



LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN LOS
ESTADOS DE MÉXICO: COYUNTURA DE SU TRANSICIÓN
HACIA UN MODELO ÚNICO

Tesis presentada por
Luis Alonso Pérez Chávez

Para obtener el grado de
Maestro en Desarrollo Regional

Tijuana, B. C., México
2016

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

Dr. Tonatiuh Guillén López

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

DEDICATORIA

*A mi esposa Laura.
Este esfuerzo es por ti, para ti y contigo.*

*A nuestras familias.
Por su apoyo incondicional.*

A los mexicanos que trabajan por un país mejor.

AGRADECIMIENTOS

Gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por su apoyo económico, el cual hizo posible mi dedicación de tiempo completo y exclusivo. A El Colegio de la Frontera Norte por la formación académica recibida, de manera particular a mis coordinadores y profesores. A mi director de tesis, Dr. Tonatiuh Guillén, y a mis lectores, Dr. Monsiváis y Dr. Tapia.

A los funcionarios de los institutos de transparencia y unidades de información pública que me abrieron las puertas de sus oficinas y me compartieron su experiencia y su perspectiva sobre los avances y los retos que enfrenta el acceso a la información pública en los estados de México.

Muchas gracias a mis compañeros de maestría y ahora amigos, por acompañarme a lo largo de dos extenuantes años de estrés y agobio, pero de intenso aprendizaje y reflexión. Gracias por su ayuda y su aliento durante los momentos más difíciles.

Por último, gracias a mi esposa Laura y a nuestras familias por el apoyo incondicional y la constante motivación, sin ustedes este trabajo no hubiera sido posible.

Gracias.

RESUMEN:

Esta investigación contribuye al análisis del acceso a la información pública de los poderes ejecutivos estatales en México, durante un periodo de transición de un modelo federalista y diversificado de acceso a la información pública que prevaleció de 2001 a 2016, a un nuevo modelo neocentralista, que comprende la homologación de las leyes estatales de transparencia y acceso a la información, y la conformación de un Sistema Nacional que articula y coordina a todas las instancias que contribuyen a la vigencia de la transparencia y acceso a la información pública en todo el País.

Las hipótesis rectora de esta investigación plantea que la alternancia partidista y la competencia electoral en las entidades federativas ha contribuido al desarrollo de capacidades institucionales para el acceso a la información pública en poderes ejecutivos estatales. La evidencia empírica parece apoyar esta hipótesis, pues tras el análisis de los marcos jurídico, administrativo y operativo de los poderes ejecutivos de los estados de Baja California, Michoacán y Tamaulipas, así como la realización de un ejercicio comparativo de acceso a la información pública, se encontró que el Estado con mayor competencia electoral permitía una mayor capacidad de acceso a la información pública, y el Estado que nunca había experimentado una transición partidista en la gubernatura presentó la mayor renuencia a la apertura informativa.

Palabras clave: Acceso a la información pública, transparencia, gobiernos estatales, alternancia partidista, competencia electoral.

ABSTRACT

This investigation contributes to the analysis of the access to public information of the executive branches of state governments in México, during a transition period from a federally decentralized and diversified model, which prevailed from 2001 to 2016, towards a neo-centralist model, with nationally aligned transparency and access to public

information state laws, and National System that articulates and coordinates public institutions related with transparency and access to public information in México.

The hypothesis suggests that in Mexican states rotation in governing political parties and electoral competition has contributed to the development of institutional capacities to access public information from the executive branches. After the analysis of the legal, administrative and operative frameworks of the states of Baja California, Michoacán and Tamaulipas, and the completion of a comparative access to public information experiment, the empiric evidence seems to support the assumption. The state with the highest electoral competition provided a superior access to public information, while the state that never experienced a political party rotation in the executive branch was the most reluctant to provide access to public information.

Keywords: access to public information, transparency, state governments, political party rotation, electoral competition.

ÍNDICE:

| | |
|---|-----|
| Introducción | 1 |
| Antecedentes en México | 3 |
| Justificación del estudio desde la perspectiva estatal | 7 |
| Objetivo | 11 |
| Metodología | 11 |
| Hipótesis | 15 |
| Presentación del estudio | 16 |
| Fuentes de información | 18 |
| | |
| Capítulo 1: Marco teórico conceptual | 22 |
| 1.1 Acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas | 22 |
| 1.2 Procesos políticos | 23 |
| 1.3 Modelos federalista y neocentralista del acceso a la información..... | 25 |
| 1.4 Participación ciudadana | 26 |
| 1.5 Capacidades institucionales | 28 |
| | |
| Capítulo 2: Casos de estudio | 31 |
| 2.1 Introducción | 31 |
| 2.2 Características de los estados | 33 |
| | |
| Capítulo 3: Análisis de las capacidades jurídicas: Constituciones | 39 |
| 3.1.1 Introducción al análisis de capacidades institucionales | 39 |
| 3.1.3 Metodología para la evaluación jurídica | 41 |
| 3.2 Evaluación de las constituciones | 46 |
| 3.3 Resultados de la evaluación de las constituciones | 66 |
| 3.4 Conclusiones de la evaluación de las constituciones | 70 |
| | |
| Capítulo 4: Análisis de las capacidades jurídicas: Leyes de Acceso a la Información ... | 74 |
| 4.1 Resultados de la evaluación de las leyes | 117 |
| 4.2 Conclusiones de la evaluación de las leyes | 119 |
| | |
| Capítulo 5: Análisis de las capacidades administrativas | 127 |
| 5.1 Metodología para el análisis de las capacidades administrativas | 128 |
| 5.2 Unidades de información de los poderes ejecutivos estatales | 131 |
| 5.2.1 Resultados del análisis de las unidades de información | 138 |
| 5.3 Órganos garantes estatales | 144 |
| 5.3.1 Resultados del análisis de los órganos garantes estatales | 158 |
| 5.4 Conclusiones del análisis de las capacidades administrativas | 160 |

| | |
|--|-----|
| Capítulo 6: Análisis de las capacidades operativas | 164 |
| 6.1.1 Evaluación de los procedimientos de solicitud y acceso a la información | 165 |
| 6.1.2 Evaluación de los procedimientos de impugnación | 171 |
| 6.2.1 Evaluación de los reglamentos de las leyes de transparencia | 175 |
| 6.2.1.1 Resultados de la evaluación de los reglamentos de las leyes de transparencia . | 199 |
| 6.2.2 Evaluación de reglamentos de órganos garantes | 204 |
| 6.2.2.1 Resultados de la evaluación de los reglamentos de órganos garantes | 216 |
| 6.3 Conclusiones de la evaluación de las capacidades operativas | 220 |
| | |
| Capítulo 7: Experimento de acceso a la información | 225 |
| 7.1 Metodología | 226 |
| 7.1.1 Relevancia de las preguntas | 229 |
| 7.1.2 Solicitudes y recursos de revisión en anonimato | 235 |
| 7.1.3 Posibles escenarios de respuesta y de resolución de recursos de revisión | 236 |
| 7.2 Fase 1: Solicitudes de información | 237 |
| 7.3 Fase 2: Recursos de Revisión | 276 |
| 7.4 Conclusiones | 293 |
| | |
| Capítulo 8: La transición de los sistemas locales de acceso a la información | 301 |
| 8.1 Recentralización de la transparencia y acceso a la información | 302 |
| 8.2 Otros procesos de recentralización en el Gobierno Federal | 303 |
| 8.3 Estrategias de recentralización del acceso a la información pública | 305 |
| 8.4 Expectativas del modelo neocentralista | 305 |
| 8.5 Conclusiones | 312 |
| | |
| Capítulo 9: El acceso a la información: logros y retos pendientes desde la perspectiva local | 314 |
| 9.1 Conclusiones | 321 |
| | |
| Bibliografía | 323 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|---|-----|
| Gráfica 2.1 Predominio partidista del Congreso de Baja California 1986-2016 | 40 |
| Gráfica 2.2 Distribución partidista del Congreso de Baja California 2001-2016 | 41 |
| Gráfica 2.3 Distribución partidista del Congreso de Michoacán 2002-2016 | 43 |
| Gráfica 2.4 Distribución Partidista del Congreso de Tamaulipas 2002-2016 | 44 |
| Cuadro 3.1 Línea de tiempo: Reformas Constitucionales | 73 |
| Cuadro 3.2 Resultados de la evaluación de las constituciones | 79 |
| Gráfico 4.1 Línea de tiempo de reformas a las leyes de transparencia de B.C., Michoacán y Tamaulipas 2002-2016 | 123 |
| Cuadro 4.2 Resultados de la evaluación de las leyes de acceso a la información | 131 |
| Cuadro 5.1 Plantilla de personal de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán, 2011-2015 | 137 |
| Cuadro 5.2 Presupuesto de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán, 2011-2015 | 138 |
| Cuadro 5.3 Plantilla de personal de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California, 2011-2015 | 139 |
| Cuadro 5.4 Presupuesto de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California, 2011-2015 | 141 |
| Cuadro 5.5 Plantilla de personal de la coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, 2011-2015 | 143 |
| Cuadro 5.6 Características de la operación de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas | 144 |
| Cuadro 5.7 Total de las plantillas de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas, y la tasa de funcionarios por cada 100 mil habitantes, 2011-2015 | 146 |
| Cuadro 5.8 Variaciones en las plantillas de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas, 2011-2015 | 146 |

| | |
|--|-----|
| Cuadro 5.9 Presupuestos de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán y B.C., y el monto destinado a su operación por cada 100 mil habitantes, 2011-2015 | 147 |
| Cuadro 5.10 Variaciones en los presupuestos de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán y B.C., 2011-2015 | 148 |
| Cuadro 5.11 Presupuestos anuales del Órgano Garante del Estado de Michoacán, 2011-2015 | 154 |
| Cuadro 5.12 Variaciones en presupuestos anuales del Órgano Garante de Michoacán, 2011-2015 | 154 |
| Cuadro 5.13 Presupuesto del Órgano Garante de Baja California, 2011-2015 | 159 |
| Cuadro 5.14 Variaciones en presupuestos anuales del Órgano Garante de Baja California, 2011-2015 | 159 |
| Cuadro 5.15 Presupuesto del Órgano Garante de Tamaulipas, 2011-2015 | 162 |
| Cuadro 5.16 Variaciones en los presupuestos anuales del Órgano Garante de Tamaulipas, 2011-2015 | 163 |
| Cuadro 6.1 Resultado de evaluación a los reglamentos de leyes de transparencia | 167 |
| Cuadro 6.1 Resultado de evaluación a los reglamentos de los órganos garantes | 223 |
| Cuadro 7.1 Dependencias y organismos del Poder Ejecutivo de Michoacán con mayor número de solicitudes de información | 235 |
| Cuadro 7.2 Temas con mayor número de solicitudes de información pública ante las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo de Baja California | 236 |
| Cuadro 7.3 Posibles resultados y valoración de las respuestas a solicitudes de información pública y recursos de revisión | 241 |
| Cuadro 8.1 Problemas en el ejercicio del derecho al acceso a la información y posibles escenarios de solución con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia ... | 316 |

INTRODUCCIÓN

Para el ser humano la información es uno de los insumos más importantes para conocer y dominar su entorno, desarrollarse en sociedad y establecer mecanismos de actividad y convivencia. Cuando la información está en manos de los pocos, éstos pueden utilizarla para el dominio de los muchos, hurtándoles así el conocimiento de la realidad social y sus posibilidades de modificación. Por eso se dice que la información es poder (Romano, 2009).

Al ser la información una fuente de poder, aquellos que han poseído el poder político han tendido a ocultar de la mirada de los ciudadanos aquella documentación socialmente valiosa como documentos, archivos o escritos. Por ello el derecho ciudadano a la información pública es una invención históricamente tardía. Aparece como la idea liberal del Estado mandatario, es decir, del Estado que carece por definición de intereses propios y que sólo responde a los intereses de quienes lo erigen y lo legitiman, que son los ciudadanos. Sin embargo, será hasta la aparición del Estado democrático liberal en el siglo XIX, que el derecho a la información comienza a formar parte de las democracias constitucionales (Rodríguez, 2004).

Aún en estados democráticos –que celebran elecciones libres y prevalece el Estado de derecho– el acceso a la información puede verse limitado por diversos factores políticos o administrativos. En el contexto de una administración pública altamente politizada los funcionarios públicos suelen ver la información como una fuente de poder, lo que los puede llevar a ser cautelosos a la hora de liberar datos por las potenciales consecuencias que esto implicaría para ellos o para los superiores jerárquicos que los designaron en sus puestos (Fumega y Fabrizio, 2013). Para los funcionarios de elección popular la información positiva es la piedra angular de una buena imagen pública, pues coteja sus acciones comunitarias cumplidas y lo valida como líder social. En contraste, la divulgación de información negativa es altamente perjudicial, al evidenciar la incompetencia o exhibir corruptelas. La información clandestina se vuelve entonces moneda de cambio entre círculos del poder político.

Al retirar de las manos de los gobernantes la posesión exclusiva de la información, ésta pierde el valor de negociación extraoficial. Es así como el acceso ciudadano a la información pública gubernamental se convierte en un mecanismo que reconfigura las relaciones de poder entre los ciudadanos y sus gobernantes.

Las políticas de fomento al acceso a la información ayudan a reducir los problemas, ineficiencias y la corrupción al interior de las organizaciones gubernamentales. En medida en que todos los niveles de gobierno hagan disponible al público la información necesaria para juzgar la calidad de sus políticas, su nivel de desempeño y los resultados obtenidos, se reducirá la asimetría de la información y será posible que la sociedad recupere control sobre sus gobiernos (Vergara, 2005).

El fin último del acceso a la información gubernamental debe ir más allá de exhibir públicamente a los funcionarios públicos corruptos o incompetentes. Si el objetivo es disuadir o eliminar las conductas indebidas, el acceso a la información se convierte en un eslabón inicial de un sistema de rendición de cuentas, entendido –en su sentido más elemental– como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones (Hickok, 1995). Existen dos elementos básicas necesarias para que este sistema logre su cometido: 1) *answerability*: la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; 2) *enforcement*: la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Schedler, 2006).

Si bien el impacto deseado se centra en las instituciones gubernamentales, las consecuencias positivas del acceso a la información permean a toda la sociedad, al convertirse en un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos tales como derechos sociales y culturales. El derecho a la información permite a los ciudadanos definir ciertas circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas con el fin de mejorar sus condiciones de vida (OEA, 2013).

La apertura informativa de las instituciones gubernamentales también tiene una relación con el desarrollo económico de un país o una región, ya que son concebidas como “metainstituciones” subyacentes en un universo más amplio de instituciones que apoyan la economía del mercado (Burki y Perry, 1998).

En la magnitud de las implicaciones políticas, sociales y económicas radica la importancia del acceso ciudadano a la información pública que motiva la presente investigación.

Antecedentes en México

El acceso a la información pública es un derecho antiguo para los mexicanos cuyo ejercicio aún no logra consolidarse plenamente. Este derecho fue introducido a la Constitución Federal en 1977 como parte de la reforma política del presidente López Portillo, al adicionar una oración al artículo sexto que enunciaba: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin una reglamentación que precisara su aplicación, el espíritu democrático de la enmienda constitucional se desvaneció en un ideal somero sin forma ni objetivo, destinándolo a convertirse en letra muerta.

Tuvieron que transcurrir 25 años para que se promulgara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual normaba el acceso ciudadano a la información pública del gobierno federal. Un año después comenzaría a operar el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, un organismo encargado de garantizar el ejercicio de este derecho y resolver sobre los recursos de inconformidad sobre negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

Muchos fueron los eventos ocurridos y los cambios políticos y sociales que sucedieron durante ese cuarto de siglo y que resultaron en la promulgación de la Ley de Transparencia. Diversos intentos por lograr una reglamentación del derecho a la información se llevaron a cabo: la primera en 1980, una segunda en 1995 y una tercera en

1998, pero todos fallaron por falta de consenso entre los legisladores de distintos partidos políticos (Gamboa, 2007). Fue hasta la llegada del primer presidente de un partido de oposición a la Presidencia de la República, el panista Vicente Fox, que se logró alcanzar un consenso entre las distintas fuerzas políticas del país para aprobar el proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Es importante resaltar el papel primordial que jugó la sociedad civil organizada en la creación de un marco normativo para el acceso a la información, en particular los integrantes del “Grupo Oaxaca”, una comisión técnica ciudadana conformada por ciudadanos, académicos y periodistas que participaron en un seminario de derecho a la información celebrado en mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca. Los trabajos posteriores de la comisión resultaron en el primer proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información, mismo que fue adoptado y apoyado el de diciembre de 2001 por miembros de todos los partidos representados en la Cámara de Diputados, paradójicamente con excepción del Partido Acción Nacional (Cortés, 2003).

También es importante resaltar que un año antes de la aprobación de la Ley Federal, los estados de Jalisco y Sinaloa se habían adelantado a la legislación federal, promulgando sus propias leyes de transparencia por iniciativa de funcionarios gubernamentales y organizaciones ciudadanas, lo que de entrada muestra un origen federalista y descentralizado del acceso a la información en el país. Incluso municipios como Querétaro y Torreón fueron pioneros en apertura informativa, el primero aprobando un reglamento de transparencia y acceso a la información pública meses antes a la legislación estatal y federal en la materia, el segundo lo hizo pocos meses después (Guillén, 2003). El origen tan disgregado del acceso a la información pública derivó en un marco jurídico e institucional heterogéneo.

Tras la promulgación de la Ley Federal los estados gradualmente fueron promulgando sus propias leyes, pero sin un modelo legal rector, resultando en una heterogeneidad legislativa, una diversidad institucional y de procedimientos, lo cual desde la perspectiva federalista era normal, inevitable y deseable, siempre y cuando prevaleciera el derecho y

su vigencia. Ante las inequidades legales que esta diversidad generaba, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) acordó impulsar en 2006 una iniciativa de reforma al artículo sexto constitucional que impusiera condiciones legales mínimas y equitativas de acceso a la información en los estados, así como la creación de instituciones “a la altura de la exigencia nacional” y “acorde al federalismo al que aspira” la CONAGO (IFAI, 2007). Las características de esta iniciativa distaban mucho de los preceptos federalistas, y se aproximaban más a un modelo nacional, centralista y homogeneizador del ejercicio del acceso a la información pública.

La reforma se aprobó en 2007 e instituyó el acceso a la información pública gubernamental como una garantía individual, imponiendo la obligatoriedad de su cumplimiento y estableciendo condiciones mínimas del ejercicio de este derecho político a nivel nacional. A pesar de la reforma, monitoreos de la calidad del acceso a la información como la Métrica Nacional de Transparencia (CIDE, 2014) y el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (FUNDAR, 2014) revelaban que en 2014 los poderes ejecutivos estatales aún presentaban desempeños muy heterogéneos, e incluso en retroceso, por lo cual se buscó avanzar hacia un modelo aún más centralizado.

Un nuevo ciclo de alternancia partidista en la Presidencia de la República Mexicana trajo consigo un fuerte impulso a la recentralización de las políticas públicas, entre ellas la transparencia y el acceso a la información pública. Una nueva reforma al artículo sexto constitucional se aprobó en 2014, sentando las bases para la creación de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en 2015, y la subsecuente promulgación de leyes estatales concurrentes a más tardar en mayo de 2016. La nueva Ley General busca romper con la inercia de estancamiento y las restricciones generadas por el modelo federalista en los estados, mediante la homologación del marco normativo nacional, así como de una centralización de las funciones de los órganos garantes estatales, a través de un proyecto nacional para la articulación, coordinación, evaluación y operación integral de las distintas instancias que contribuyen a la vigencia de la transparencia en todo el País y en los tres órdenes de gobierno, conocido como Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Una característica importante de la reforma es que instituye nuevo modelo de acceso a la información que busca reconfigurar las relaciones de poder entre el Gobierno Federal, los gobiernos subnacionales y los ciudadanos. Por una parte busca lograrlo a través de la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, una herramienta tecnológica para la presentación de solicitudes de información, recursos de revisión y consulta de información pública de oficio, así como para la comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, mediante procesos homologados y en un solo portal de internet. Otra estrategia es facultando al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para ver y resolver recursos de revisión interpuestos por particulares en las entidades federativas en contra de las resoluciones de las unidades concentradoras de transparencia locales.

La evolución que experimenta el acceso a la información pública a nivel nacional es una de las agendas pendientes de la consolidación democrática de México, de suma importancia para el ejercicio pleno de la ciudadanía, así como de relevancia intrínseca en la dinámica política del país. Pero también es un insumo importante para la modernización de la gestión pública en el país, generando nuevos esquemas operativos para el ejercicio de la burocracia y nuevas posibilidades de acción ciudadana, que conduzcan a una nueva etapa en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados.

Las oportunidades que surgen ante estas transformaciones son el motivo central para continuar investigando el tema, analizando este debate público nacional y sus expresiones en la dimensión del poder y de la política en los Estados. Esta tesis busca hacer una aportación a los procesos de evolución en materia de acceso a la información pública y transparencia gubernamental en las entidades federativas, un proceso que transformación muy importante para la administración pública de los gobierno subnacionales y cuyos resultados aún están por evaluarse.

