciones; tal como se realiza en otros países como España, Argentina y Uruguay.

5. Conclusiones

Las propuestas contenidas en este texto están encaminadas al desarrollo de una política pública completa de transparencia y acceso a la información, que pueda articularse con las demás propuestas de la Red por la Rendición de Cuentas, para consolidar, precisamente, un efectivo sistema de rendición de cuentas que nos conduzca a una democracia con mayor grado de participación ciudadana.

Si continuamos con la heterogeneidad de las leyes y las capacidades institucionales de los órganos garantes, la transparencia se quedará en la retórica política, sin tener los efectos deseados en las instituciones públicas y en la sociedad; es decir, nos estancaremos en la práctica de la simulación por parte de las autoridades, que procuran cumplir con una normatividad cómoda, derivada de la interpretación de los principios constitucionales a conveniencia, ante la tolerancia de instituciones de transparencia débiles y poco o nada independientes de los poderes públicos.

Esta diversidad en el marco jurídico y las capacidades institucionales establece distinciones cívicas entre los mexicanos por su lugar de residencia, que los convierte en ciudadanos de segunda o tercera categoría en lo que a transparencia y rendición de cuentas se refiere, relegándolos a la calidad de súbditos, sin la posibilidad de interactuar y, mucho menos, criticar o contradecir las decisiones de sus gobernantes.

En tal contexto, es urgente tomar medidas como las aquí propuestas para eliminar esa inequidad en que se ejercita el derecho constitucional de acceso a la información en el país, y generar una ciudadanía informada y con capacidad para asumir el papel protagónico que le otorga la democracia.

Cabe señalar que actualmente se discute en el Senado de la República la inclusión de los aspectos mencionados en este trabajo, en las reformas constitucionales propuestas por las fracciones parlamentarias de los principales partidos políticos. Estos temas seguramente serán desarrollados con amplitud en las leyes generales en materia de transparencia y acceso a la información, protección de datos personales y archivos.

Finalmente, el establecimiento de un marco jurídico homogéneo en transparencia y acceso a la información permitirá la articulación de estas materias con otras

relacionadas con la rendición de cuentas, como la fiscalización, evaluación, vigilancia y auditoría de la gestión pública, la contabilidad gubernamental, el proceso de planeación y presupuesto, la administración de archivos y la participación ciudadana.

De la misma forma, unos órganos garantes de transparencia fortalecidos tendrán la posibilidad de coordinarse con las instituciones que regulan los temas mencionados, a fin de combatir la fragmentación que existe en el diseño estructural del sistema de rendición de cuentas.

En términos prácticos, la implementación de normas y mecanismos que determinen la calidad de la transparencia de las instituciones de gobierno y garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país, derivará en un mejor sistema de control y gestión de archivos, en la publicación de información veraz sobre el uso y destino de los recursos públicos, en el conocimiento de los resultados de las evaluaciones y auditorías practicadas a los gobiernos, y en el seguimiento puntual a la procuración de justicia, entre otros asuntos.

Todo ello hará posible que los habitantes de cualquier región del país cuenten con información oportuna, real, que les sirva para formarse una opinión crítica de la actuación de sus gobernantes y los motive a involucrarse, ya sea de manera individual o colectiva, en los asuntos públicos, participando en la evaluación de las políticas públicas.

Sin duda, la transparencia y el acceso a la información, vinculados a las políticas de fiscalización y control de la administración pública, serán fundamentales para la generación de un sistema óptimo de rendición de cuentas en todo el país.

6. Bibliografía

Artículo XIX, oficina para México y Centro América y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Índice del Derecho de Acceso a la Información, México, 2010, <http://www.checatuley.org/>.

Carbonell, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, Fontamara, México, 2008.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Métrica de la Transparencia 2010, Coordinado por Sergio López Ayllón, México, 2010.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) e Instituto de Investigaciones Jurídicas, El Futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales: Consideraciones sobre su autonomía constitucional, (redactores: José Antonio Caballero, Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro, Sergio López Ayllón, José Roldán Xopa y Pedro Salazar Ugarte), de próxima publicación.

Guerra Ford, Oscar M., Los Órganos Garantes de Transparencia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

Puente Martínez Khemvirg, “Tendencias internacionales en la infraestructura ética: transparencia, integridad y rendición de cuentas”, en Uvalle Berrones, Ricardo (coordinador), Rumbos de la Transparencia en México, UNAM, México, 2011.

Red de Rendición de Cuentas, Hacia una Política de Rendición de Cuentas (Notas para una deliberación en curso), 2012, http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/propuesta_rrc.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 56/2009, resolución del 10 de julio de 2012, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=111407&SeguimientoID=471>

Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Núm. 29, México, 2010.

Autonomía constitucional de la ASF se terminó de imprimir
en el mes de marzo del año 2013 en XX.
El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



Maestro Oscar Mauricio Guerra Ford

Cuenta con Licenciatura en Economía y Maestría en Ciencias Económicas por la Facultad de Economía de la UNAM, Diplomado en Economía Matemática y estudios de Licenciatura en Sociología.

Es Profesor Asociado de Tiempo Completo Definitivo, con licencia, de la Facultad de Economía de la UNAM, en donde a la fecha tiene una antigüedad de 29 años.

Distinguido en el año 2000 con el Premio Universidad Nacional a Jóvenes Académicos.

Ha sido Presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, Presidente del Colegio Nacional de Economistas y, de 2010 a 2011, Presidente de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.

Actualmente es Comisionado Ciudadano Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF).

ISBN 978-607-7843-42-9



**Centro de Investigación y Docencia
Económicas, A. C.**
Carretera México-Toluca No. 3655,
Col. Lomas de Santa Fe, C. P. 01210, México, D. F.



www.rendiciondecuentas.mx

f RRC Red por la Rendición de Cuentas
@ @Rindan Cuentas