Justificación del estudio desde la perspectiva estatal

La trascendencia del cambio de modelo jurídico e institucional va más allá de la heterogeneidad u homogeneidad legislativa, pues la autonomía de los estados les permite crear marcos legales e institucionales adecuados a las diversas características y necesidades de cada una de las entidades federativas del País. El problema de mantener un modelo federalista con marcos legislativos e institucionales propios para cada Estado es que un mismo derecho ciudadano se ve regulado por más de una treintena de leyes, con definiciones, criterios, conceptos, procedimientos y requisitos diferentes, cada uno con distintos niveles de apertura a la publicación de la información generada o en custodia de sus dependencias o unidades administrativas, lo cual puede convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo y equitativo de una garantía constitucional.

Otro obstáculo importante al debido ejercicio del derecho al acceso a la información en las entidades federativas son las imprecisiones o lagunas en sus distintas leyes, así como las malas prácticas en la observancia de los lineamientos jurídicos o administrativos por parte de los sujetos obligados de los poderes ejecutivos estatales. Lo anterior resulta en capacidades diferenciadas de acceso a la información pública para los ciudadanos y en prácticas burocráticas dispares, lo que finalmente deriva en una multiplicidad de restricciones y obstáculos presentes desde las distintas perspectivas que se analice. Desde una perspectiva ciudadana implica tener o no la capacidad de ejercer un derecho político. Desde una perspectiva institucional implica organismos destinados a garantizar el ejercicio del acceso a la información con diferentes grados de consolidación, e incluso perpetuando mecanismos de resistencia a la apertura informativa en lugar de eliminarlos.

Como consecuencia de esta diversidad de marcos institucionales y prácticas en los estados, los mexicanos no cuentan con la misma capacidad de conocer las decisiones tomadas por sus gobernantes, los gastos efectuados y las metas alcanzadas o fracasadas, entre otros elementos de la información gubernamental. Por otra parte, los servidores públicos no tienen la misma obligación de transparentar sus acciones ni de rendir cuentas,

preservando una condición antidemocrática de opacidad gubernamental y desinformación ciudadana, ingredientes esenciales de la corrupción y los abusos de poder.

2015 fue un año de transición para la transparencia y el acceso a la información en los estados de la república mexicana. Trajo el final del modelo federalista heterogéneo, así como el inicio de los trabajos legislativos del nuevo modelo nacional homologado. Esta etapa de evolución jurídica e institucional quedó enmarcada en la elaboración de la presente tesis, la cual inició a mediados de 2014 y concluyó a mediados de 2016. Ésta tesis se elabora en éste periodo de transformación jurídica e institucional, una coyuntura que brindó la oportunidad de desarrollar una tesis sincrónica con la evolución del acceso a la información en los estados de la república mexicana, de analizar los procesos políticos y sociales que dieron forma a sus leyes e instituciones, así como la participación de distintos actores sociales, sus motivaciones y aportaciones finales al proceso.

Una vez concluido el periodo de transición, permite contrastar el modelo heterogéneo con el homologado para detectar los puntos fuertes y débiles de cada uno, identificar las distintas capacidades institucionales que generan en cada entidad federativa y determinar cuál de los dos brinda al ciudadano mayores facultades para acceder a la información pública gubernamental. Esto implica responder a la pregunta esencial sobre el avance, estancamiento o progreso de las capacidades jurídicas e institucionales para el acceso a la información, desde la perspectiva ciudadana.

En México más del 90 por ciento de la población vive en los 31 estados de la república (INEGI, 2010), sin embargo es un país altamente centralizado en su dinámica burocrática y sus decisiones políticas. Desde las reformas constitucionales que buscaban fortalecer el federalismo durante la década de 1980, el Poder Ejecutivo Federal había desarrollado estrategias para acotar el centralismo en la administración pública y transferir mayores facultades administrativas y de planificación a los gobierno locales. A partir de la década de 2010 el Gobierno Federal comenzó a implementar una serie de cambios en sus políticas que tienden hacia la recentralización de la administración pública nacional.

La importancia de enfocar el estudio en los poderes ejecutivos estatales radica no sólo en la fuerte injerencia que las políticas locales –entre ellas las de acceso a la información pública– tienen sobre el funcionamiento y desarrollo de sus comunidades, sino por la cercanía con los ciudadanos y su entorno cotidiano. El enfoque comparativo que se adoptó en la investigación responde a la necesidad de contrastar las sendas tan disímiles que cada Estado de la república ha recorrido en el terreno democrático, y por ende, de la rendición de cuentas. El contraste interestatal permite construir un retrato de la heterogeneidad nacional y sus implicaciones para el acceso real y efectivo a la información pública gubernamental durante la última etapa de la vigencia del modelo federalista.

La selección de entidades federativas para la presente investigación se basó en la premisa que el acceso a la información y la transparencia gubernamental son elementos que definen a una democracia que trasciende la simple competencia electoral y se consolida como una democracia de tipo liberal (Coppedge, 2011). La expectativa es que la evolución democrática de una entidad federativa conlleve a una mayor apertura al acceso a la información y una práctica más amplia de este derecho político.

Las entidades seleccionadas representan tres condiciones políticas distintas presentes en el escenario nacional: Baja California, Tamaulipas y Michoacán.

a) Baja California: Primer Estado mexicano en tener elecciones con transición partidista en el Poder Ejecutivo en 1989. Considerando la alternancia de partidos políticos como una característica de una sociedad más democrática, se podría esperar que sea la entidad con el mayor desarrollo democrático y una evolución más avanzada en sus prácticas burocrático-administrativas, incluyendo, por supuesto, el acceso a la información pública.

b) Tamaulipas: Estado que hasta la elaboración de la tesis nunca había tenido alternancia partidista en el Poder Ejecutivo, con el Partido Revolucionario Institucional como único partido que había ocupado la gubernatura. Por ende, como expectativa, su bajo nivel de consolidación democrática posicionaría al sistema burocrático de su poder ejecutivo

estatal como uno de los menos desarrollados del país, especialmente en la materia que nos ocupa.

c) Michoacán: Estado que ha tenido tres ciclos de alternancia partidista en el poder ejecutivo, con una transición inicial del PRI al Partido de la Revolución Democrática, un segundo ciclo de alternancia con el regreso de PRI a la gubernatura y un retorno del PRD. Esto llevaría a suponer que no solo han experimentado una mayor consolidación democrática, sino una mayor avance de su función pública.

Una hipótesis sobre el desarrollo de capacidades institucionales en gobiernos locales mexicanos plantea que la competencia electoral y la alternancia partidista han debido promover el desarrollo de capacidades institucionales mejores, relativamente, debido a que los partidos, en su afán de permanecer en el poder en elecciones subsecuentes, tienen incentivos para mejorar su desempeño en el gobierno (Moreno, 2007). De ser así, nominalmente, Michoacán brindaría a la población la mayor capacidad de acceso a la información, debido a sus tres ciclos de alternancia partidista en su poder ejecutivo estatal.

Otro escenario de análisis es considerar que Baja California, al ser el Estado con la alternancia partidista más añeja, haya desarrollado un sistema de acceso a la información pública más avanzado, con una legislación más garantista, instituciones más fuertes y procedimientos burocráticos que faculten un mayor acceso a la información pública. En contraste, Tamaulipas tendría el sistema de acceso a la información pública menos desarrollado de los tres, mientras que el sistema de Michoacán tendría una evolución intermedia.

Las anteriores son posibilidades que permiten orientar este estudio y comprender la evolución de los estados del país en esta área sustantiva que es el acceso a la información pública y su evolución reciente. Su comparación permitirá valorar la conexión entre los alcances de este derecho y su relación (o desconexión) con las experiencias electorales y sus efectos en la evolución de los gobiernos. Además, la posición que en cada escenario

estatal han tenido las capacidades ciudadanas para su ejercicio para, finalmente, valorar el efecto que la reciente homologación jurídica e institucional puede tener en el ejercicio de este derecho, para cada uno de los estados objeto de la presente investigación.

Objetivo

Analizar la situación jurídica e institucional del acceso a la información pública en los estados de la república, a través de un estudio comparado de tres casos con distinto grado de evolución política, desde la perspectiva del ejercicio ciudadano de éste derecho, considerando en el balance los recientes cambios que han consolidado un modelo nacional homogéneo. El análisis comparado aborda las dimensiones de sus capacidades para el acceso a la información: legislativa, administrativa y operativa.

Metodología

Para lograr una medición del desarrollo alcanzado por los sistemas de acceso a la información pública en los poderes ejecutivos estatales de México durante la prevalencia del modelo federalista de acceso a la información pública, se utilizó la metodología de análisis comparativo subnacional utilizando un número pequeño de entidades federativas como muestra.

Mientras que estudios de alcance nacional (CIDE, 2007, 2010, 2014, y FUNDAR, 2014) evaluaban al Gobierno Federal, a las 32 entidades federativas, sus municipios y los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, esta investigación se enfocó de manera particular en los poderes ejecutivos estatales y seleccionó a tres entidades federativas como muestra.

Es importante precisar que la decisión de estudiar los poderes ejecutivos de tres estados y no los de las 32 entidades federativas responde en parte a las limitantes temporales y físicas de la presente investigación, pero también a la posibilidad de evaluar con mayor especificidad y el detalle tres casos representativos de la realidad político-burocrática

nacional. Si bien el estudio de todos los estados nos brindaría una mayor cantidad de observaciones, y por ende, la detección más precisa de patrones explicativos, el estudio de casos nos permite efectuar una evaluación más profunda y realizar inferencias posiblemente válidas sobre otros casos que comparten características similares.

Debido a que los procesos de evolución política y democrática en un país con frecuencia se desarrollan de manera desigual a lo largo de su territorio nacional, la comparación de unidades subnacionales permite una descripción más adecuada y profunda de sus procesos de cambio. Por otra parte, las similitudes en sus condiciones políticas, culturales y socioeconómicas permiten establecer un mayor control sobre las posibles variables explicativas, en contraste con las comparaciones entre países (Snyder, 2001).

Si bien podría considerarse que el derecho al acceso a la información pública en México es un campo de investigación relativamente nuevo, en los pasados tres lustros se han producido diversas investigaciones, en particular mediciones de la calidad normativa de los marcos legales en la materia (Merino 2005, Villanueva 2005, López Ayllón y Marván 2007). Destacan las dos mediciones periódicas previamente mencionadas: la Métrica Nacional de Transparencia (CIDE, 2007, 2010, 2014) y el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (FUNDAR, 2014, 2015), ambos generan indicadores sobre la calidad de las condiciones para el acceso a la información pública a nivel nacional. No existe aún una metodología estandarizada para la evaluación del acceso a la información pública en el País, sin embargo estas últimas comparten dos características comunes: 1) presentan un retrato de las condiciones del derecho a la información pública durante un año o un periodo corto de tiempo; y, 2) basan sus valoraciones en estándares ideales, atribuyendo calificaciones numéricas a partir de su nivel de apego a dichas pautas.

Una particularidad de este trabajo es la transversalidad del análisis comparativo, puesto que analiza la evolución de los marcos jurídicos, administrativos y operativos estatales a lo largo de un periodo de 14 años, considerando sus avances y retrocesos, así como las posibles causas y consecuencias de las variaciones. Otra característica distintiva de esta investigación es que contrasta el avance de las facultades y capacidades reales para el

ejercicio del derecho al acceso a la información entre los tres estados muestra, sin cotejarlos frente a un estándar ideal, con excepción de la dimensión jurídica, la cual es comparada con el marco legal federal.

Otro factor a considerar es que en la mayoría de las entidades federativas existen reglamentos, tanto de las leyes de transparencia y acceso a la información pública como para la operación de los órganos garantes, que inciden en la operación del derecho. Esta investigación contempla la evaluación y análisis comparado de los procedimientos específicos para el ejercicio del derecho al acceso a la información, como los lineamientos operativos de los órganos garantes, mientras que evaluaciones como el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México y la Métrica Nacional de Transparencia no evalúan los reglamentos.

Las tres dimensiones que componen las capacidades institucionales de los tres poderes ejecutivos que serán evaluados son: jurídica, administrativa y operativa.

- a) Dimensión Jurídica: Análisis del marco legal que decreta los alcances del derecho al acceso a la información pública gubernamental y las responsabilidades de los sujetos obligados en materia de transparencia. Para su evaluación se llevó a cabo una revisión del marco legal en materia de transparencia y acceso a la información pública, comenzando por la Constitución Mexicana, la Ley Federal de Transparencia y la Ley General de Transparencia. Posteriormente se evaluaron las constituciones de los tres Estados, sus leyes locales y reglamentos de sus institutos de transparencia estatales, haciendo un balance sobre los avances o retrocesos identificados, generando un mapa de las distintas situaciones de acceso a la información pública.
- b) Dimensión Administrativa: Análisis de los recursos con los que cuentan las instituciones de acceso a la información pública requeridas para instrumentar sus funciones. Se consideró una revisión comparada de capacidades

administrativas, considerando las dimensiones y organización de la estructura burocrática de las unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales y de los institutos de transparencia de cada entidad, así como de los recursos financieros (presupuesto) y humanos (personal y estructura organizacional) con los que contaba cada uno para realizar sus labores.

- c) Dimensión Operativa: Análisis del conjunto de procedimientos que establecen las normas y prácticas operativas de las unidades y comités de transparencia, así como de los órganos garantes en materia de acceso a la información pública gubernamental. El análisis de esta dimensión implicó una revisión de los procedimientos de recepción, coordinación (interinstitucional e intrainstitucional) y respuesta a las solicitudes de información pública y a los recursos de revisión.

El análisis de las tres dimensiones de las capacidades institucionales de cada entidad federativa requirió de la revisión de leyes, documentos oficiales y entrevistas con los actores internos de las instituciones, como fue el caso del personal directivo de las unidades de transparencia estatales, consejeros y funcionarios de los institutos locales de transparencia.

Para medir y contrastar el acceso real y efectivo a la información pública gubernamental de cada entidad federativa se llevó a cabo un experimento comparado de solicitud de información, a través de la interposición de cinco preguntas de manera simultánea ante las unidades concentradoras de transparencia de los tres poderes ejecutivos estatales, con el fin de poner a prueba la capacidad efectiva de las instituciones estatales y documentar el proceso de petición, procesamiento, respuesta, y en caso los casos en los que no se recibió una contestación a tiempo y en forma, la interposición de recursos de revisión ante los órganos garantes.

El ejercicio buscó replicar las condiciones en las que un ciudadano interpone una petición de información pública en términos del tema de la solicitud, la cotidianeidad del lenguaje

utilizado, la precisión de la información solicitada y el conocimiento sobre los procedimientos burocrático-administrativos implicados en su respuesta. Su importancia reside en el seguimiento cronológico de los procesos de respuesta y la oportunidad de documentar el funcionamiento real del aparato gubernamental dedicado a facilitar a la ciudadanía el ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

El experimento constituyó la prueba última de un análisis comparado de las entidades federativas, que permitió alcanzar una visión integral entre la normatividad y la práctica burocrática. El objetivo era que a través de la obtención de información gubernamental, se lograra determinar el nivel de apego real a los marcos legales locales y determinar el nivel de cumplimiento de sus instituciones, para finalmente constatar su respeto a la prevalencia del principio de máxima publicidad, y al mismo tiempo detectar las prácticas de resistencia a la apertura informativa.

Hipótesis

La investigación se basó en la hipótesis que la heterogeneidad en las capacidades institucionales de los gobiernos estatales de Baja California, Tamaulipas y Michoacán, y de sus institutos de transparencia, resultan en un acceso desigual a la información pública gubernamental de los poderes ejecutivos de estos tres estados de la república mexicana. Además de sus contrastes, que detrás de las diferencias han predominado progresivamente factores –de distinta naturaleza– que tienen en común inhibir en la práctica el ejercicio efectivo de este derecho. Esta dispersión puede conducir a una diversidad de escenarios del acceso a la información pública en las entidades federativas. Una entidad con marcos legales más garantistas en la materia brindarían al ciudadano una mayores facultades jurídicas para pedir y recibir información sobre sus gobernantes, sus acciones y decisiones. Mayores capacidades administrativas se verían reflejados en estructuras operativas más aptas para gestionar las solicitudes de información pública y defender a los ciudadanos en caso de que su derecho se vea coartado, así como mayores recursos humanos y económicos para desempeñar sus labores. Procedimientos más avanzados brindarían al solicitante de información una mayor certidumbre de que su

petición será resuelta a tiempo y en forma, con menos obstáculos de opacidad y resistencia de parte de la burocracia estatal.

La premisa inicial de esta tesis plantea que la consolidación democrática de cada entidad federativa a su vez incide sobre la capacidad de sus instituciones, por lo que un Estado más democrático habrá generado condiciones de mayor apertura a la difusión de la información a su cargo. Como también es válida la relación inversa. El conjunto de todos estos factores es lo que se considera una capacidad real de acceso de la ciudadanía a la información pública y, de una manera significativa, esta última sería un parámetro sobre el desarrollo democrático de las entidades, en un sentido práctico, no nominal.

Presentación del estudio

Capítulo 1: Marco teórico conceptual

El marco teórico conceptual se compone de cuatro elementos centrales: 1) Acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas; 2) Los procesos políticos relacionados con la evolución del derecho al acceso a la información pública en las entidades federativas de México; 3) Modelos federalista y neocentralista del acceso a la información; y, 4) Participación ciudadana; y, 5) las capacidades institucionales: jurídica, administrativa y de procedimientos.

Capítulo 2: Casos de estudio

Se analizarán las actuales características sociopolíticas de las tres entidades que serán estudiadas, así como sus procesos de evolución política, jurídica e institucional en materia de acceso a la información. Se expondrán los motivos por los que cada Estado fue seleccionado y las hipótesis particulares sobre la evolución de cada entidad.

Capítulo 3: Análisis de las capacidades jurídicas: Constituciones

Se analizará el contenido de las reformas en materia de acceso a la información pública en las tres constituciones estatales y en la Constitución Federal para conocer las características particulares de las evoluciones jurídicas en cada una. Asimismo se

identificarán los diversos elementos inhibidores y alentadores nominales del ejercicio del derecho vigentes durante la prevalencia del modelo federalista.

Capítulo 4: Análisis de las capacidades jurídicas: Leyes de Acceso a la Información

Se analizará la evolución de las tres leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública y de la Ley Federal vigentes durante el periodo de prevalencia del modelo federalista de acceso a la información pública con el objetivo de conocer sus alcances y características particulares, así como identificar los inhibidores y alentadores nominales del derecho.

Capítulo 5: Análisis de las capacidades administrativas

Se examinará la capacidad con la que cuentan unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales y los institutos de transparencia para facultar el acceso de los ciudadanos a la información pública gubernamental. Se analizarán sus recursos financieros y humanos, incluyendo el tamaño y características de su plantilla laboral.

Capítulo 6: Análisis de las capacidades operativas

Se analizarán las secciones de las leyes de transparencia y acceso a la información pública relacionadas con los procedimientos técnicos para la presentación de solicitudes de información pública ante las unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales, así como la interposición de recursos de revisión ante los órganos garantes estatales. También se analizarán los reglamentos de las leyes de transparencia estatales y los reglamentos internos de los institutos de transparencia estatales.

Capítulo 7: Experimento de acceso a la información

Esta fase consiste en poner a prueba los mecanismos de acceso a la información en los tres estados estudiados, e identificar los potenciadores y limitantes del acceso a través una serie de solicitudes de información gubernamental, interpuestas de forma sistematizada ante las unidades de transparencia de los estados, así como a través de la impugnación de respuestas denegadas o clasificadas injustificadamente ante los órganos garantes de los estados.

Los elementos a examinar de manera particular son: la facilidad de navegación y uso de los portales y sistemas de solicitud de información de los poderes ejecutivos estatales, incluidos los requisitos para interponer una solicitud, la vía de notificación y de respuesta utilizada en cada sistema, y el nivel de conocimiento jurídico o tecnológico que requiere su uso. Posteriormente se analizará la cantidad y calidad de la información recibida para determinar si la respuesta será impugnada, en tal caso se analizarán los mismos elementos de sus plataformas en línea y los procedimientos que estos establecen.

Capítulo 8: La transición de los sistemas locales de acceso a la información

En este capítulo se planteará el escenario actual de transición que experimenta el acceso a la información en el país, al pasar de un modelo federalizado a uno centralista. Se expondrán los orígenes del cambio, el impacto actual en las políticas de acceso a la información nacional y como debiera de impactar en los estados.

Capítulo 9: Acceso a la información: *logros y retos pendientes desde la perspectiva local*

Este último capítulo analizará los cambios a nivel nacional en el modelo de acceso a la información pública y cómo ésta transición incidirá sobre el ejercicio de este derecho en las entidades federativas. Los cambios e innovaciones en el nuevo marco jurídico nacional que potencian el acceso a la información pública serán contrastados con los puntos críticos del antiguo modelo, con el fin de examinar cuales problemas podrían quedar solventados, cuales lo harían parcialmente y cuales podrían prevalecer.

Fuentes de información:

Este trabajo contiene información procedente de diversas fuentes, principalmente documentales y en menor medida testimoniales. El objetivo es que su integración permita esbozar la evolución de los marcos jurídicos, administrativos y operativos del acceso a la información en las entidades federativas durante el periodo de catorce años de vigencia del modelo federalista de acceso a la información pública.

El análisis transversal y comparado de las transformaciones a las condiciones que determinaban el ejercicio de este derecho ciudadano en Michoacán, Baja California y Tamaulipas, se conformó por información obtenida a través de las siguientes fuentes:

Jurídicas: el análisis de los marcos jurídicos contempló la revisión en orden cronológico de las constituciones locales y la Constitución Federal, las leyes de transparencia acceso a la información pública estatales y Federal, así como de los reglamentos operativos vigentes durante la prevalencia del modelo federalista, así como aquellos que habían sido abrogados durante ese mismo periodo, con el objetivo particular de identificar las distintas reformas aprobadas, analizar sus contenidos y conocer los avances o retrocesos de tipo nominal que instituyeron para el ejercicio del DAI en las entidades federativas, teniendo siempre como referencia las normas federales.

El análisis transversal implicó el estudio de un total de 10 reformas efectuadas a las tres constituciones estatales y a la Constitución Federal; a tres leyes de transparencia y acceso a la información con un total de 18 reformas subsecuentes, y a cinco reglamentos operativos estatales en materia de transparencia y acceso a la información. El análisis comparado implicó la contrastación del contenido de 123 componentes comunes de que integran las constituciones, las leyes y los reglamentos, dando un total de 407 componentes jurídicos analizados y contrastados entre sí para determinar cuales normas lograron mayores avances nominales para el ejercicio del DAI, cuales contenían los mayores potenciadores u obstáculos para el ejercicio de este derecho.

Asimismo se revisaron y analizaron algunos proyectos de ley o de reforma a las constituciones y leyes de transparencia y acceso a la información pública, para conocer la motivación de los legisladores que proponían modificaciones a las normas en la materia tanto en el ámbito federal como en las tres entidades federativas estudiadas.

Documentales: para conocer las condiciones políticas de las entidades federativas durante el periodo de vigencia del modelo federalista de acceso a la información pública, así como para conocer las capacidades administrativas de las instituciones relacionadas con

el ejercicio del DAI en los estados, fue necesario revisar más de 400 documentos oficiales facilitados por las mismas instituciones u obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información pública o de los portales institucionales de los poderes ejecutivos estatales y los institutos de transparencia locales.

Para determinar el nivel de competencia partidista que prevalecía en los congresos locales se consultaron los archivos de los poderes legislativos estatales. A través de matrices comparativas se calcularon los cambios en los números de escaños de cada partido político, para así poder analizar la evolución de las representaciones partidistas. Para determinar los recursos financieros y humanos disponibles en cada Estado durante el periodo federalista, fue necesario revisar los presupuestos anuales de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos estatales y de los órganos garantes locales, así como sus nóminas y organigramas anuales.

Entrevistas: con el objetivo de complementar y corroborar la información documental referente a las capacidades administrativas de las instituciones relacionadas con el ejercicio del DAI en las entidades federativas, se realizaron cinco entrevistas con titulares y funcionarios de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos estatales y de los órganos garantes locales. Es importante señalar que no todas las instancias accedieron a sostener entrevistas a pesar de las solicitudes reiteradas, como es el caso del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas, mientras que la Coordinación de Unidades de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Tamaulipas se limitó enviar un documento escrito con información solicitada, pero nunca concedió una entrevista.

Respuestas a solicitudes de información pública y recursos de revisión: como parte del experimento de acceso comparado a la información pública en los estados, cinco preguntas fueron interpuestas de manera simultánea a los poderes ejecutivos de Michoacán, Baja California y Tamaulipas. Estas quince preguntas fueron respondidas en una primera instancia o a través de recursos de revisión interpuestos ante los órganos garantes estatales. Las respuestas fueron recibidas vía internet a través de distintos

documentos oficiales, sumando un total de 114 documentos digitales, mismos que fueron analizados para determinar si la información contenida respondía a las preguntas interpuestas, en qué medida y con qué características.

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 Acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas.

El acceso a la información pública se define como la capacidad jurídica de los ciudadanos de conocer qué es lo que están haciendo sus representantes, y si se utiliza correctamente éste derecho, se puede ejercer la capacidad de sancionar a los malos funcionarios, o en su caso contrario, recompensarlos (Carbonell, 2003). Éste se compone de tres elementos: El derecho a atraerse de información; el derecho a informar y, el derecho a ser informado (Villanueva, 2003).

Si bien el acceso a la información pública gubernamental es el elemento central de la investigación propuesta en este protocolo, es una pieza más de un sistema integral de rendición de cuentas, entendida –en su sentido más elemental– como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones (Hickok, 1995). Es también un derecho transversal, ya que sirve como herramienta, o como un derecho potenciador, ya que ocasiona, nominalmente, que se ejerzan otros derechos fundamentales como el derecho a la salud, la educación y la seguridad pública, entre otros (IFAI, 2009).

Al igual que el acceso a la información, la transparencia es otro elemento de la rendición de cuentas, definido como una característica que abre 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 (Ugalde, 2000). Se trata de un elemento activo de la rendición de cuentas, que no responde a un solicitante particular como lo sucede con las solicitudes de acceso a la información pública, sino que coloca la información en una “vitrina pública” para el escrutinio público y su sanción en caso de existir anomalías en su interior. Desde la perspectiva política la transparencia se entiende como la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno rinda cuentas de sus actos y de sus decisiones (Merino, 2005).

Existen tres tipos de rendición de cuentas. Una vertical que se ejerce de ciudadanos a gobernantes a través del sufragio como mecanismo de premio o castigo por su desempeño anterior en la función pública o de su partido (Ackerman y Sandoval, 2005). La horizontal, cuando una agencia gubernamental facultada emprende acciones sobre el desempeño ilegal u omisiones cometidas por otra agencia estatal y sus funcionarios (O'Donnell, 1998). La rendición de cuentas social implica la disposición del gobierno a abrir sus cuentas a actores independientes y a la sociedad civil de revisar y evaluar estas cuentas (Banco Mundial, 2004).

El enfoque de éste trabajo se centra en la dimensión local del acceso a la información pública, de manera más precisa, en la información pública de los poderes ejecutivos estatales, entendida como la facultad jurídica y *de facto* de las personas para acceder a un archivo, registro o comunicación contenido en cualquier medio, documento o registro impreso o en cualquier medio físico o electrónico que haya sido derivado de las funciones, o se encuentre en posesión de las dependencias o entidades de los poderes ejecutivo estatales. En este sentido, la transparencia de la información pública de los poderes ejecutivos estatales se entendería como la apertura de las dependencias o entidades de los poderes ejecutivo estatales para hacer públicos la información contenida en sus archivos, registros o comunicaciones derivada de las funciones, o se encuentre en su posesión, de manera proactiva y periódica, en algún medio masivo de comunicación.

1.2 Procesos políticos

En el Estado mexicano actual el acceso a la información pública de gobierno se enmarca (o debería enmarcarse) dentro de los elementos de la corriente de administración pública conocida como gobernanza, entendida como “el proceso de participación conjunta entre el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos mediante el cual definen, acuerdan y deciden sus principios y objetivos de vida en común y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general” (Aguilar, 2014). Surge a partir de la democratización de los “régimenes

autoritarios que se habían vuelto políticamente insostenibles y socialmente despreciables por la arbitrariedad, corrupción y atropello de los derechos de sus ciudadanos”, para transformarse en un estilo de gobierno “legalmente estricto, institucionalmente controlado, políticamente representativo, abierto a la participación ciudadana y que rinde cuentas de sus decisiones y resultados” (Aguilar, 2014).

Esta transformación gubernamental es el resultado de una consolidación democrática liberal, o de consenso, en la que se enfatiza la importancia intrínseca de la transparencia, las libertades ciudadanas, el estado de derecho, la rendición de cuentas horizontales y los derechos de las minorías, como elementos que definen la democracia no como secundarios a la competencia política electoral (Coppedge, 2011). Es en este contexto sociopolítico en el que el acceso ciudadano a la información pública se convierte en un elemento indicativo de una consolidación democrática.

El acceso a la información pública es considerado una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público (Merino, 2005). El concepto mismo del derecho a la información se basa en que las autoridades son simplemente los guardianes de la misma para la sociedad, y que la información que está en manos del Estado es también propiedad de la sociedad (Mendel, 2009).

Como se ha planteado, con el diagnóstico que se ha realizado sobre tres casos empíricos, tendremos la oportunidad de generar una “medida” de consolidación democrática en el ámbito de los estados, considerando como parámetro las condiciones de la legislación, instituciones y la capacidad efectiva de acceso a la información pública. Si éstas capacidades son elevadas, se consideraría que una entidad ha avanzado hacia una mayor consolidación democrática. Caso contrario, si son reducidas, entonces se consideraría que su nivel de consolidación democrática es menor.

1.3 Modelos federalista y neocentralista del acceso a la información.

En sus inicios, el acceso a la información pública en México adoptó un modelo de desarrollo y funcionamiento descentralizado, en el que cada entidad federativa creaba sus propios marcos legislativos, institucionales y operativos, con características y alcances propios, lo que resultaba en un ejercicio diferenciado del derecho al acceso a la información pública en cada Estado de la República Mexicana. Reformas constitucionales posteriores buscaron establecer condiciones mínimas comunes para el ejercicio de este derecho en todo el País, sin embargo prevalecía el acceso diferenciado a la información pública de los diversos poderes ejecutivos estatales durante la vigencia del modelo federalista.

El nuevo modelo de acceso a la información pública, implementado a partir de la promulgación de la Ley General de Transparencia y la creación de un Sistema Nacional, se podría considerar como un modelo alternativo al federalista y que regresa al modelo centralista de burocracia y toma de decisiones. Sin embargo la recentralización, según el planteamiento de Eaton y Dickovick (2004), puede generar cambios que ayuden a “revertir reformas previas que expandieron la autonomía de los gobiernos subnacionales y, por lo tanto, limitaron las prerrogativas del gobierno nacional”. Éstos esfuerzos recentralizadores pueden ir desde medidas explícitas y de carácter formal (que impliquen cambios legales e institucionales en los marcos que regulan las relaciones entre niveles de gobierno) hasta estrategias más sutiles orientadas a cambiar el balance de poder y reforzar la posición del centro sin que se genere un conflicto explícito con las autoridades subnacionales (Eaton y Dickovick, 2004).

La recentralización de las políticas de acceso a la información pública no implican que el nuevo modelo sea antagónico al federalismo, ni que exista un rechazo a sus preceptos, ya que las entidades federativas continuarán teniendo y haciendo uso de sus propios marcos jurídicos e institucionales. Lo que busca lograr el nuevo modelo neocentralista es precisamente revertir las limitaciones a las prerrogativas en la materia que prevalecían con el modelo anterior, sin generar conflicto con los gobiernos subnacionales. La

expectativa es que la evolución genere un efecto homologador y potenciador del ejercicio del derecho al acceso a la información pública, así como una mejor operación de las instituciones mexicanas relacionadas con el ejercicio del DAI, resultando en un mayor acceso efectivo a la información pública a nivel nacional.

Si bien los tiempos para la elaboración de esta investigación solamente permiten contrastar la operación del modelo federalista con los las nuevas condiciones para el ejercicio del DAI que establece el nuevo modelo, mas no su operación efectiva, éste trabajo busca detectar posibles avances y/o retrocesos en las facultades para el acceso a la información pública bajo un nuevo modelo centralizado.

1.4 Participación ciudadana

La obtención de información es solo el primer paso hacia el control ciudadano del poder público. Aunque inicia con la divulgación de información entre la ciudadanía, requiere de un proceso social de evaluación de los gobernantes, y para que ésta sea efectiva se necesitan cumplir dos condiciones: que el ciudadano tenga los elementos necesarios para emitir juicios y hacer evaluaciones basado en una buena información, y que cuente con los medios para que su opinión pueda ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos (Meyenberg, 2009).

Vemos entonces que la información es poder social en potencia, que se transfiere del interior de los aparatos gubernamentales hacia la sociedad. Ésta transferencia de poder significa que el acceso privilegiado a la información deja de ser una fuente de poder político. La transparencia y el acceso a la información pública fortalecen la posición de los externos mientras que debilita la posición de los internos (Meijer, 2013).

Este empoderamiento ciudadano –logrado a través del acceso a la información pública– marca una pauta importante en el camino hacia una democracia más consolidada y de mayor calidad. Esta transformación, de espectadores pasivos que esperan resultados, a una postura en la que destinatarios potenciales de servicios pueden intervenir en el

proceso, cambia la naturaleza de la rendición de cuentas en el sector público, y por lo tanto los niveles de confianza en el gobierno (Halachmi, Holzer, 2010).

Para lograr un empoderamiento de la sociedad sustancial, es indispensable la participación ciudadana, entendida como un mecanismo para la defensa de los intereses de la población que enriquece la calidad de las políticas al insertarlas o modificarlas a favor de las preferencias ciudadanas, permitiendo un mayor control sobre el ejercicio del poder político (Cunill, 2006). En México, la mayor parte de los gobiernos locales han aislado a los ciudadanos de las acciones y decisiones públicas a través de prácticas políticas como el clientelismo partidista, sin que se hayan realizado cambios a las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad (Cadena y Carrera, 2011). No obstante la alternancia de partidos políticos en la titularidad de los poderes ejecutivos estatales observada en las últimas tres décadas muestra, que al menos en lo que refiere a la participación electoral, que la sociedad ha tenido un tipo de empoderamiento, y por más limitado e incipiente que pueda manifestarse en algunos estados de la República Mexicana, constituye una veta para el desarrollo democrático.

Esta investigación no pretende medir el nivel de impacto o utilidad que el acceso ciudadano a la información pública de los poderes ejecutivos estatales ha tenido sobre la competencia electoral en las entidades federativas. No obstante, autores como Moreno (2007) apoyan la hipótesis de que la competencia electoral favorece la creación de capacidades institucionales en los gobiernos locales, basándose en las teorías electorales de la rendición de cuentas, las cuales suponen que las elecciones competitivas son un ingrediente para el buen desempeño de los gobiernos, porque obligan a los políticos a aumentar su inversión en bienes públicos, por ejemplo, el desarrollo de las capacidades institucionales de la administración pública, como una estrategia de supervivencia política.

1.5 Capacidades institucionales

La capacidad institucional es una característica que determina la efectividad del acceso a la información. Rosas (2008) lo define como las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales, y se compone por dos elementos principales: administrativo y político. Por un lado están los recursos humanos, que contempla el número, variedad y cargos de funcionarios; los procesos de reclutamiento, salariales y de promoción; la capacitación de los funcionarios públicos; la concentración de expertos a partir de un reclutamiento basado en méritos y las oportunidades para desarrollar una carrera profesional de largo plazo; la capacidad individual de los actores responsables.

Por otro lado está la organización del aparato estatal, la cual que comprende la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de las tareas previstas; las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; la relación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; las leyes, normas y, en general, reglas del juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados (ídem).

La capacidad política se refiere a la interacción que establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos. Está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos o grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan los siguiente factores: a) participación política, es decir, quienes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; c) lucha de poder, o que tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (ídem).

Este estudio abordará de manera particular el análisis de las capacidades institucionales de tipo administrativo. Éstas capacidades se subdividen en dimensiones, siendo la dimensión jurídica la más importante, no solo porque establece los principios normativos, los límites y facultades del derecho al acceso a la información pública, sino porque sienta las bases de todo el entramado institucional y operativo bajo lo cual se rige el ejercicio de éste derecho. La segunda dimensión del DAI en los estados por analizar en ésta investigación es la administrativa, que comprende las dos principales instituciones relacionadas con el ejercicio de este derecho: a) las unidades de transparencia y/o acceso a la información de los poderes ejecutivos estatales, entidades gubernamentales dedicadas a la recepción de solicitudes de información pública y gestión de las respuestas; b) los institutos de transparencia estatales, organismos autónomos dedicados a garantizar el debido ejercicio del acceso a la información pública. La tercera y última dimensión es la operativa, que contempla todos los procedimientos y lineamientos técnicos que rigen el funcionamiento de las instituciones mencionadas.

En términos generales una mayor capacidad de cada una de las tres dimensiones, supondría facultad más amplia para su desempeño y, por ende, que permitan un mayor acceso a la información pública. Si una entidad federativa cuenta con un marco jurídico más garantista, se esperaría que existan mayores facultades legales para el ejercicio del DAI; si las instituciones cuentan con más recursos para ejercer sus funciones, debería gestionar de manera más efectiva el acceso a la información pública; si existen mejores lineamientos operativos, entonces el proceso de acceso será más eficaz.

En resumen, la teoría indica que el acceso a la información pública es tanto un derecho político *per se*, como un potenciador de otros derechos ciudadanos, cuyo ejercicio requiere del conocimiento de cierta información generada o resguardada por las autoridades. Es también –junto con la transparencia– un componente de la rendición de cuentas, un sistema más complejo y que involucra por un lado la publicación proactiva de la información por parte de las entidades gubernamentales, y por otro, un acceso activo de la ciudadanía, aunado a un escrutinio de las acciones y decisiones. Esto puede derivar en un empoderamiento de la sociedad, mas no es un resultado directo, pero –en teoría– si

constituye un requisito. Este posible viraje en la relación de poder entre gobernantes y gobernados requiere del entendimiento colectivo inicial de que la información pública gubernamental no pertenece al gobierno, sino a la sociedad.

La teoría también indica que una apertura al acceso a la información pública gubernamental es un indicador de una consolidación democrática, materializada en procesos políticos como la alternancia partidista en puestos de elección popular, así como en una mayor competencia electoral. Es ésta lucha por alcanzar o mantener el poder político, la que incentiva el desarrollo de capacidades institucionales como una estrategia para satisfacer al electorado, entre ellas, las capacidades institucionales para el acceso a la información pública.

Lo que busca revelar este análisis en el ámbito estatal en México es precisamente ésta relación entre la consolidación democrática de una entidad federativa, de manera particular sus poderes ejecutivos, y su apertura al acceso efectivo a la información pública por parte de la ciudadanía.

CAPÍTULO 2: CASOS DE ESTUDIO

2.1 Introducción

Este capítulo presenta una recapitulación de las principales características políticas de los tres estados estudiados: Michoacán, Baja California y Tamaulipas, teniendo como enfoque central el análisis de sus procesos de alternancia partidista en la gubernatura, así como de las reconfiguraciones partidistas de los poderes legislativos estatales, como elementos indicadores de la competencia electoral en las entidades federativas.

Una de las premisas centrales de esta investigación supone que el dinamismo político electoral y sus expresiones como la alternancia en los gobiernos y la competitividad electoral, son prácticas que deberían conducir a una evolución mayor de las normas, instituciones y proceso de acceso a la información pública. Como se verá adelante, cada una de las tres entidades federativas estudiadas presentan escenarios políticos diversos que nos permiten comprender distintos tipos de implicaciones posibles sobre el ejercicio del acceso a la información pública.

La selección de los casos no se realizó de manera aleatoria. Se basó en la premisa que el acceso ciudadano a la información pública y la apertura informativa gubernamental, son elementos que definen a una democracia que trasciende la simple competencia electoral y se consolida como una democracia de tipo liberal (Coppedge, 2011), la expectativa es que la evolución democrática de una entidad federativa conlleve a una mayor apertura al acceso a la información y una práctica más amplia de este derecho político. Tomando como la alternancia de partido como un indicador de la evolución democrática se buscó que cada caso seleccionado representara una de las tres condiciones de alternancia partidista en los poderes ejecutivos estatales: 1) que nunca hubiera tenido una alternancia partidista en el poder ejecutivo; 2) que ya haya experimentado la alternancia partidista; 3) que haya tenido varios ciclos de alternancia partidista en la gubernatura.

La selección también se basa en la hipótesis de que la competencia electoral y la alternancia partidista son factores que inciden en el desarrollo de capacidades

institucionales en los gobierno locales, aunado a la premisa que el clientelismo-político electoral juega un rol importante como opositor a la modernización de las burocracias locales (Moreno, 2007).

En su artículo *Los límites políticos de la capacidad institucional*, Carlos Moreno (2007) plantea de manera específica esta hipótesis a la realidad política mexicana, sugiriendo que los gobierno locales que nunca han sido gobernados por algún partido diferente al PRI son menos propensos –en comparación con otros en donde si ha existido alternancia partidista– a desarrollar capacidades institucionales que limitarían la posibilidad de continuar ejerciendo una gestión basada en el clientelismo político, entendido éste como un estilo de gestión gubernativa en la que el gobernante en turno cuenta con una base política de apoyo cultivada mediante la transferencia selectiva de bienes materiales a ciertos activistas individuales con capacidad de movilización política. Moreno plantea también que la competencia electoral explica el desarrollo de capacidades institucionales, puesto que le dan al ciudadano la posibilidad de remover mediante el voto libre y periódico a quienes detentan el poder público. De esta manera, los políticos que enfrentan condiciones de competencia electoral optarán como una estrategia de supervivencia política el aumento de la inversión en bienes públicos, por ejemplo, desarrollar la capacidad de la administración pública (Moreno, 2007).

Uno de los principales elementos de la capacidad institucional en materia de acceso a la información y transparencia es el componente jurídico, el cual instaura los lineamientos para la composición del entramado institucional y de los procedimientos operativos para el acceso a la información pública. En este sentido la facultad para promulgar y reformar leyes a favor de una mayor transparencia gubernamental y apertura al acceso ciudadano de la información pública a nivel estatal la comparte el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. Nominalmente, ambos poderes cuentan con el incentivo de promover la evolución del marco jurídico, ya que las leyes de transparencia proveen a la función pública una legitimación de las labores burocráticas, colaborando al mejoramiento de la imagen de los funcionarios públicos y a la reducción de la desconfianza del electorado.

Por este motivo resulta importante analizar la composición de las legislaciones de Baja California, Michoacán y Tamaulipas, como una forma de determinar si a nivel estatal han existido condiciones de competencia electoral en sus poderes legislativos desde la aprobación de la primer Ley Federal de Transparencia en 2002, y si a partir de este periodo la competencia electoral ha incidido en el crecimiento de las capacidades institucionales en materia de acceso a la información en cada Estado, en particular su evolución legislativa.

En su artículo *Compitiendo por la Transparencia: Competencia Política y Reforma Institucional en los Estados de México*, Daniel Berliner y Aaron Erlich (2015) plantean que la competencia electoral ha sido un gran impulsor de reformas en materia de transparencia y acceso a la información. Cuando los ambientes altamente competitivos han generado altos niveles de incertidumbre sobre el futuro del control político en una entidad, dichas reformas han cumplido dos propósitos: 1) servir como una muestra de compromiso con la ciudadanía para evitar perder las elecciones; o, 2) servir como un mecanismo para asegurar que los grupos políticamente dominantes protejan su acceso a la información gubernamental, y conserven los métodos para monitorear a personas de interés en caso de que pierdan el poder. Por otra parte, en los estados con menos competencia electoral, los partidos dominantes que han tenido la confianza de permanecer en el poder, de manera que han demorado la aprobación de leyes de acceso a la información por más tiempo.

2.2 Características de los estados

2.2.1 Baja California

Entidad federativa ubicada en el extremo noroeste de la República Mexicana, colindante al sur con el Estado de Baja California Sur, al este con Sonora, al oeste con el Océano Pacífico y al norte con los estados de California y Arizona, Estados Unidos. De acuerdo con el Censo de Población de 2010, cuenta con una población de 3.15 millones de habitantes, concentrados en su mayoría en la región fronteriza del norte de la entidad,

siendo la ciudad de Tijuana su mayor centro poblacional, seguido por Mexicali, la capital del Estado.

Fue el Estado que experimentó la primera alternancia partidista en la gubernatura a nivel nacional, con la victoria de un candidato del Partido Acción Nacional en las elecciones de 1989, derrotando a la candidata del Partido Revolucionario Institucional, partido que ocupaba la titularidad del Poder Ejecutivo desde su formación como Estado en 1952. Su condición de precursor en materia de transición partidista llevaría a la suposición que se trata de la entidad con el mayor desarrollo democrático, y que contaría con una evolución mucho más avanzada en sus prácticas burocrático-administrativas, incluyendo sus capacidades institucionales, que otras entidades que experimentaron una alternancia partidista en la gubernatura años después o que nunca la han tenido.

Este supuesto podría ser cuestionado, debido a que desde 1989 solo candidatos panistas han llegado a la gubernatura de Baja California. Es por esto que la falta de competencia electoral en el Poder Ejecutivo podría suponer la prevalencia de condiciones desfavorables para el fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de acceso a la información.

Por otra parte, la falta de competencia electoral en el Poder Ejecutivo podría equilibrarse con la alternancia partidista que ha presentado la configuración del Poder Legislativo en las últimas tres décadas. Como puede apreciarse en el cuadro la mayoría del Congreso estatal ha alternado entre el PRI y el PAN en seis ocasiones, mientras que la última legislatura tuvieron un empate en el número de escaños que ocupaban ambos partidos.

Gráfica 2.1 Predominio Partidista del Congreso de Baja California 1986-2016

| Partido | 1986 1989 | 1989 1992 | 1992 1995 | 1995 1998 | 1998 2001 | 2001 2004 | 2004 2007 | 2007 2010 | 2010 2013 | 2013 2016 |
|---------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| PRI | 76.19% | 31.58% | 45.45% | 42.86% | 46.43% | 36.67% | 39.29% | 30.77% | 52.00% | 28.00% |
| PAN | 9.52% | 47.37% | 36.36% | 50.00% | 39.29% | 53.33% | 42.86% | 46.15% | 24.00% | 28.00% |
| OTROS | 14.29% | 21.05% | 18.18% | 7.14% | 14.29% | 10.00% | 17.86% | 23.08% | 24.00% | 44.00% |

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Legislativo de Baja California, 2016.

Además de la alternancia, el Congreso de Baja California ha mostrado pluralidad en su composición partidista. Como puede apreciarse en el cuadro nueve partidos políticos integraron la XXI Legislatura y mínimo cuatro han tenido representación desde la aprobación de la promulgación de la primera Ley Federal de Transparencia en 2002.

Gráfica 2.2 Distribución Partidista del Congreso de Baja California 2001-2016

| Partido | 2001 – 2004 | 2004 – 2007 | 2007 – 2010 | 2010 – 2013 | 2013 – 2016 |
|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PRI | 36.67% | 39.29% | 30.77% | 52.00% | 28.00% |
| PAN | 53.33% | 42.86% | 46.15% | 24.00% | 28.00% |
| PRD | 6.67% | 10.71% | 3.85% | 4.00% | 4.00% |
| PT | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 4.00% | 8.00% |
| PVEM | 3.33% | 3.57% | 3.85% | 4.00% | 4.00% |
| PEBC | 0.00% | 3.57% | 0.00% | 4.00% | 8.00% |
| PANAL | 0.00% | 0.00% | 11.54% | 8.00% | 8.00% |
| MC | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 8.00% |
| PES | 0.00% | 0.00% | 3.85% | 0.00% | 4.00% |

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Legislativo de Baja California, 2016.

Lo anterior nos presenta un escenario de desequilibrio de poderes políticos en la Entidad, ya que solamente se advierte pluralidad y alternancia en el poder legislativo, contrario a la situación del poder ejecutivo, con la prevalencia de un solo partido en el poder por los últimos 27 años. Si es correcta la suposición que la madurez de su alternancia partidista ha resultado en una mayor evolución de las instituciones públicas, incluyendo las relacionadas con el acceso a la información pública, entonces la unidad de acceso a la información del poder ejecutivo de Baja California y su instituto de transparencia tendría las mayores capacidades institucionales de las tres entidades estudiadas. En contraste, si la suposición de que el dinamismo de la alternancia partidista y la competencia electoral es correcta, entonces sus instituciones no gozarían de las mayores capacidades.

2.2.2 Michoacán

Entidad federativa ubicada en la región occidental de la República Mexicana, colindante al noroeste con los estados de Colima y Jalisco, al norte con Guanajuato y Querétaro, al este con el Estado de México, al sureste con Guerrero y al suroeste con el Océano Pacífico. De acuerdo con el Censo de Población de 2010, cuenta con una población de

4.58 millones de habitantes, la cual se distribuye en 113 municipios. Su capital y principal centro poblacional es Morelia, otras ciudades importantes son Uruapan, Lázaro Cárdenas y Zamora.

Es uno de los estados de la República Mexicana con mayor número de ciclos de alternancia partidista en la gubernatura. En las elecciones estatales de 2001 el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Lázaro Cárdenas Batel, venció al candidato del PRI y se convirtió en el primer gobernador de oposición en la historia de Michoacán. Su sucesor, Leonel Godoy, también militaba el PRD y gobernó el Estado por un periodo extraordinario de cuatro años con el fin de empatar los calendarios electorales estatales con los de la federación. El PRI recuperó la gubernatura tras las elecciones de 2011, con el triunfo de Fausto Vallejo, cuyo mandato se viera acortado a tres años por problemas de salud. El PRD gobierna actualmente la Entidad, con un integrante del partido, Silvano Aureoles, ocupando la titularidad del Poder Ejecutivo. En total son tres los ciclos de alternancia que ha experimentado el Estado en los últimos quince años, lo que supondría que prevalece un fuerte ambiente de competencia electoral en el Poder Ejecutivo estatal. Por lo tanto, debiera ser el Estado con la mayor evolución en sus capacidades institucionales de los tres evaluados en esta investigación, con la mayor transparencia y apertura al acceso ciudadano a la información pública.

El Congreso local ha cambiado de partido dominante en dos ocasiones a partir del 2002. Como puede apreciarse en el cuadro, la legislatura de 2002 a 2004, tuvo una mayoría priista, mientras que las dos siguientes legislaturas mostraron una mayoría perredista. Tanto la presente legislatura como la anterior han tenido una mayoría priista, sin embargo cuatro cosas son evidentes en su composición: ningún partido ha alcanzado más de la mitad de los escaños; su ventaja numérica con otros partidos nunca ha excedido el 20 por ciento; el Partido Acción Nacional ha mostrado de manera reiterada un alto porcentaje de representación; nueve partidos han tenido representación en el Congreso local, aunque solo un máximo de siete distintos han conformado las legislaturas.

Gráfica 2.3 Distribución Partidista del Congreso de Michoacán 2002-2016

| Partidos | 2002 2004 | 2005 2008 | 2008 2012 | 2012 2015 | 2015 2018 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| PRI | 45.00% | 37.50% | 25.00% | 45.00% | 37.50% |
| PRD | 40.00% | 42.50% | 35.00% | 27.50% | 30.00% |
| PAN | 12.50% | 15.00% | 30.00% | 22.50% | 17.50% |
| PT | 2.50% | 2.50% | 2.50% | 2.50% | 5.00% |
| PVEM | 0.00% | 2.50% | 2.50% | 2.50% | 5.00% |
| PANAL | 0.00% | 0.00% | 2.50% | 0.00% | 0.00% |
| Convergencia | 0.00% | 0.00% | 2.50% | 0.00% | 0.00% |
| MC | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 2.50% |
| MORENA | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 2.50% |

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Legislativo de Michoacán, 2016.

Lo anterior nos lleva a suponer dos cosas: 1) las decisiones parlamentarias nunca pudieron ser tomadas unilateralmente por un solo partido, debieron ser sometidas a un consenso plural entre los distintos partidos; y, 2) ha prevalecido una intensa competencia electoral en el Poder Legislativo michoacano, lo que supondría que ha existido un fuerte incentivo por fomentar el avance de las capacidades institucionales y fortalecer el marco jurídico para un mejor ejercicio del derecho al acceso a la información.

2.2.3 Tamaulipas

Entidad federativa ubicada en el extremo noreste de la República Mexicana, colindante al sur con los estados de Veracruz y San Luis Potosí, el oeste con Nuevo León, al este con el Golfo de México y al norte con Texas, Estados Unidos. De acuerdo con el Censo de Población de 2010, cuenta con una población de 3.46 millones de habitantes. Su capital es Ciudad Victoria, sin embargo la mayoría de la población del estado se concentra en las ciudades fronterizas del norte de la entidad como Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo.

Es una de las entidades federativas que nunca ha experimentado una alternancia partidista en la gubernatura, hasta el momento de la elaboración de este trabajo solo militantes del PRI habían ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo estatal. Como puede apreciarse en el cuadro, el PRI también ha prevalecido como dominante hegemónico del Congreso local, manteniendo la mayoría de los escaños durante las últimas cinco legislaturas, con

una representación del PAN menor al 30 por ciento y una mínima presencia de diputados de otros partidos.

Gráfica 2.4 Distribución Partidista del Congreso de Tamaulipas 2002-2016

| Partidos | 2002 2004 | 2005 2007 | 2008 2010 | 2011 2013 | 2014 2016 |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| PRI | 65.52% | 62.07% | 59.38% | 61.11% | 52.78% |
| PAN | 17.24% | 27.59% | 25.00% | 16.67% | 25.00% |
| PRD | 10.34% | 6.90% | 6.25% | 2.78% | 2.78% |
| PT | 6.90% | 3.45% | 3.13% | 2.78% | 2.78% |
| PVEM | 0.00% | 0.00% | 3.13% | 8.33% | 2.78% |
| PANAL | 0.00% | 0.00% | 3.13% | 8.33% | 8.33% |
| SIN PARTIDO | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 5.56% |

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Legislativo de Tamaulipas, 2016.

El dominio indiscutido del PRI tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo nos permiten suponer que hasta el momento no ha existido una competencia electoral suficiente como para incentivar a los gobernadores y diputados a ampliar las capacidades institucionales en materia de transparencia y acceso a la información.

Nuestro análisis indica que las instituciones de Tamaulipas deberían de contar con menos capacidades que otras entidades con una mayor antigüedad o dinamismo en la alternancia partidista de sus poderes ejecutivos. Esto tendría como consecuencia un acceso más limitado a la información pública derivado a su vez de una serie de limitantes institucionales como marcos jurídicos más restrictivos y opacos; instituciones públicas con menos recursos y procedimientos operativos menos eficaces.

La diversidad y complejidad de los tres estados representan escenarios favorables para el análisis comparado de sus implicaciones sobre el acceso a la información pública, sus facultades y limitantes reales. Sus diferentes dinámicas electorales y cambios en los gobiernos suponen una mayor posibilidad de comparación y evaluación. Son tres casos que dibujan el escenario heterogéneo de la política en los estados y, desde la perspectiva de este análisis, escenarios diversos para el acceso a la información pública.

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES JURÍDICAS: CONSTITUCIONES

3.1.1 Introducción al análisis de capacidades institucionales

En éste capítulo se analizarán las capacidades institucionales de las tres entidades federativas, entendidas como los instrumentos y habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales (Rosas, 2008). En este estudio se analizarán de manera particular las capacidades institucionales de tipo administrativo, en su dimensión jurídica, administrativa y operativa. Cada una requiere un proceso de análisis particular. La dimensión jurídica requiere una evaluación comparada de su contenido, segmentado en sus principales componentes y subcomponentes, y contrastado con referencia al marco jurídico federal, para determinar cuál de los estados, o la federación, desarrolló una mayor capacidad institucional en esta rubro. La dimensión administrativa será evaluada de manera comparada a través de sus recursos humanos y materiales disponibles para el cumplimiento de las funciones de las unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales e institutos de transparencia locales. La dimensión operativa retomará una parte de la evaluación comparada de la dimensión jurídica, en lo que corresponde a los procedimientos operativos, y se completará con la evaluación comparada de los reglamentos de las leyes de transparencia estatales y los reglamentos internos de los institutos de transparencia locales.

El objetivo final de la evaluación comparada de las capacidades institucionales es comprobar si su evolución se ve circunscrita al desarrollo democrático y competencia electoral de una entidad federativa, así como determinar su incidencia en el acceso real de los ciudadanos a la información pública. Para lograrlo se requiere describir las condiciones particulares los elementos y componentes de cada una de las tres dimensiones, determinar las causas de su evolución diferenciada y explicar sus implicaciones al ejercicio del DAI.

3.1.2 Dimensión Jurídica

Durante la vigencia del modelo federalista de acceso a la información pública, el ejercicio de este derecho se regía de manera diferenciada en la república mexicana, dependiente de las facultades concedidas en los marcos legales vigentes, tanto federal como en cada uno de los estados. A nivel federal se conformaba por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En las entidades federativas se conformaba por las constituciones y las leyes de transparencia y acceso a la información estatales.

Las constituciones instauraban el derecho al acceso a información (DAI), y establecían los fundamentos y condiciones mínimas para su ejercicio, tanto a nivel nacional como en cada entidad federativa. Las leyes reconocían y regulaban el derecho individual al acceso a la información pública, instituyendo el entramado jurídico, institucional y procedimental requerido para el ejercicio del DAI.

A su vez, los marcos legales establecían los límites mínimos y máximos de apertura de las entidades públicas a la difusión de los documentos, archivos e información generada u obtenida en el ejercicio de sus funciones. Esos parámetros no eran estáticos, variaban con cada reforma constitucional o a las leyes de transparencia y acceso a la información, por lo regular para brindar mayores prerrogativas para el ejercicio de éste derecho, aunque también ocurrían retrocesos que instauraban mayores restricciones jurídicas. Éstas enmiendas eran el resultado de procesos políticos nacionales o estatales diversos.

La hipótesis rectora de esta tesis sugiere que la alternancia partidista en los poderes ejecutivos estatales era el factor con mayor influencia para la evolución progresiva del derecho al acceso a la información, y que nominalmente la sucesión de grupos políticos estimulaba la voluntad para legislar a favor de mayores facultades para acceder a información gubernamental. Sin embargo los avances legislativos concretados a nivel federal o en un Estado con frecuencia influían, e incluso servían como referencia jurídica, para iniciativas de ley o de reforma de otras entidades federativas.

Es importante considerar que si bien existe una preponderancia de los marcos legales estatales sobre los marcos administrativos y operativos, una buena ley es una condición necesaria pero no suficiente para un adecuado funcionamiento del derecho de acceso a la información, de acuerdo con estudios multidimensionales como la Métrica Nacional de Transparencia (CIDE, 2010). Sus resultados han demostrado que una buena calificación en la dimensión normativa no implica necesariamente que en una entidad determinada el derecho funcione adecuadamente, pues deben tomarse en cuenta sus condiciones reales de operación, ya que incluso detectó que una mala o regular calidad normativa pudo ser relativamente suplida por una buena implementación, aunque los datos también indican que una buena ley mejora las condiciones y probabilidades de una buena operación efectiva del derecho y la transparencia (ídem).

3.1.3 Metodología para la evaluación jurídica

La evaluación a los marcos jurídicos de tres estados y el federal dimensionó y contrastó las variaciones a las facultades de acceso a la información pública propias del modelo federalista, el cual permitió evoluciones diferenciadas al DAI a nivel nacional durante sus catorce años de vigencia, entre junio de 2002 y febrero de 2016. Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como parámetros jurídicos nacionales para el ejercicio del derecho al acceso a la información, se contrastó la evolución de los marcos legales de Michoacán, Tamaulipas y Baja California y se determinó cuál de ellos contenía la mayor cantidad de elementos que facultaban y que restringían el DAI.

La evaluación no atribuyó calificaciones a los marcos jurídicos ni a sus componentes, puesto que su objetivo central era contrastar su evolución y la amplitud de sus prerrogativas con respecto de las demás. La premisa general de la evaluación comparada es que a mayor evolución de los componentes de las leyes y constituciones estatales, la población contaba con mayores facultades jurídicas para acceder a información pública en las entidades federativas.

Asimismo se buscó dimensionar la heterogeneidad de los marcos legales estatales entre sí y con respecto al marco legal federal, con el fin último de conocer la diversidad jurídica que alcanzó el modelo federalista a través del análisis de tres casos representativos del escenario nacional ahora prescrito.

Con fines metodológicos las leyes y constituciones fueron divididas en diez elementos centrales que permitieron analizar y contrastar de manera más precisa y equitativa el alcance de la evolución lograda durante el periodo de estudio. Éstos a su vez fueron divididos en los 36 componentes más relevantes de su estructura. A cada elemento evaluado le fue atribuido una posición con respecto a las demás, siendo la posición 1 la más alta. La valoración final se basó en cual entidad federativa presentaba el total más bajo.

A continuación se presenta una lista de dichos elementos y componentes de las constituciones y leyes estatales con una descripción breve de cada uno:

Elemento 1: Derecho al acceso a la información

Elemento fundamental de cada legislación. Permite comprender los procesos de evolución jurídica y los fundamentos bajo los cuales se rigió el ejercicio del derecho al acceso a la información en cada entidad federativa.

Se constituye por cuatro componentes: 1) la fecha en la que se promulgó una ley de acceso a la información o se reformó la constitución respecto al DAI; 2) el número de reformas aprobadas que incrementaron las facultades del DAI; 3) la amplitud que cada legislación otorga al DAI en función de su conceptualización e interpretación; 4) el número de objetivos que cada legislación se propone alcanzar; y, 5) los principios que rigen su espíritu legislativo.

Elemento 2: Sujetos obligados

Se refiere a las autoridades, dependencias gubernamentales, organismos descentralizados o autónomos de los poderes del Estado, y en algunas legislaciones, los partidos políticos,

agrupaciones gremiales, sindicatos, organismos de la sociedad civil y personas físicas y morales que reciban recursos públicos o que ejerzan una función pública, y que por lo tanto tienen la obligación de hacer pública toda información pública derivada de sus actividades. Este es el único elemento que no se conforma de componentes menores.

La expectativa es que a un número más grande de sujetos obligados y más precisa la distinción de cada uno, mayor será el cumplimiento de sus obligaciones en materia de acceso a la información.

Elemento 3: Mecanismos de solicitud de información

Este elemento analiza la evolución de los mecanismos de solicitud de información, de manera particular las facultades que concedían y las restricciones que imponían para acceder a la información pública. La expectativa es que los mecanismos más facultativos y eficientes permitieran a la población un acceso más amplio y expedito a la información pública.

Se integra por ocho componentes: 1) los requisitos impuestos para tramitar una solicitud de información; 2) la precisión con la que se debe redactar la solicitud para que sea admitida por los sujetos obligados adecuados; 3) los periodos previstos para recibir una respuesta de parte de los sujetos obligados; 4) los periodos de prórroga concedidos a los sujetos obligados en caso de que exista dificultad para ubicar o procesar la información solicitada; 5) el apoyo que las instituciones gubernamentales estatales deben otorgar a los solicitantes de información en caso de que no hablen español o tengan una discapacidad que les dificulte interponer la solicitud; 6) los acuses de recibido, en forma de copias de las solicitudes interpuestas o de documentos que confirmen a los solicitantes que ha dado inicio el trámite; 7) los costos de reproducción y/o envío de la información solicitada; y, 8) la facultad de los sujetos obligados para expedir versiones públicas de los documentos que contengan información reservada pero que haya sido suprimida de alguna manera.

Elemento 4: Causales de reserva o confidencialidad

Lista de razones por las que los sujetos obligados podían restringir la difusión de información en su posesión de manera temporal o definitiva. Este elemento es de gran importancia, puesto que marca las limitantes del acceso a la información pública y expone los motivos por los cuales una entidad federativa impedía la publicación de determinada información o documentos.

Son cuatro los componentes que conforman este elemento: 1) las causas por las que se restringe temporalmente la difusión de información; 2) el periodo máximo de dicha restricción; 3) la justificación expedida por los sujetos obligados de por qué es mayor el daño que podría ocasionarse al difundir la información que al no difundirla; y, 4) causas por las que se restringe definitivamente la difusión de información.

Elemento 5: Obligaciones de transparencia

Lista de información que los sujetos obligados debían hacer pública y actualizar de forma periódica a través de sus portales de internet oficiales, también conocida como información pública de oficio. La expectativa es que mientras más amplia fuera la lista de obligaciones de transparencia legalmente instauradas en una entidad federativa, habría una mayor cantidad de información pública disponible para su consulta, y esto influiría sobre la cantidad de información requerida a través de las solicitudes. Son dos los componentes de este elemento: 1) el número y amplitud de las obligaciones; y, 2) la periodicidad con la que se actualiza.

Elemento 6: Unidades y comités de información

Las unidades de información son entidades internas de cada entidad pública que –entre otras funciones– llevan a cabo las funciones de compilación y difusión de la información pública de oficio. Los comités de información pequeños órganos colegiados de cada entidad pública que –entre otras funciones– aprueban o revocan la decisión de los titulares de publicar o reservar información. Estos dos componentes del elemento fueron evaluados de acuerdo a la amplitud de sus responsabilidades y atribuciones.

La expectativa es que a mayores facultades y obligaciones de éstas entidades, la información solicitada era procesada de una manera más eficiente y las decisiones de publicar o clasificar información requerían un mayor consenso, reduciendo la posibilidad de actuaciones arbitrarias por parte de los funcionarios públicos involucrados.

Elemento 7: Órganos garantes

Los órganos garantes son los cuerpos colegiados encargados de salvaguardar el derecho al acceso a la información en las entidades federativas. Su función más notoria es atender las impugnaciones de particulares ante posibles violaciones al DAI y dictaminar sobre su procedencia, sin embargo sus obligaciones y atribuciones son mucho más amplias. Estas instituciones son piedras angulares para el ejercicio del derecho a la información. La expectativa es que una mayor autonomía y mayores atribuciones de los órganos garantes, resulten en una tutela más efectiva del derecho al acceso a la información en los Estados.

Este elemento se integra por cuatro componentes: 1) la fecha de instauración en cada entidad federativa y la evolución de su configuración; 2) la amplitud de la autonomía que mantiene ante instancias gubernamentales; 3) la pluralidad de los actores involucrados en el proceso de nombramiento de los consejeros del órgano garante; y, 4) la amplitud de las atribuciones con las que cuenta.

Elemento 8: Mecanismos de impugnación

Existen seis componentes principales que dan forma y amplitud a los mecanismos de impugnación ante posibles violaciones al DAI: 1) la fecha de instauración de estos mecanismos y las características que estos poseen; 2) los requisitos impuestos para su tramitación; 3) los tiempos para que los órganos garantes dictaminen al respecto; 4) los procedimientos con los que cada órgano garante cuenta para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones; 5) los recursos disponibles para los particulares para impugnar dicha resolución; y, 6) los mecanismos disponibles para impugnar la falta de disponibilidad o insuficiencia de la información pública de oficio. La expectativa es que una mayor evolución de los mecanismos resultara en una mayor eficacia en la impugnación de los casos considerados como violatorios al derecho al acceso a la información.

Elemento 9: Sanciones

Este elemento analiza dos componentes: 1) la facultad de los órganos garantes para sancionar a los sujetos obligados que incumplen con la normatividad del DAI; y, 2) el número de causales de sanción. La expectativa es que las sanciones disuadieran las conductas violatorias al DAI y esto a su vez potenciara un mayor acceso a la información pública.

Elemento 10: Administración de archivos

Se refiere a las obligaciones impuestas jurídicamente para administrar debida y ordenadamente la información generada por los sujetos obligados. Éste elemento se conforma por dos componentes: 1) los lineamientos para la preservación de archivos existentes; y, 2) las sanciones previstas por el manejo indebido de archivos. La expectativa es que los sistemas de administración de archivos más avanzados permitieran a los sujetos obligados cumplir de manera más eficaz con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

3.2 Evaluación de las constituciones

Elemento 1: Derecho al acceso a la información

1.1 Fecha de reconocimiento del DAI

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | TAMP | 3 | BC | 4 | MICH |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

La Constitución Federal fue la primera en reconocer el derecho al acceso a la información (DAI) pública a través de una enmienda a su artículo sexto en 1977. Anteriormente éste artículo versaba sobre el derecho a la libre expresión y había permanecido intacto desde la promulgación de la Constitución de 1857. La redacción original fue modificada 120 años después, con la adición de diez palabras al final del artículo: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. La oración no se acompañó de una definición del derecho a la información, mucho menos sus alcances. La reforma no

estableció procedimientos para el ejercicio de dicho derecho ni se acompañó de una legislación secundaria en la materia. Tampoco establecía los mecanismos o instituciones gubernamentales mediante los cuales el Estado garantizaría el ejercicio del derecho a la información. Sin mecanismos para hacer efectivo el ejercicio de esta garantía constitucional, su aplicación fue prácticamente nula. Desde la perspectiva ciudadana implicaba una restricción al ejercicio del derecho político. Desde la perspectiva de los poderes ejecutivos estatales, representaba la persistencia de condiciones de opacidad en el ejercicio de sus funciones y la dificultad para el escrutinio ciudadano de su trabajo.

La reforma a la Carta Magna de 1977 no fue replicada en ninguna de las tres entidades federativas estudiadas hasta 27 años después, lo que en el contexto estatal podría interpretarse como una falta de voluntad política por conceder a su población la práctica de una garantía constitucional, pero también como una forma de mantener sus actividades al margen de la mirada pública.

La Constitución de Tamaulipas fue la primera de las tres en aprobar una reforma en la materia el 25 de octubre de 2004, cuando enmendó su artículo 17, el cual versaba sobre los derechos civiles, la propiedad privada y la libre asociación. Con la adhesión de un párrafo por una parte se concedió a la población la libertad de acceder a la información pública y por otra se estableció que “el Estado garantizará el acceso a la información pública” (la misma oración incorporada al artículo sexto con la reforma constitucional de 1977). Asimismo se instauró la libertad de “utilizar y divulgar la información obtenida”, e incluso se precisó que la libertad de información comprendía la protección del secreto profesional y del derecho de réplica de toda persona “ante divulgación de información inexacta que le agravió”, garantías relacionadas concretamente con el ejercicio del periodismo. Este caso es interesante pues contradice la hipótesis de que las entidades federativas con mayor evolución democrática y competencia electoral desarrollan mayores capacidades institucionales. Sin embargo, como se analizará más adelante, la premura de ésta reforma constitucional no es equivalente a un mayor avance en términos de facultades para el ejercicio del derecho que tutela.

Entre los tres casos estudiados, la segunda Constitución estatal en versar en la materia fue la de Baja California –la más nueva de las tres constituciones– al incorporar en 2007 el DAI a su artículo séptimo, el cual hacía referencia desde 1953 a las garantías individuales y sociales. La enmienda estableció que “toda persona tiene derecho a acceder a la información que la ley (de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California) atribuye el carácter de pública”, entre otros temas. Sin embargo no hacía referencia a la obligación del Estado de garantizar dicho acceso, un hecho sumamente relevante, pues eximía de responsabilidad a las instituciones gubernamentales de facultar el ejercicio de este derecho, al menos de manera nominal.

La Constitución michoacana –la más antigua de las tres– fue la última en reconocer el DAI. El 5 de diciembre de 2011 añadió un segundo párrafo al artículo octavo constitucional, el cual versaba específicamente sobre los derechos electorales desde su promulgación en 1918. Al final del párrafo añadió la oración de diez palabras originalmente promulgada en el artículo sexto de la Constitución Mexicana en 1977: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. La simpleza de la integración de este texto no podría interpretarse de la misma manera que la reforma a la Constitución Mexicana de 1977: sin mecanismos para su aplicación, la obligación jurídica puede ser evadida, ya que en 2011 existía un marco normativo, institucional y operativo en Michoacán para hacer efectiva esta garantía constitucional. En contraste, si se considera desde una perspectiva ciudadana, representaba un logro la instauración de un derecho en la máxima norma estatal.

1.2 Reformas a favor del DAI

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

Independientemente del contenido de las reformas a las constituciones relacionadas con el ejercicio del DAI (el contenido será analizado a detalle en el resto de este capítulo), el número de reformas aprobadas a favor de este derecho político es un indicador de la voluntad política de los legisladores por mantener actualizado el contenido de las constituciones en la materia. En este sentido, la Constitución Federal marcó la pauta en

las reformas constitucionales a favor del DAI tanto en número (tres) como en fechas. El segundo lugar le corresponde a Michoacán, con igual número de reformas, propuestas y aprobadas después que las de la Constitución Mexicana. La Constitución de Baja California ha sido reformada en dos ocasiones, superando a la Constitución de Tamaulipas, con una sola reforma relacionada con el ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

1.3 Amplitud del DAI

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

La Constitución Federal conceptualiza en DAI como “toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal”. Es la conceptualización más amplia del DAI de las constituciones evaluadas, y fue retomada casi textualmente por la Constitución de Michoacán cuando ésta fue reformada un año después que la Federal.

La Constitución de Baja California no conceptualiza el DAI en su artículo séptimo, sin embargo establece que “toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno, tiene derecho a acceder a la información que la ley atribuye el carácter de pública”. La Constitución de Tamaulipas no conceptualiza en derecho al acceso a la información, sino que establece que “el Estado reconoce a sus habitantes la libertad de información”.

Desde la perspectiva ciudadana, una conceptualización limitada o ambigua del DAI puede representar una limitante para su ejercicio. Una prerrogativa imprecisa puede generar vacíos legales que permitan que aquellos que deberían respetarla evadan su responsabilidad. En este sentido la precisión de la Constitución Federal y de la michoacana acotan esta posibilidad, mientras que la ambigüedad de la bajacaliforniana y de la tamaulipeca abren la posibilidad para que esto suceda.

1.4 Objetivos

Aunque la incorporación del derecho al acceso a la información en una constitución por sí misma tiene la finalidad de conceder a los individuos dicha prerrogativa, ninguna de las constituciones estudiadas menciona de manera específica un objetivo u objetivos a cumplir con su instauración. Las implicaciones que conlleva se derivan de dos formas: no se precisa un fin público que éste derecho pretenda alcanzar, ni se determina el nivel de compromiso que requiere de los actores obligados a cumplir con su mandato.

1.5 Principios

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | FED | 3 | MICH | 4 | TAMP |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|

Los principios jurídicos representan los valores admitidos por una determinada norma y establecen los límites dentro de los que debe llevarse a cabo su interpretación jurídica. Aunque algunos principios jurídicos pueden incluirse de manera implícita, su inclusión en las constituciones de manera amplia y clara permite una mejor interpretación de su sentido, sus parámetros y fundamentos.

En ese sentido, la Constitución de Baja California enuncia que la Ley en la materia deberá observar “los principios de protección a los datos personales, máxima publicidad y gratuidad”, siendo esta la mención más amplia de los principios de todas las constituciones analizadas. La Constitución Federal y la de Michoacán solamente mencionan que “en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad”. La Constitución de Tamaulipas no versa al respecto.

La distinta amplitud de la referencia a los principios jurídicos relacionados con el derecho al acceso a la información pública en las constituciones, o falta de mención en el caso de la Constitución de Tamaulipas, no solo limitan las facultades de los actores responsables de su interpretación y aplicación, sino que de manera general reflejan un valor o una postura propia de una entidad federativa hacia el ejercicio y respeto de este derecho político.

Elemento 2: Sujetos obligados

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

La Constitución Federal y la de Michoacán contienen una lista muy similar de diez sujetos obligados a hacer pública la información pública derivada de sus actividades, entre los que se encuentran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, dependencias y entidades autónomas, pero también fondos públicos, personas físicas y morales, así como agrupaciones sindicales. La extensión de estas listas no es un asunto menor, puesto que establece de manera amplia y clara quienes están obligados a cumplir sus obligaciones en materia de acceso a la información, lo que se espera que resulte en un mayor apego y cumplimiento.

En contraste, la Constitución de Baja California contiene una lista más reducida de sujetos obligados, al mencionar solamente a “los poderes del Estado, Municipios y organismos constitucionales autónomos”, mientras que la Constitución de Tamaulipas simplemente menciona a “todo ente público estatal o municipal”. Ante las reducidas menciones de los sujetos obligados, la expectativa es que su cumplimiento sea menor.

Elemento 3: Mecanismos de solicitud de información

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

Desde la perspectiva ciudadana los mecanismos para la solicitud de información pública son el primer, y en ocasiones único, eslabón del proceso encadenado para acceder a la información que requiere. Por este motivo, se podría esperar que una inclusión integración amplia de sus procesos y componentes en las constituciones no solo elevara su relevancia jurídica, sino que pudiera potenciar, al menos de manera nominal, su ejercicio ciudadano del acceso real a la información y fortalecer el acatamiento por parte de los sujetos obligados.

Es importante mencionar que tanto la Constitución Federal como la de Baja California y Michoacán instituyen de manera muy similar que las leyes en la materia establecerán los

mecanismos de acceso a la información pública, sin embargo la Constitución de Tamaulipas ni siquiera hace una referencia breve a dichos mecanismos. Esta no es una omisión menor, pues significa que no es una obligación constitucional del Estado contar con mecanismos para permitir el acceso ciudadano a la información pública, a pesar de que en la práctica sí cuenta con ellos.

El único componente de los mecanismos de solicitud de información sobre el que versan las constituciones es el de la gratuidad. Al respecto la Constitución Federal y la de Michoacán establecen que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública. La Constitución de Baja California menciona el tema de los costos de manera indirecta, al establecer el principio de gratuidad que regirá al DAI. La Constitución de Tamaulipas no versa al respecto.

Elemento 4: Causales de reserva y confidencialidad

4.1 Causales de reserva

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | FED | 3 | MICH | 4 | TAMP |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|

Los causales de reserva o confidencialidad de la información son un tema central para esta investigación, puesto que instauran límites directos al ejercicio del derecho al acceso a la información. Dada su importancia, se esperaría que todas las constituciones, por diversas que sean, versen con un mínimo detalle sobre las situaciones o motivos por los que en una entidad se justifique reservar temporalmente la publicación de información o clasificarla como confidencial para que nunca sea divulgada.

Tanto la Constitución Federal como la de Michoacán imponen dos causales de reserva temporal: “razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes”. También establecen que “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”. En ambas constituciones se hace referencia a las leyes de transparencia y acceso a la información como las responsables de precisar los términos para su aplicación. Sin embargo no se definen los términos interés público, seguridad nacional, vida privada ni

datos personales, una omisión que puede resultar interpretaciones a la constitución equívocas o arbitrarias que limiten el ejercicio del DAI.

Las omisiones de la Constitución de Baja California en materia de causantes de reserva o confidencialidad son aún mayores que las dos antes mencionadas, pues no decreta de manera directa la existencia de causales de reserva, solamente señala que la Ley (de Transparencia y Acceso a la Información Pública de ese Estado) debe establecer los mecanismos “de protección a datos personales”, así como “señalar aquella (información) que tenga el carácter de reservada”.

La Constitución de Tamaulipas establece que deber ser reservada o considerada como confidencial aquella información “relativa a la seguridad del Estado o la seguridad pública por la perturbación que pueda causar en el orden público, o a la intimidad, privacidad y dignidad de las personas en los términos en los que señale la ley”. Esta frase contiene varias imprecisiones que pueden convertirse en inhibidores del DAI: no distingue cuales de estos motivos es causal de reserva y cuales de confidencialidad, además de que maneja conceptos como “orden público” o “dignidad de las personas” sin una definición precisa, por lo que su interpretación puede ser muy subjetiva. Nominalmente, esto podría convertirse en un obstáculo práctico para el ejercicio del acceso real a la información pública.

4.2 Tiempos de reserva

Los tiempos de reserva son los periodos considerados como adecuados para que prescriba un posible efecto negativo colectivo o particular derivado de la divulgación de cierta información generada por, o en tutela de, una entidad gubernamental. Los tiempos pueden variar dependiendo de la gravedad del daño que pueden ocasionar o de una circunstancia coyuntural, sin embargo deben establecerse periodos máximos que equilibren la salvaguarda del bien común o particular con el respeto al derecho a acceder a información pública.

Fijar tiempos máximos para la reserva de la divulgación de información, así como de las prórrogas que extienden los periodos de reserva inicial, constituye un acotamiento jurídico a la toma de decisiones arbitrarias de parte de sujetos obligados sobre cuanto tiempo debe prevalecer el veto a la publicación de cierta información. Ninguna de las constituciones analizadas precisa los tiempos de reserva de información. En la práctica estos periodos son instituidos en las leyes estatales de transparencia.

Desde una perspectiva ciudadana, el dejar asentados los tiempos de reserva en las constituciones, en teoría, potenciaría el ejercicio del DAI, al representar una especie de protección jurídica ante la interpretación arbitraria de los procedimientos instituidos en legislaciones de menor jerarquía jurídica.

4.3 Prueba de daño

Cuando determinada información es reservada temporalmente es de vital importancia que los sujetos obligados justifiquen adecuadamente por qué su divulgación podría provocar un impacto negativo particular o colectivo más grande que denegarle a un individuo su derecho a acceder a la información. Esta justificación es conocida como la prueba de daño, es un procedimiento creado para evitar un uso discrecional y/o excesivo de la reserva de información, por lo que constituye un tema muy importante desde una perspectiva ciudadana.

El hecho de que ninguna de las constituciones establezca el requisito de llevar a cabo una prueba de daño para justificar la reserva de información, y que la instauración de este procedimiento se relegue a las leyes estatales de transparencia, o incluso sea omitido por completo en un marco jurídico estatal, constituye un atenuante potencial al ejercicio del derecho a la información.

4.4 Causales de confidencialidad

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | FED | 3 | MICH | 4 | TAMP |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|

La información confidencial es aquella que contiene datos únicos concernientes a una persona identificada o identificable, que van desde información sobre su condición médica, su vida íntima o posturas ideológicas, hasta su información laboral, financiera o relacionada con sus actividades personales y su ubicación física. A diferencia de la información reservada, la divulgación de información confidencial no está sujeta a temporalidad, pero si a determinadas circunstancias extraordinarias y por motivos de interés público, siempre y cuando pueda ser justificado interponiendo una prueba de daño correspondiente.

Desde una perspectiva ciudadana, el tema de la confidencialidad de la información es un tema que debe desarrollarse de forma amplia y detallada en los marcos jurídicos, dada la abundancia de información personal que puede ser considerada como confidencial; las numerosas agencias gubernamentales o entidades privadas que pueden tener acceso a dicha información, y la posibilidad jurídica de que sujetos obligados puedan permitir el acceso a dicha información confidencial sin el consentimiento de los particulares titulares de la información. Es también un tema importante para la ciudadanía, dada la perpetuidad del impedimento para que particulares accedan a información considerada por un sujeto obligado como confidencial y la posibilidad de la improcedencia o arbitrariedad de dicha determinación.

Todas las constituciones analizadas contenían referencias a la clasificación de información de manera directa o indirecta. La Constitución de Baja California fue la única en utilizar el término preciso “información confidencial” al referir su existencia, sin embargo se limitaba a mencionar que “será precisada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local”. La Constitución Federal y de Michoacán decretan que “la información que refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”, sin embargo no precisan el término “información confidencial”. La Constitución de Tamaulipas no solo

omite precisar el término ni hacer referencia a su existencia, sino que instituye una serie de exclusiones para la publicación de información ambiguas y amplias: “aquella relativa a la seguridad del Estado o la seguridad pública por la perturbación que puede causar en el orden público, o en la intimidad, privacidad y dignidad de las personas, en los términos que señale la ley.

Elemento 5: Obligaciones de transparencia

5.1 Número de obligaciones

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | TAMP | 4 | BC |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|

Las obligaciones de transparencia refieren de manera específica a la publicación de manera periódica y proactiva a través de los portales de internet gubernamentales de determinada información generada como resultado del trabajo de los sujetos obligados, también conocida como información pública de oficio. La cantidad de obligaciones de transparencia es instituida el marco legal de cada ámbito de gobierno. La expectativa es que mientras más amplia sea una lista de obligaciones de transparencia legalmente instauradas en una entidad federativa, habría una mayor cantidad de información pública disponible para su consulta. Desde la perspectiva de los sujetos obligados, podría representar una mayor transparencia de sus funciones y, nominalmente, una mayor disposición a la divulgación de la información pública en su tutela. Desde la perspectiva ciudadana, una lista más nutrida, nominalmente, resultaría en una mayor abundancia de información a su disposición, si necesidad de pedirla a través de solicitudes de información.

Tanto la Constitución Federal como la de Michoacán imponen a los sujetos obligados la obligación de publicar a través de los medios electrónicos disponibles “la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”. La Constitución de Tamaulipas establece que todo ente público estatal o municipal pondrá a disposición del público la información con que cuente en virtud de sus

actividades” sin embargo no estipula si lo deberá hacer de forma proactiva o a petición de un particular. La Constitución de Baja California no versa al respecto.

5.2 Periodicidad de la actualización

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | TAMP | 3 | BC |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|

Tan importante como instituir una lista amplia de obligaciones de transparencia, es establecer una periodicidad para la actualización de la información pública de oficio. Tanto la Constitución Federal como la de Michoacán instituyeron la obligatoriedad para los sujetos obligados tanto de “preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados”, así como publicar “a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”. Sin embargo ninguna de las dos especifica la periodicidad de la actualización, pues dejan su normatividad a las leyes de transparencia y acceso a la información. Ni la Constitución de Baja California ni la de Tamaulipas versan respecto a la necesidad de actualizar la información pública de oficio ni establecen la periodicidad con la que debe actualizarse. Desde una perspectiva ciudadana, ésta omisión resulta en una limitante nominal al ejercicio del derecho al acceso a la información en los estados, pues implica que la las leyes de transparencia locales serían las máximas normas jurídicas para hacer valer un principio de máxima publicidad del DAI.

Elemento 6: Unidades y comités de información

Las unidades de información son entidades internas de cada dependencia o unidad administrativa que –entre otras funciones– llevan a cabo las funciones de compilación y difusión de la información pública de oficio. Los comités de información pequeños órganos colegiados de cada entidad pública que –entre otras funciones– aprueban o revocan la decisión de los titulares de publicar o reservar información.

A pesar de que la federación y los tres estados analizados contaban con unidades de información en sus poderes ejecutivos, y que tanto la federación como el Poder Ejecutivo de Baja California contaban con comités de información, ninguna de las cuatro constituciones analizadas hacían mención de la obligatoriedad de la existencia de unidades y comités de información en las unidades administrativas de los poderes ejecutivos estatales. Su instauración y normatividad se preveía en las leyes de transparencia y acceso a la información pública.

Esta no es una omisión menor, pues estas entidades juegan un papel importante en el acceso real a la información pública, pues la eficiencia de sus labores, la imparcialidad de su toma de decisiones y el apego al principio de máxima publicidad, dependerá, nominalmente, de la especificidad de sus lineamientos operativos y la jerarquía de los mandatos jurídicos que la contengan. Desde una perspectiva ciudadana, su inclusión en las constituciones representaría un potenciador jurídico para la reducción de la posibilidad de actuaciones arbitrarias por parte de los funcionarios públicos involucrados.

Elemento 7: Órganos garantes

Los órganos garantes son los cuerpos colegiados encargados de salvaguardar el derecho al acceso a la información en las entidades federativas. Su función más notoria es atender las impugnaciones de particulares ante posibles violaciones al DAI y dictaminar sobre su procedencia, sin embargo sus obligaciones y atribuciones son mucho más amplias.

7.1 Conformación

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

Existen dos elementos importantes en la conformación de un órgano garante: la antigüedad de su conformación y las características de sus funciones para los cuales fue conformado. El primer elemento es importante si se considera que la antigüedad de una institución contribuye a su proceso de maduración y evolución progresiva. El segundo también es importante si se considera que la amplitud de la descripción de sus facultades

determina la capacidad de su actuar. La fortaleza de ambos elementos supondría una mayor facultad nominal para potenciar el ejercicio del DAI en una entidad federativa.

A pesar de que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública operaba desde 2003 obtuvo el reconocimiento constitucional hasta la reforma al artículo sexto en mayo de 2007. El decimoprimer objetivo de esta reforma era:

Obligar al establecimiento de órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y decisión. Esto es así porque la experiencia mexicana ha demostrado que el derecho debe ser apoyado por una autoridad independiente que no sea juez y parte, que sea capaz de resolver las controversias en plazos preteritos y que promueva consistentemente el derecho entre la sociedad y los funcionarios de gobierno (Senado, 2007).

Michoacán incluyó la instauración de un órgano garante en su Constitución cuando enmendó su artículo 97 el 11 de septiembre de 2008. Sin embargo su órgano garante operaba desde 2003, y contaba con las características, facultades y obligaciones requeridas en la reforma a la Constitución Federal de 2007.

La Constitución de Baja California fue la primera en versar en la materia, reformando su artículo séptimo en febrero de 2007, antes que la Constitución Federal. Sin embargo no instituyó la existencia de un órgano garante como tal, ya que la oración refería a “un organismo ciudadano con atribuciones de consulta, propuesta, promoción y difusión del acceso a la información pública”. En una reforma constitucional posterior, publicada el 24 de septiembre de 2010, el organismo fue remplazado por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, otorgándole el carácter de órgano garante a nivel estatal y confiriéndole personalidad jurídica y patrimonio propio.

La constitución de Tamaulipas es la única que hasta el momento no ha proclamado la instauración de un órgano garante estatal, sin embargo a partir de una reforma efectuada

en noviembre de 2012 se menciona a los comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública en tres artículos (58, 151 y 152), al incluirlos en las listas de funcionarios que rendirán protesta ante el Congreso del Estado, entre los que podrán ser sujetos a juicio político y que podrían enfrentar cargos penales por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

De manera generar, la heterogeneidad del contenido referente a los órganos garantes en las constituciones estatales nos permitiría suponer que de igual manera exista una diferencia la capacidad institucional de los Institutos de Transparencia locales: una instauración más antigua, mayor evolución; mayores facultades constitucionales, mayores facultades para el ejercicio ciudadano del DAI.

7.2 Autonomía

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

Una de las características esenciales para una mejor operación de los órganos garantes es la imparcialidad, “que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva” (IFAI, 2007). Para lograrlo, la reforma al artículo sexto constitucional de 2007 instituyó que los órganos gozarán de tres autonomías orientadas a garantizar estas cualidades: “operativa, que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria, que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que corresponden en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencias conforme a la ley; y finalmente, de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente, debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno” (idem).

La Constitución de Michoacán instituyó la autonomía “patrimonial, de operación y de gestión” de su Instituto de Transparencia con la reforma de 2008. La Constitución de Baja California estableció en 2010 que su órgano garante gozaría de autonomía “operativa, de gestión y de decisión”, pero no patrimonial. La reforma de 2014 a la Constitución federal instituyó la autonomía “técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna”. En el caso de Tamaulipas, su Constitución no versa sobre la autonomía de su órgano garante.

La importancia de elevar la autonomía constitucional de los órganos garantes a la jerarquía jurídica de las constituciones reside en el valor nominal que adquiere un derecho una vez que es integrado a una constitución. Desde una perspectiva ciudadana, impulsa el actuar de los órganos garantes sin presiones o limitantes externas, lo que podría traducirse en una mayor defensa del ejercicio ciudadano del DAI.

7.3 Nombramiento de consejeros

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | FED | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|

Además de la autonomía, otro factor que permite una mayor independencia de los órganos garantes es la imparcialidad y pluralidad de actores involucrados en el nombramientos de sus consejeros.

Michoacán fue el primero de los estados analizados en establecer en su Constitución los procedimientos de selección de consejeros del órgano garante con su reforma de septiembre de 2008. Baja California le siguió, instituyendo el procedimiento en su artículo séptimo constitucional en 2010. Cabe resaltar que a diferencia del proceso de selección de consejeros del órgano garante michoacano –efectuado en su totalidad por el Congreso del Estado– en Baja California el gobernador es quien propone los candidatos a consejeros ante el Congreso local, y una vez decidido por los diputados, el gobernador tiene derecho de vetar a los elegidos y proponer otro grupo. En la Constitución federal este procedimiento fue integrado al artículo sexto con la reforma de 2014. En este caso la Cámara de Senadores propone y elige a los candidatos y el Presidente de la República

tiene derecho a objetar el nombramiento. La constitución de Tamaulipas no versa sobre el proceso de selección de los consejeros de su órgano garante estatal.

El involucramiento directo del titular del poder ejecutivo en la selección de los consejeros puede convertirse en una limitante para el acceso a la información pública cuando se generan compromisos entre los titulares del órgano garante y el gobernador o presidente de la república que favoreció su nombramiento, e incidiendo negativamente sobre su autonomía de decisión en casos de controversia entre ciudadanos y sujetos obligados. Baja California es el Estado con el mayor involucramiento del titular del ejecutivo, a nivel federal está más equilibrado y en Michoacán su participación es nula.

7.4 Amplitud de atribuciones

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | TAMP | 4 | BC |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|

La amplitud de las atribuciones instituidas en una constitución es un factor importante, ya que indica a la ciudadanía, los organismos gubernamentales y el propio órgano garante, cuales son las funciones que debe cumplir y las facultades jurídicas con las que cuentan para lograrlo. Dos factores entran en juego en este elemento: la amplitud de las atribuciones instituidas constitucionalmente, así como la antigüedad de la instauración.

La Constitución de Baja California fue la primera en versar sobre las atribuciones del órgano garante al reformar su artículo séptimo en febrero de 2007. Sin embargo sus atribuciones se limitaban a la consulta, propuesta, promoción y difusión del acceso a la información pública. Con la enmienda de septiembre de 2008, la Constitución de Michoacán decretaba atribuciones más amplias: autoridad, decisión, promoción, difusión e investigación sobre el DAI.

En 2010 la Carta Magna bajacaliforniana fue enmendada de nuevo, para incluir atribuciones más amplias y detalladas como “garantizar el acceso a la información pública y proteger los datos personales, fomentar la cultura de la transparencia y resolver

los procedimientos de revisión, respecto de los Poderes del Estado, Municipios y organismos constitucionales autónomos, y demás entes públicos”.

Hasta su reforma de 2014 la Constitución Federal instauró las atribuciones del órgano garante, superando en amplitud a las de la Constitución bajacaliforniana. Aún cuando la Constitución Michoacana se reformó en 2015 y amplió las atribuciones de su órgano garante, la Carta Magna Federal continúa predominando en este rubro. La Constitución de Tamaulipas no versa respecto a las atribuciones de su órgano garante.

Aunque las atribuciones del órgano garante de Baja California fueron instituidas en su Constitución antes que cualquier otra de las estudiadas, la amplitud de las atribuciones del órgano garante federal y el michoacano supera en gran medida al bajacaliforniano, por lo que se podría valorar como una evolución potencialmente más facultativa para el acceso a la información pública. En contraste, la omisión de la descripción de las atribuciones del órgano garante en la Constitución de Tamaulipas, podría considerarse como un atenuante nominal al ejercicio del DAI en dicha entidad federativa.

Elemento 8: Mecanismos de impugnación

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | BC | 3 | MICH | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|----|---|------|---|------|

Ante las posibles violaciones al derecho al acceso a la información por parte de sujetos obligados, existen recursos legales que los particulares pueden interponer ante los órganos garantes para determinar si en efecto se trata de una transgresión al DAI y exigir una solución por parte de los sujetos obligados, o si su actuar se apegó a la normatividad.

Para llegar a la resolución de estos recursos de impugnación, los particulares cuentan con mecanismos establecidos por los órganos garantes que comienzan el procedimiento para interponer el recurso y culminan con una resolución final, o incluso la impugnación de dicha resolución ante una autoridad superior. La expectativa es que una mayor evolución de los mecanismos podría resultar en una mayor eficacia en la impugnación de los casos considerados como violatorios al DAI. Desde la perspectiva ciudadana, una inclusión

detallada de los procedimientos en las constituciones podría facultar jurídicamente a los particulares que interponen los recursos de inconformidad y desean hacer valer su derecho al acceso a la información pública.

La Constitución Federal fue la primera en establecer la obligatoriedad de la existencia de procedimientos de revisión en su reforma de 2007, la de Baja California lo hizo en 2010 y la de Michoacán en 2015. Sin embargo en ninguno de los tres casos se detalla en qué consisten, cuales son los procedimientos legales y burocráticos involucrados y cual es el papel que juegan las distintas instancias públicas involucradas. Aún peor, la Carta Magna de Tamaulipas no versa al respecto.

Elemento 9: Sanciones

9.1 Facultad para sancionar

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | FED | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|

Las sanciones constituyen un elemento disuasorio indirecto de comportamientos inadecuados, y es considerada uno de los componentes o acciones “reales” de la rendición de cuentas (Osimo, 2014). Desde una perspectiva ciudadana, la facultad jurídica que otorga una constitución a un órgano garante para imponer sanciones puede convertirse, aunque sea de forma nominal, en un potenciador del ejercicio del DAI.

La Constitución Federal decreta la facultad del órgano garante de establecer medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. La Constitución de Michoacán también instituye esta facultad, e incluso establece que goza de la facultad de denunciar ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Entidad a los sujetos obligados que incumplieren. Ni la Constitución de Baja California ni la de Tamaulipas versan al respecto.

9.2 Causales de sanción

Casi tan importante como la existencia de sanciones es la enumeración y explicación de los causales de dichas sanciones. La inclusión de la esta pormenorización en las constituciones podría convertirse en un potenciador jurídico del DAI en dos sentidos: podría alertar a los sujetos obligados sobre las consecuencias de actuaciones improcedentes; podría estimular la denuncia ciudadana de actuaciones improcedentes de los sujetos obligados, una acción que impulsa la rendición de cuentas gubernamental, según reportó la Secretaría de la Función Pública en 2012, al informar que 34 por ciento de las sanciones que impone la SFP se originan en denuncias de ciudadanos, además de que fomentan una mejor “generación de resultados en términos de satisfacción, efectividad, reducción de costos y eficiencia” (SFP, 2012). A pesar de su importancia ninguna de las Constituciones versa sobre los causales de sanción.

Elemento 10: Administración de archivos

10.1 Lineamientos para la preservación de archivos

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

Existe una relación muy estrecha entre el acceso efectivo y eficiente a la información pública y la capacidad gubernamental de administración de sus archivos. “La oferta de transparencia depende de manera fundamental en la capacidad de los órganos de gobierno para organizar y actualizar sus archivos, y de allí la importancia de lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (IFAI, 2007).

La reforma de 2004 a la Constitución de Tamaulipas abordó el tema de la administración de archivos indirectamente, al establecer que todo ente público estatal o municipal debe poner a disposición del público “la información con que cuente en virtud de sus actividades”, sin embargo no estableció la obligatoriedad de “preservar sus documentos

en archivos administrativos actualizados” y publicar a través de medios electrónicos, “la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”, como lo hizo la Constitución federal en 2007 y la michoacana en 2015. Por su parte la Constitución de Baja California no versa en materia de administración de archivos.

La importancia de establecer en las constituciones la obligatoriedad de mantener un sistema de administración de archivos radica en dos posibles efectos reales: 1) simplificar a los sujetos obligados los procedimientos de búsqueda y procesamiento de la información solicitada, y 2) reducir los casos de declaración injustificada de inexistencia de información.

10.2 Sanciones por el manejo indebido de archivos

Como se mencionó anteriormente, las sanciones constituyen un elemento disuasorio indirecto de comportamientos inadecuados. Es por ese motivo que desde una perspectiva ciudadana se considera que la inclusión en las constituciones de las repercusiones administrativas por un manejo indebido de los archivos podría convertirse en un potenciador de un mejor ejercicio del DAI. No obstante ninguna de las Constituciones analizadas versa sobre las sanciones por el manejo indebido de los archivos.

3.3 Resultados de la evaluación de las constituciones

La Constitución Federal logró el mayor progreso legislativo con respecto a las otras tres constituciones estatales evaluadas, desarrollando el número más alto de componentes facultativos y la menor cantidad de restricciones para el ejercicio del derecho al acceso a la información. Cabe resaltar que de la lista de 36 componentes a evaluar, solo 17 aplicaban a prerrogativas contenidas en las constituciones.

Como lo muestra el siguiente cuadro, la evolución de la Constitución Federal fue marcando en gran medida la pauta de las reformas y estableciendo referencias para los avances jurídicos posteriores en las constituciones de los gobiernos subnacionales.

| Cuadro 3.1 Línea de tiempo: Reformas Constitucionales | | | | | | | | | |
|---|------|--------|--------|------|------|------|------|------|------|
| 1977 | 2004 | Feb-07 | May-07 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2014 | 2015 |
| FED | TAMP | BC | FED | MICH | BC | BC | MICH | FED | MICH |

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones de B.C., Michoacán y Tamaulipas, 2016.

Esta dinámica de evolución, en la que el avance de las reformas constitucionales de los estados prácticamente dependía de la senda de progreso de la Constitución Federal, situaba a las entidades federativas en una posición de atraso legislativo, aunado a la heterogeneidad de contenidos con respecto a las otras constituciones estatales. Desde la perspectiva de los ciudadanos en las entidades federativas, esto representaba una limitante jurídica frente a la federación, pero también una inequidad en el ejercicio del derecho al acceso a la información en comparación con los ciudadanos de otros estados.

Dos aclaraciones resultan pertinentes para una mejor comprensión de la evolución de las reformas constitucionales. Uno, la enmienda de 1977 solamente reconoció el derecho al acceso a la información, sin una definición del derecho ni procedimientos para su ejercicio, por lo que su aplicación fue prácticamente nula y sin réplica en las constituciones locales. Dos, a diferencia de las constituciones de Michoacán y Baja California, la reforma a constitucional de Tamaulipas de 2004 no se dieron en un momento sincrónico a la reforma a la Constitución Federal, formó parte de una iniciativa propia y que nos permite, en parte, entender sus limitados alcances y facultades.

La Constitución de Tamaulipas fue la peor calificada en el análisis comparativo. Su temprano reconocimiento del derecho al acceso a la información es uno de los dos componentes en los que obtuvo primer lugar, pues en la mayoría de los 17 componentes obtuvo cuartos lugares. Destaca su limitada, e incluso restrictiva, conceptualización del DAI, puesto que no solo omite describir el derecho, sino que lo denomina “libertad de información”, además de relacionarlo con la libertad para usar y divulgar la información,

la protección del secreto profesional y el derecho de réplica, todas ellas garantías vinculadas concretamente con el ejercicio periodístico, no con un derecho estipulado para el beneficio de la población general.

Destaca también la imprecisión de las razones para restringir la publicación de información en posesión de sujetos obligados, tanto de manera temporal a través de la reserva o de manera definitiva al atribuirle el carácter de confidencial. En su artículo 17 la Constitución tamaulipeca estipula información, que de ser divulgada, pueda provocar una “perturbación” en el orden público, o a la intimidad, privacidad y dignidad de las personas. La subjetividad de estos conceptos abre la puerta a una interpretación restrictiva del derecho al acceso a la información.

Por su parte, la Constitución de Michoacán relacionaba desde sus inicios (aunque no se señalaba expresamente) el derecho al acceso a la información con las garantías electorales, no solo por que el derecho se encontraba instaurado en el artículo octavo constitucional, el cual versa específicamente sobre los derechos electorales de los michoacanos, sino porque en la primera inclusión del DAI en la Carta Magna lo relacionaba con la libre expresión de ideas, y restringía su ejercicio para evitar las prácticas que pudieran “denigrar” a las instituciones o partidos políticos, o afectar los procesos electorales estatales. Esta conexión con lo electoral obedecía a una concepción pasada del ejercicio electoral como el componente toral de la democracia, y la información pública como una propiedad del gobierno y no de la ciudadanía, por lo que la difusión de información que, independientemente de su veracidad, pudiera “denigrar” a las instituciones o los partidos políticos, por lo tanto podía ser catalogada como una amenaza a las elecciones. Conforme avanzó la conceptualización de democracia, el acceso a la información pública comenzó a ser considerado como un elemento esencial de la democracia, propiedad de la sociedad y no de las entidades gubernamentales.

De manera similar la Constitución tamaulipeca vinculaba el DAI al oficio periodístico, al relacionar la libertad de información con la protección al secreto profesional y el derecho de réplica, ambas garantías vinculadas concretamente con el ejercicio periodístico. Ésta

relación obedece a otro tipo de concepción obsoleta sobre la información pública, al considerarla como un bien de dominio particular de un sector de la población, los medios de comunicación, que fluiría de manera descendiente hacia el toda la sociedad, no con un derecho político estipulado para el beneficio de la población general.

La Constitución de Michoacán fue la segunda mejor evaluada. Su progreso se puede atribuir a dos factores, siendo el principal, su propensión a replicar los avances legislativos de la Constitución Federal, realizando enmiendas poco tiempo después que las reformas a la Carta Magna Federal, similares en extensión de facultades e incluso en la redacción. Su buena valoración se debe también a las atribuciones positivas de su órgano garante, tanto por su facultad para imponer sanciones a los sujetos obligados que incumplen con la normatividad del derecho al acceso a la información, como por la independencia del Poder Ejecutivo en su proceso de selección de sus consejeros.

La Constitución de Baja California obtuvo el penúltimo lugar en la evaluación comparada. Aunque emprendió más reformas a favor del DAI que la Constitución Federal y la michoacana, el incremento de sus facultades nunca fue tan amplio como el de estas dos Cartas Magnas. Por otra parte, destaca por contener el menor número de causales de reserva y confidencialidad entre las cuatro constituciones valoradas. Sobresale también por instaurar la mayor cantidad de principios rectores del derecho al acceso a la información, sin embargo en la mayor parte de los elementos y componentes obtuvo el tercer lugar.

Más allá de la medición de los niveles de avances del contenido en materia de acceso a la información en las constituciones estatales y en la federal, su dinámica de evolución diferenciada nos permite entender cómo una entidad federativa pudo optar por emular las buenas prácticas en la materia, mientras que otras optaron por oponer resistencia al cambio y apearse a las prácticas de opacidad y cerrazón informativa. Esta dinámica resultó en una notoria inequidad para el ejercicio de un derecho que, en teoría, debió poder ser ejercido de igual manera en todo el País.

El hecho de que las constituciones estatales, entendidas como las máximas normas jurídicas de una entidad federativa, permitieran la evasiva de responsabilidades a través de omisiones e imprecisiones, contribuyó a que el sistema federalista heterogéneo se convirtiera en un campo fértil para la evasión de responsabilidades por parte de los sujetos obligados, bajo el principio de que todo lo que no está restringido está permitido.

Es por ese motivo que uno de los aprendizajes más importantes de la experiencia federalista, además de la necesidad de homologar el contenido de las constituciones, fue la especificidad. A pesar de que la simple presencia de un derecho cumpla un objetivo o represente un principio legislativo, el contenido implícito puede no ser interpretado adecuadamente. Es por eso que surgió la necesidad de que cada elemento quedara establecido de la manera más amplia y precisa posible, con el objetivo de ir llenando esos vacíos jurídicos que dan pie al incumplimiento o una interpretación arbitraria de los preceptos del DAI.

3.4 Conclusiones de la evaluación de las constituciones

Como hemos podido observar a lo largo de este capítulo, las cuatro constituciones analizadas evolucionaron de una manera muy heterogénea en materia de acceso a la información pública durante los catorce años de vigencia del modelo federalista. Los progresos disímiles implicaban que cada constitución contenía un distinto número y tipo de componentes facultativos y de restricciones para el ejercicio de este derecho ciudadano. Como consecuencia, dos personas en distintos estados de la república mexicana gozaban de prerrogativas desiguales para la práctica del derecho al acceso a la información, o su interpretación se basaba en distintos principios jurídicos, resultando en una práctica inequitativa de una garantía individual que debe gozarse de igual manera en todo el territorio nacional.

Sin embargo la diversidad jurídica aquí detectada no es ninguna novedad. Esta problemática nacional había sido manifestada durante el primer lustro que precedió a la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y

que dio origen a una primera iniciativa de reforma al artículo sexto constitucional con el objetivo principal de garantizar que, en efecto, todos los mexicanos contaran con las facultades jurídicas para ejercer el DAI de manera equitativa. El proyecto de reforma fue planteado en el Congreso de la Unión (y contó con el respaldo de un grupo de cinco gobernadores) en 2007. Su texto concentraba “un espíritu federalista y democrático inocultable” (IFAI, 2007), y tenía como objetivo “reconocer el derecho de todos los mexicanos, y que el mismo derecho y la misma regla democrática impere en todo el territorio nacional, sin excepciones, pero sin menoscabo de la soberanía estatales ni de la autonomía de los poderes o de las instituciones” (ídem).

Como se evidenció en este capítulo, la aspiración democrática de la reforma a la Constitución Federal de 2007 quedó en eso, una simple aspiración. Aunque todas las constituciones analizadas (excepto la tamaulipeca) lograron diversos avances y contados retrocesos en los siete años posteriores, la prevalencia de la heterogeneidad y las limitantes en las constituciones era tal que en 2014 se aprobó una segunda reforma constitucional en la materia, con el objetivo de avanzar en la instauración de facultades y en la homologación de las prerrogativas en materia de acceso a la información a nivel federal y en todas las entidades federativas. Al momento de la evaluación de las cuatro constituciones, solo la Federal y la de Michoacán habían experimentado reformas, la primera en 2014 y la segunda en 2015.

Los resultados de la evaluación señalan que la Constitución Federal experimentó el desarrollo más amplio en materia de facultades jurídicas para el acceso a la información pública de las cuatro constituciones analizadas, seguido por Michoacán en segundo lugar, Baja California en tercero y Tamaulipas en cuarto lugar. Debido a que la evaluación se basó en las facultades nominales para el ejercicio del DAI contenidas en las constituciones, se puede considerar que la Carta Magna Federal era la más facultativa, en sentido nominal, de las cuatro, mientras que la tamaulipeca era la más prohibitiva, y que además reflejaba una mayor resistencia a la apertura informativa de parte de los legisladores de aquella Entidad. Desde una perspectiva ciudadana, implica que después de casi tres lustros de haber normado el DAI en México, y dos reformas constitucionales

en la materia, esta garantía individual aún sigue estando sujeta a distintas interpretaciones, unas más permisivas y otras más restrictivas, dependiendo del Estado de la república mexicana en el que se ejerza, lo que en la práctica podría resultar en accesos desiguales a la información pública.

Desde una perspectiva del desarrollo regional, las consecuencias de esta inequidad jurídica pueden ser diversas para las entidades federativas. En un sentido político, pueden convertirse en un inhibidor del desarrollo democrático en los estados, pues el acceso a la información pública es considerado como un componente esencial de una democracia de tipo liberal (Coppedge, 2011). En un sentido social, el acceso a la información pública constituye un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos tales como derechos sociales y culturales, además de que permite a los ciudadanos definir ciertas circunstancias que pueden afectar su vida cotidiana y desarrollar la capacidad para tomar decisiones informadas y acciones concretas con el fin de mejorar sus condiciones de vida (OEA, 2013).

Si bien las constituciones estatales son solamente componentes de las capacidades institucionales, por lo que no se puede establecer una relación causal con la situación política de las entidades federativas, la entidad que registró el mayor avance constitucional en materia de acceso a la información pública, Michoacán, es la que ha experimentado un mayor número de ciclos de alternancia partidista en su poder ejecutivo, seguido por Baja California, que ha experimentado un ciclo de alternancia, y Tamaulipas en tercer lugar, entidad sin un cambio de partido en la gubernatura hasta el momento de la elaboración de este trabajo.

Cuadro 3.2 Resultados de la evaluación de las constituciones.

| Elementos | Componentes | Leyes de Acceso a la Información | | | |
|--|--|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| | | FED | MICH | TAMP | BC |
| | | POSICIONES | | | |
| Derecho al acceso a la información | 1.1 Fecha de reconocimiento del DAI | 1 | 4 | 2 | 3 |
| | 1.2 Reformas a favor del DAI | 1 | 2 | 4 | 3 |
| | 1.3 Amplitud del DAI | 1 | 2 | 4 | 3 |
| | 1.4 Objetivos | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 1.5 Principios | 2 | 3 | 4 | 1 |
| Sujetos Obligados | 2 Sujetos obligados | 1 | 2 | 4 | 3 |
| Mecanismos de solicitud de información | 3.1 Requisitos | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 3.2 Precisión de la solicitud | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 3.3 Tiempos de respuesta | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 3.4 Tiempos de prórroga | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 3.5 Apoyo para solicitud | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 3.6 Acuses de recibido | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 3.7 Costos | 1 | 2 | 4 | 3 |
| | 3.8 Versiones públicas | N/D | N/D | N/D | N/D |
| Información reservada o confidencial | 4.1 Causales de reserva | 2 | 3 | 4 | 1 |
| | 4.2 Tiempos de reserva | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 4.3 Prueba de daño | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 4.4 Causales de confidencialidad | 2 | 3 | 4 | 1 |
| Obligaciones de transparencia | 5.1 Número de obligaciones | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | 5.2 Periodicidad de actualización | 1 | 2 | 3 | 3 |
| Unidades y comités de información | 6.1 Unidades de información | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 6.2 Comités de información | N/D | N/D | N/D | N/D |
| Organos garantes | 7.1 Conformación | 1 | 2 | 4 | 3 |
| | 7.2 Autonomía | 1 | 2 | 4 | 3 |
| | 7.3 Nombramiento de consejeros | 2 | 1 | 4 | 3 |
| | 7.4 Amplitud de atribuciones | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Mecanismos de impugnación | 8.1 Instauración y características | 1 | 3 | 4 | 2 |
| | 8.2 Requisitos | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 8.3 Tiempos | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 8.4 Cumplimiento de resoluciones | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 8.5 Impugnación por parte recurrente | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | 8.6 Impugnación de información pública de oficio | N/D | N/D | N/D | N/D |
| Sanciones | 9.1 Facultad para sancionar | 2 | 1 | 4 | 3 |
| | 9.2 Causales de sanción | N/D | N/D | N/D | N/D |
| Administración de archivos | 10.1 Lineamientos para la preservación de archivos | 1 | 2 | 4 | 3 |
| | 10.2 Sanciones por el manejo indebido de archivos | N/D | N/D | N/D | N/D |
| | TOTAL | 22 | 38 | 63 | 46 |
| | POSICIÓN | 1 | 2 | 4 | 3 |

Fuente: Elaboración propia con información de las constituciones de B.C., Michoacán y Tamaulipas, 2016.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES JURÍDICAS: LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Aunque menores en jerarquía en comparación con las constituciones, las leyes de transparencia y acceso a la información pública son las fuentes jurídicas más extensas para el reconocimiento y normatividad del derecho al acceso a la información pública. Establecen los límites mínimos y máximos de apertura de las entidades públicas a la difusión de los documentos, archivos e información generada u obtenida en el ejercicio de sus funciones. Más allá de eso, instituyen el entramado jurídico, institucional y procedimental requerido para el ejercicio del DAI.

Las leyes no son estáticas, varían con cada reforma, por lo regular para brindar mayores prerrogativas para el ejercicio del DAI, aunque también llegan a retroceder. Los procesos de evolución de una ley estatal de transparencia y acceso a la información es el resultado de los procesos políticos y burocráticos de una entidad federativa. Su análisis comparado nos brindará un panorama paralelo de las distintas trayectorias jurídicas y alcances logrados en las leyes de las tres entidades federativas en cuestión: Michoacán, Baja California y Tamaulipas, tomando como una referencia la ahora abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que permaneció vigente entre 2002 y 2015. El periodo que será analizado encuadra la etapa de vigencia del modelo federalista heterogéneo que prevaleció entre 2002 y 2016.

La metodología del análisis consistirá en la identificación de los diversos inhibidores y potenciadores de acceso a la información pública de las leyes, a través de su disección en los diez elementos más importantes de las leyes, que a su vez se dividen en 36 componentes. Una vez que estos inhibidores y potenciadores sean identificados en cada una de las leyes, serán comparados entre sí y ante la Ley Federal. Una vez que se haya determinado cual de los componentes y elementos lograron un mayor avance y cuales eran más restrictivos, se analizarán sus implicaciones nominales sobre la práctica del acceso ciudadano a la información pública. La evaluación no atribuirá calificaciones a los marcos jurídicos ni a sus componentes, puesto que su objetivo central es contrastar su evolución y la amplitud de sus prerrogativas con respecto de las demás. La premisa

general de la evaluación comparada es determinar si una mayor evolución de los componentes de las leyes estatales, incrementa las facultades jurídicas para acceder a información pública en las entidades federativas.

Elemento 1: Derecho al acceso a la información

Fecha de reconocimiento del DAI

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | TAMP | 4 | BC |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|

Publicada el 11 de junio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue la primera de las cuatro leyes analizadas en reconocer el derecho a la información pública. Dos meses después, en agosto de 2002, se publicó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. La Ley de Información Pública de Tamaulipas fue publicada el 25 noviembre de 2004, y un año después, en julio de 2005, se promulgó la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.

Esta línea de tiempo que se extiende más de tres años nos revela dos particularidades del modelo federalista de acceso a la información pública. De entrada, cada entidad federativa tuvo un distinto grado de iniciativa para promulgar su ley y reconocer el DAI. Tras la promulgación de la Ley Federal, Michoacán tardó dos meses en promulgar la suya, mientras que Baja California se demoró tres años. Eso nos indica que cada Estado tuvo distintos niveles de voluntad política para desarrollar una ley y/o alcanzar un consenso entre las distintas fuerzas políticas de los poderes legislativos para aprobarla.

La línea de tiempo también nos indica que los michoacanos tuvieron la facultad legal de ejercer su derecho a acceder a información pública sobre su poder ejecutivo estatal dos años antes que los tamaulipecos, y tres antes que los bajacalifornianos. Una inequidad jurídica, así como una demora en el proceso de evolución de las instituciones y procedimientos para el ejercicio del DAI.

Finalmente, es importante tomar en cuenta la diferencia en el nombre de las leyes, empezando con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. A diferencia que la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California o la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, la Federal contiene la palabra transparencia, lo que implica que además de normar el acceso a la información pública también norma la transparencia, siendo una forma proactiva –y no pasiva– de las entidades gubernamentales de difundir información pública. Por su parte la Ley de Información Pública de Tamaulipas carece la palabra acceso, una omisión importante, ya que el fin último del derecho es acceder a la información. Aunque parezca una simple diferencia gramática, la inclusión u omisión de un término ha podido convertirse en una limitante jurídica al ejercicio del DAI.

1.2 Reformas a favor del DAI

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | TAMP | 3 | MICH | 4 | BC |
|-------------|---|-----|---|------|---|------|---|----|

El número de reformas aprobadas a favor de este derecho político es un indicador de la voluntad política de los legisladores por mantener actualizado el contenido de las leyes en la materia. En este sentido, la Ley Federal fue reformada en seis ocasiones a partir de su promulgación en 2002. Es importante precisar que solo cuatro reformas modificaban los lineamientos para el acceso a la información pública, pero más importante aún, que tres de ellas ampliaban las facultades para el ejercicio del DAI, mientras que una de ellas, aprobada en junio de 2012, reducía las facultades, al instituir la excepción a un grupos de agencias de seguridad e inteligencia federales de contar con comités de transparencia, órganos colegiados normativos en materia de transparencia y acceso a la información, atribuyendo la facultad exclusiva a los titulares de las dependencias de decidir cual información sería pública, reservada o confidencial. Esta última reforma fue aprobada durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en un momento en el que el Gobierno Federal incrementó las facultades de las autoridades militares y policiales como parte de una política nacional de combate a la delincuencia organizada. Este podría ser considerado como un ejemplo de la relación que puede existir entre la seguridad nacional y el acceso a la información pública, siendo este un retroceso jurídico

en pro de la seguridad a un triunfo anterior por potenciar un derecho político y ciudadano. En un sentido más amplio, este caso también es un ejemplo de cómo las reformas en materia de acceso a la información pública llegan a ocurrir en respuesta, o en función de, cambios en las políticas nacionales, así como en coyunturas políticas y sociales que requieren aumentar o reducir las facultades de los ciudadanos al acceso a la información pública. De cierta manera, podrían considerarse como un indicador de cambios sociopolíticos hacia la ampliación o restricción de libertades civiles.

La Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas fue abrogada en junio de 2007 y remplazada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha ley ha sido reformada en cuatro ocasiones, ampliando en todas las facultades del DAI. Michoacán fue el segundo Estado en abrogar su Ley de Acceso a la Información Pública y promulgar una Ley de Transparencia y Acceso Información Pública, en noviembre de 2008. Ésta Ley ha sido reformada solo dos ocasiones a favor de mayores prerrogativas del DAI. Baja California fue el último Estado en remplazar su Ley de Acceso a la Información Pública por una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Lo hizo en 2010 y a partir de su promulgación ha sido reformada en tres ocasiones, aunque solo dos de ellas a favor de un ejercicio más amplio del DAI, ya que la tercera solamente implicaba el cambio de nombre de una entidad pública en la lista de sujetos obligados.

En los tres casos se agregó transparencia al título de las leyes, sin embargo no fueron simples cambios de denominación. Las modificaciones a los títulos de las leyes fueron acompañados de ampliaciones a las facultades jurídicas para el ejercicio del DAI. Estos cambios ocurrieron a la largo de un periodo de tres años, lo que de nuevo evidencian una inequidad jurídica entre entidades federativas, ya que los michoacanos vieron sus facultades legales ampliadas en 2007 y los bajacalifornianos hasta 2010.

1.3 Amplitud del DAI

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | FED | 3 | MICH | 4 | TAMP |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|

La amplitud del DAI refiere a los valores mínimos y máximos que puede alcanzar la conceptualización del derecho al acceso a la información pública en una determinada ley estatal. Desde la perspectiva ciudadana, una conceptualización limitada o ambigua del DAI puede representar una limitante para su ejercicio. Una prerrogativa imprecisa puede generar vacíos legales que permitan que aquellos que deberían respetarla evadan su responsabilidad. La comparación entre las leyes estatales busca identificar los diferentes niveles de amplitud que los legisladores locales determinaron establecer en las leyes estatales, así como el nivel de precisión de su conceptualización.

La primera versión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en 2002, establecía en su artículo segundo que “toda información gubernamental a la que refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”. En su artículo tercero definía la información como “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”. A pesar de su amplia definición de información pública, no definía el derecho a accederla.

Fue hasta a una reforma posterior, aprobada en 2006, que se incluyó una referencia del DAI en su artículo sexto:

“El derecho al acceso a la información se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicanos y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados”.

Por su parte la Ley de Acceso a la Información Pública de Michoacán, publicada también en 2002, sí contenía una definición del DAI:

“para los efectos de esta Ley, se entiende por derecho de acceso a la información pública el que corresponde a toda persona de saber y acceder a ésta. La información creada, administrada o en posesión de los órganos previstos en esta Ley, se considera un bien de dominio público de uso común y accesible a toda persona en los términos previstos por ésta”.

Sin embargo, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en 2007, ésta definición fue excluida y solamente se integró un texto similar –aunque más limitado– al de la Ley Federal, en el que se citaba a la Constitución Mexicana como referencia para la interpretación del DAI. Lo anterior podría representar un retroceso jurídico, pues incluir la referencia constitucional para la interpretación del DAI no debería ser excluyente de la prevalencia de una definición que podría ayudar a definir de una manera más clara y precisa el derecho que se busca instituir.

La Ley de Información Pública de Baja California de 2005 fue la última en instaurar el derecho a la información pública, sin embargo contenía una concepción más amplia del DAI que las leyes antes mencionadas, al definirlo como “la prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los sujetos obligados previstos en la presente Ley, en los términos y condiciones de la misma”. Ésta definición fue ampliada con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2010, manteniendo a Baja California como la entidad con la definición más amplia del DAI: “La prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la Información Pública”, mientras que definía información pública como “todo archivo, registro o comunicación contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico o cualquier otro que se encuentre en poder de los sujetos obligados, generado u obtenido en el ejercicio de sus funciones”.

La Ley de Información Pública de Tamaulipas no definió el derecho al acceso a la información, sino el “derecho de información”. En su artículo segundo establecía que en dicho Estado “toda persona disfruta de la libertad de información, así como del derecho de utilizar y divulgar la información pública que reciba”, sin embargo excluía la palabra acceso. Debido a que acceder a la información constituye el fin último del derecho ciudadano que la Ley debía garantizar, convirtiéndose en un potencial limitante al DAI. Éste artículo también establecía una restricción a la libertad de información, al reservar el derecho exclusivamente a los ciudadanos del Estado en caso de “asuntos políticos”. Una limitante potencial importante, no solo por la ambigüedad de la restricción, sino porque imponía una restricción adicional a las existentes para acceder a la información pública.

Aún con la promulgación de una nueva y más amplia Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Tamaulipas en 2007, la prerrogativa establecida en el artículo segundo seguía siendo llamada “libertad de información” y no derecho al acceso a la información. Convirtiéndola en la ley más restrictiva de las leyes estudiadas en este trabajo.

1.4 Objetivos

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | FED | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|

Aunque el objetivo general e implícito de cada ley de transparencia y acceso a la información pública es normar el ejercicio ciudadano de dicha prerrogativa, las leyes enumeran de manera precisa una serie de objetivos que persiguen. Pero no todos las listas de objetivos son iguales, ya que cada ley estatal instituye su propia relación de objetivos, algunas más amplias y facultativas que otras. Desde una perspectiva ciudadana, una ley más amplia en objetivos puede brindar mayores facultades jurídicas para el ejercicio del DAI.

Al contrastar las cuatro leyes, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán cuenta con la lista de objetivos más extensa, amplia y facultativa:

- 1) Contribuir a la plena vigencia del Estado de Derecho;

- 2) Proveer lo necesario para que toda persona tenga acceso a la información pública, mediante procedimientos expeditos, sencillos y gratuitos;
- 3) Optimizar el nivel de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la evaluación de políticas públicas conforme los indicadores establecidos por los sujetos obligados;
- 4) Garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Gobierno, transparentando el ejercicio de los recursos públicos y la gestión pública, a través del flujo de información oportuna, eficaz, verificable, inteligible e integral;
- 5) Actualizar, optimizar, organizar y clasificar la información en posesión de los sujetos obligados;
- 6) Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas de los Sujetos Obligados a través de la generación de información sobre sus indicadores de gestión y del ejercicio y manejo de los recursos públicos, mediante la publicación completa, veraz, oportuna, confiable y comprensible a todas las personas; y,
- 7) Promover, fomentar e institucionalizar la cultura de la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas.

La lista de objetivos de la Ley michoacana destaca por varios motivos que van más allá del acceso a la información pública, la transparencia gubernamental y la protección de datos personales. Primero, la relación que se establece entre el acceso de los ciudadanos a la información pública como un potenciador de la vigencia del Estado de Derecho. También sobresale el objetivo de impulsar la participación ciudadana a través de la evaluación de las políticas públicas conforme a indicadores establecidos. Asimismo destaca el fomento de la rendición de cuentas de los sujetos obligados hacia los ciudadanos, considerando la información como un insumo para éste ejercicio burocrático. También destaca la importancia de la administración eficiente de los documentos, al considerarlo como otro potenciador del ejercicio del DAI.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ocupa un segundo lugar en número y amplitud de sus objetivos:

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

Sobresale la relación que plantea la Ley Federal entre el desarrollo democrático de la sociedad y la vigencia del Estado de derecho, y el acceso a la información pública, al considerarlo como un componente y un potenciador para el orden y el progreso social.

La Ley de Baja California ocupa un tercer lugar en su número y amplitud de objetivos:

- 1) Fijar procedimientos para garantizar que toda persona pueda tener acceso a la información pública que genere o se encuentre en posesión de los sujetos obligados señalados en esta Ley, así como a sus datos personales, mediante procedimientos sencillos, gratuitos y expeditos.
- 2) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información completa y actualizada que generan, administran o posean los sujetos obligados;
- 3) Garantizar la protección de los datos personales en poder de los sujetos obligados;
- 4) Garantizar la adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados a la ciudadanía, a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y ejercicio de los recursos públicos, de forma completa, veraz, oportuna y comprensible;
- 5) Promover la cultura de la transparencia y acceso a la información pública.

La Ley de Tamaulipas contiene seis objetivos, superando a la bajacaliforniana en el número de objetivos, sin embargo éstos se quedan cortos en cuanto a amplitud:

- 1) Contribuir a la vigencia del estado de derecho y el desarrollo político de la entidad;
- 2) Fomentar la participación de los habitantes del Estado en la toma de las decisiones públicas y de los ciudadanos en asuntos políticos;
- 3) Garantizar el principio democrático de la publicidad de los actos de los entes públicos;
- 4) Impulsar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones públicas;
- 5) Propiciar la evaluación del desempeño de los entes públicos; y,
- 6) Proteger los datos personales, de carácter confidencial o sensible de los habitantes del Estado, que se encuentren en posesión de los entes públicos.

Aunque esta Ley también plantea una relación entre el desarrollo político y la prevalencia del Estado de Derecho de una entidad, así como el fomento de la participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas, esta ley presenta una carencia jurídica sustancial: no estipula como uno de sus objetivos el proveer lo necesario para acceso a información, un objetivo fundamental y común de las otras leyes evaluadas.

1.5 Principios

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|----|---|------|---|-----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC | 3 | TAMP | 4 | FED |
|-------------|---|------|---|----|---|------|---|-----|

Los principios jurídicos representan los valores admitidos por un determinado mandato jurídico y establecen los límites dentro de los que debe llevarse a cabo la interpretación de sus normas jurídicas. Aunque algunos principios jurídicos pueden incluirse de manera implícita, su integración en las leyes de manera amplia y clara permite una mejor interpretación de su sentido, sus parámetros y fundamentos.

la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es la más limitada en cuestión de principios jurídicos rectores, estipulando solamente dos: “máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados”.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas contiene un capítulo entero con nueve artículos titulado “Los principios”, sin embargo solo su artículo 15 hace

una referencia específica a los principios: “En la interpretación de esta ley se favorecerá el principio de la publicidad de la información y se privilegiará el criterio que con mayor eficacia proteja la transparencia, la libertad de información pública y el derecho de acceso a la información”. Aunque contemple el privilegio del criterio de mayor eficacia en la protección del DAI, ésta referencia presenta una carencia sustancial, ya que favorece el “principio de publicidad de información”, pero no el principio de “máxima publicidad”, como se estipula en el resto de las leyes analizadas.

La Ley de Baja California se ubica en segundo lugar en amplitud de principios jurídicos para la interpretación del DAI, así como para su aplicación: “máxima publicidad, sencillez y prontitud en el procedimiento de acceso a la información, austeridad, gratuidad, suplencia de la solicitud. En primer lugar en este componente se ubica la Ley michoacana, ya que en su artículo quinto establece que “todos los Sujetos Obligados están sometidos a los principios de legalidad, imparcialidad, certeza jurídica, gratuidad, máxima publicidad, veracidad, mínima formalidad, transparencia y prontitud”. Desde una perspectiva ciudadana, se podría considerar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán contiene un mayor número de principios que potencian de manera nominal su DAI.

Elemento 2: Sujetos obligados

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|----|---|------|---|-----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC | 3 | TAMP | 4 | FED |
|-------------|---|------|---|----|---|------|---|-----|

Los sujetos obligados son todas aquellas autoridades, dependencias gubernamentales, organismos descentralizados o autónomos de los poderes del Estado, y en algunas legislaciones, los partidos políticos, agrupaciones gremiales, sindicatos, organismos de la sociedad civil y personas físicas y morales que reciban recursos públicos o que ejerzan una función pública, y que por lo tanto tienen la obligación de hacer pública toda información pública derivada de sus actividades.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán contaba con la lista más amplia de sujetos obligados de las cuatro analizadas. Incluía a:

“los órganos y dependencias de los tres poderes, así como sus entidades públicas descentralizadas, tribunales administrativos y paraestatales; los ayuntamientos con todas sus entidades gubernamentales; los órganos constitucionalmente autónomos; partidos y organizaciones políticas con registro oficial; y las personas de derecho público o privado, cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de las entidades gubernamentales, ejerzan gasto público, reciban subsidios o subvenciones”.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California se ubica en segundo lugar en el número de sujetos obligados:

“El Poder Legislativo del Estado; las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo, incluyendo a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos estatales; el Poder Judicial del Estado; los Ayuntamientos, incluyendo a los organismos descentralizados, empresas de participación municipal y los fideicomisos públicos municipales; los Órganos Constitucionales Autónomos; y las demás entidades públicas que reciban, administren o apliquen recursos públicos”. En un artículo posterior se establecía que las disposiciones de la Ley aplicaban para los organismos ciudadanos, instituciones privadas y organismos no gubernamentales que reciban, administren o apliquen recursos públicos, sólo en lo referente a la solicitud y entrega de información respecto del origen, administración y aplicación de dichos recursos”.

Ley Federal mantuvo en su artículo tercero un padrón limitado y poco detallado de sujetos obligados que lo ubica en el último lugar entre las leyes analizadas:

“El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus

órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos, y cualquier otro órgano federal”.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas contaba con una lista de sujetos obligados similar excepto que la ley tamaulipecta contemplaba a las personas de derecho público y privado que ejercieran recursos públicos o subvenciones del erario estatal o municipal, lo que la ubica en el penúltimo lugar entre las leyes analizadas.

Este es el único elemento que no se fracciona en componentes menores. También es el único elemento en el que la cantidad es más importante que el contenido, pues mientras más extensas sean las listas, más precisa será la obligatoriedad de los sujetos obligados incluidos, al menos de manera nominal.

Elemento 3: Mecanismos de solicitud de información

3.1 Requisitos

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | FED | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|

Desde la perspectiva ciudadana los mecanismos para la solicitud de información pública son el primer, y en ocasiones único, eslabón del proceso encadenado para acceder a la información que requiere. Por este motivo, se podría esperar que una inclusión integración amplia de sus procesos y componentes en las leyes logre potenciar, al menos de manera nominal, su ejercicio ciudadano del acceso real a la información y fortalecer el acatamiento por parte de los sujetos obligados.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán podría ubicarse como la menos restrictiva desde la perspectiva de los usuarios, pues contenía la menor cantidad de requisitos para la tramitación de una solicitud de información pública:

1) una descripción clara y precisa de la información que solicita o cualquier otro detalle que facilite su búsqueda; 2) la modalidad preferida para la entrega de la información solicitada; y, 3) el domicilio, correo electrónico, teléfono o lugar para efecto de entregarla. Esta lista de requisitos era tan permisiva que ni siquiera se pedía el nombre del solicitante.

En segundo lugar se encontraba la Ley Federal, pues establecía seis requisitos para interponer una solicitud de acceso a la información pública, sin embargo solo cuatro eran obligatorios: 1) nombre del solicitante; 2) domicilio u otro medio para recibir notificaciones como el correo electrónico; 3) la descripción clara y precisa de los documentos que se solicita; 4) cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda. En caso de que la solicitud fuera presentada por un representante, se solicitaban sus datos generales. Si se optaba por recurrir a otra forma de entrega de la información distinta al correo electrónico o postal, se requería que se especificara la modalidad: verbal, consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

De manera similar a la Ley Federal, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California contenía una lista de cinco requisitos para la presentación de una solicitud de información pública, de los cuales cuatro eran obligatorios: “el nombre del solicitante; el domicilio o medio para recibir notificaciones; la descripción clara y precisa de la información que solicita; cualquier otro dato que propicie su localización, con objeto de facilitar su búsqueda; y, opcionalmente, la modalidad en la que prefiera se otorgue el acceso a la información, mediante consulta directa, copias, u otro medio disponible”. A diferencia de la Ley Federal, la bajacaliforniana no preveía requisitos en caso de que la solicitud fuera presentada a través de un representante.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas requería el cumplimiento de los siguientes seis elementos para la interposición de una solicitud de información pública: 1) nombre del ente público al que se dirige; 2) datos generales del solicitante, si el mismo desea proporcionarlos; 3) señalamiento preciso de la información

o documentos, si estuviera en posibilidad de mencionarlos, que se requieran; 4) domicilio para recibir comunicaciones, así como la información solicitada; 5) dirección electrónica, cuando establezca ese medio para recibir comunicaciones y la información solicitada; y, 6) modalidad en la que solicita recibir la información.

Ésta lista se podría considerar más restrictiva que las tres evaluadas previamente, no porque contenga más requisitos, pues solo cuatro de ellos son obligatorios. La diferencia la hace el primer requisito: “especificar el sujeto obligado al que se dirige la solicitud”. Éste requisito implica que el solicitante debe conocer lo suficiente sobre la burocracia estatal y su funcionamiento, para conocer qué instancia es la que generó, obtuvo o mantiene el resguardo de la información que solicita. De lo contrario, deberá interponer la misma solicitud a muchos sujetos obligados hasta dar con la indicada, un proceso innecesariamente tardado y extenuante, que además dificulta el proceso para los ciudadanos.

Es importante mencionar que la primera generación de leyes de acceso a la información estatales requerían de la firma de los solicitantes para dar inicio al trámite. Esto implicaba que los solicitantes interpusieran una solicitud impresa y firmada, desplazándose hasta las oficinas de los sujetos obligados o enviándolas por correo postal, lo que implicaba gastos y demoras, en comparación con la presentación de la solicitud por internet y sin firma, como se estipulaba en la segunda generación leyes de transparencia y acceso a la información, por lo que se podría considerar como un avance legislativo y facultativo.

3.2 Precisión de la solicitud

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | FED | 3 | MICH | 3 | TAMP |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|

Un requisito común que las leyes de transparencia y acceso a la información pública imponían al momento de tramitar una solicitud, es que los solicitantes fueran específicos sobre qué información estaban solicitando y que proporcionaran a los sujetos obligados datos adicionales que facilitaran su ubicación. El requisito en sí no era ni restrictivo ni facultativo para el ejercicio del DAI, pero podía convertirse en cualquiera de los dos

dependiendo de los procedimientos adicionales instituidos en las mismas leyes, así como una interpretación apegada al principio de suplencia de la información.

Se podría considerar que entre las cuatro leyes analizadas, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California era la más facultativa jurídicamente en este componente, pues el requisito de precisión de la solicitud impuesto a los solicitantes se complementaba con un requisito impuesto a los sujetos obligados de suplir las deficiencias que pudiera contener la solicitud. Desde el punto de vista ciudadano, éste requisito adicional equilibraba jurídicamente una restricción potencial impuesta a los ciudadanos, otorgándoles una facultad que potenciaba nominalmente su ejercicio del DAI. Desde un punto de vista burocrático, se buscaba evitar procesos innecesarios que demoraran el inicio del trámite de la petición, apegándose al principio de “prontitud en el procedimiento de acceso a la información”.

Por otra parte, la Ley bajacaliforniana estipulaba que en caso de que la solicitud fuera demasiado confusa o no fuera posible suplir las deficiencias, los sujetos obligados debían solicitar a los peticionarios realizar las aclaraciones pertinentes en un periodo máximo de cinco días hábiles a partir de la notificación, de lo contrario la solicitud sería desechada. Lo anterior requería que el solicitante estuviera pendiente de recibir dicha notificación y enviar la aclaración solicitada o de lo contrario su solicitud sería invalidada, un procedimiento burocrático que podía convertirse en una limitante al ejercicio del DAI.

La Ley Federal contenía el mismo requisito de precisión en la solicitud que la Ley bajacaliforniana, más no la prerrogativa de suplir las deficiencias. También contemplaba el procedimiento de notificación y petición al solicitante en caso de confusión en la solicitud, pero a diferencia de la Ley de Baja California, la Federal concedía al solicitante un periodo máximo de 10 días hábiles para la aclaración de solicitudes confusas.

Tanto la Ley de Michoacán como la de Tamaulipas instituían el mismo requisito de precisión en la solicitud, más no la prerrogativa de suplir las deficiencias. Ambas

establecían un periodo de cinco días hábiles para aclarar las solicitudes confusas, por lo que se podría considerar que compartían un tercer lugar en la evaluación.

3.3 Tiempos de respuesta

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|---|-----|
| Posiciones: | 1 | BC | 1 | MICH | 2 | TAMP | 2 | FED |
|-------------|---|----|---|------|---|------|---|-----|

Tanto la Ley de Baja California como la de Michoacán establecían periodos máximos de 10 días hábiles para la respuesta a una solicitud de información por parte de los sujetos obligados, mientras que la ley de Tamaulipas y la Federal concedían un periodo máximo de 20 días hábiles para responder. Jurídicamente, un menor periodo máximo para la respuesta de una solicitud, se apega al principio de prontitud en el procedimiento de acceso a la información. Desde el punto de vista ciudadano, es un potenciador nominal al ejercicio del DAI, pues se apega al principio de prontitud.

3.4 Tiempos de prórroga

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|---|-----|
| Posiciones: | 1 | BC | 1 | MICH | 3 | TAMP | 4 | FED |
|-------------|---|----|---|------|---|------|---|-----|

Las leyes concedían a los sujetos obligados el derecho a solicitar una prórroga para ampliar el tiempo disponible para responder a las solicitudes de información. Todas estipulaban que las prórrogas debían ser un procedimiento excepcional, sin embargo cada una precisaba requisitos o salvedades distintas, haciendo su aplicación más restrictiva en algunos casos.

Tanto la Ley bajacaliforniana como la michoacana concedía a los sujetos obligados un periodo adicional de 10 días hábiles para la contestación de un solicitud de información, sin embargo requerían que las prórrogas fueran notificadas a los solicitantes antes de que se cumpliera el plazo máximo inicial, y que la notificación fuera acompañada de una justificación de por qué no era posible entregar la información solicitada en dicho término. También restringía a los sujetos obligados a invocar como causal de ampliación del plazo si la demora había sido derivada de negligencia o descuido de su parte en el desahogo de la solicitud. Lo único que diferenciaba a la Ley de Baja California es que

explicaba con mayor detalle el procedimiento burocrático que debía llevarse a cabo y las instancias gubernamentales involucradas.

De la misma manera, la Ley de Tamaulipas concedía a los sujetos obligados una prórroga de 10 días hábiles para la contestación de una solicitud de información. También requería que notificaran a los solicitantes y que justificaran la petición de dicha prórroga. Sin embargo no exentaba a los descuidos y negligencias de los sujetos obligados como causales válidas para solicitar una prórroga. La Ley Federal otorgaba a sus sujetos obligados prórrogas de 20 días hábiles; no requería de notificaciones ni justificaciones ante los solicitantes; no especificaba la improcedencia de una prórroga por causa de descuido o negligencia de los sujetos obligados, ni especificaba el proceso burocrático.

Al igual que los tiempos máximos de respuesta, periodo más reducidos para las prórrogas, se apegaban al principio de prontitud en el procedimiento de acceso a la información, y se convertían en potenciadores nominales al ejercicio del DAI.

3.5 Apoyos para solicitud

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | FED | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|

Existen distintos tipos de limitantes para ejercer el derecho al acceso a la información que van desde un conocimiento limitado sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, o problemas para el acceso a la tecnología, hasta el analfabetismo o las discapacidades físicas. Todas ellas colocan a los individuos que las presentan en una situación de desventaja para el goce de un derecho político, que a su vez es potenciador de otros derechos civiles, algunos tan importantes como la salud, la educación o el trabajo. Durante la vigencia del modelo federalista de acceso diverso a la información pública de las entidades federativas, algunas leyes estatales incluyeron estrategias para apoyar a las personas con algún tipo de limitante a potenciar jurídicamente sus capacidades para el ejercicio del DAI.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán incluyó la mayor cantidad de prerrogativas para las personas con dificultades para interponer solicitudes de información, como apoyo obligatorio de los sujetos obligados a personas con discapacidad, que saben leer o escribir o que hablan un idioma distinto al español, así como la disponibilidad obligatoria de equipos de cómputo en las oficinas estatales y municipales para consultar o solicitar información pública.

La Ley Federal instituyó algunos de estos apoyos, como contar con computadoras para solicitantes de información, y el apoyo a personas con discapacidad o que no saben leer o escribir, pero no a personas que no hablan español. La Ley de Baja California solo estipuló la disponibilidad de equipos de cómputo, mientras que la Ley de Tamaulipas no previó ningún tipo de apoyo.

3.6 Acuses de recibido

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|-----|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | FED | 3 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|-----|---|------|

Cuando un particular interpone una solicitud de información pública requiere algún tipo de certeza de que el trámite fue completado de manera adecuada, que fue recibido por las instancias correctas, y que comenzaron a correr los plazos estipulados para obtener la respuesta. Desde la perspectiva legal, éste procedimiento fue instaurado para cumplir con el principio de certeza jurídica, instituido en algunas leyes de transparencia. Desde la perspectiva ciudadana, se convierte en un potenciador para el ejercicio del DAI, al ser un documento con validez legal que le permite comprobar el contenido de su solicitud y la fecha de su tramitación, en caso de que requiera impugnar, o reclamar la falta de, una respuesta.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California fue la única de las leyes analizadas que instituyó a los sujetos obligados la obligación de entregar a los particulares un acuse de recibido tras la presentación de su solicitud de información. En su artículo 60 establecía que “los sujetos obligados adoptarán las medidas que doten de certeza a los solicitantes del seguimiento de las solicitudes de

información enviadas por medios remotos de comunicación, mediante la generación de comprobantes electrónicos de la recepción de la solicitud”.

La Ley de Acceso a la Información de Michoacán de 2002 estipulaba la obligatoriedad de expedir a los solicitantes de información copias de las peticiones interpuestas o documentos que confirmen el inicio del trámite, sin embargo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública de 2008 ya no versaba al respecto. En el caso de la Ley Federal y la de Tamaulipas, ninguna de las dos han estipulado ni estipulan la obligatoriedad de entregar acuses de recibido a los solicitantes de información.

3.7 Costos

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|------|---|----|---|-----|
| Posiciones: | 1 | TAMP | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | FED |
|-------------|---|------|---|------|---|----|---|-----|

Uno de los principios jurídicos rectores de las leyes de transparencia y acceso a la información ha sido la gratuidad, por lo que se ha favorecido el uso de los medios electrónicos de comunicación para la solicitud y entrega de información pública. Sin embargo los particulares han gozado del derecho de recibir la información a través de otros medios, sean impresos o en dispositivos de almacenamiento digital, lo que implica un costo que debe ser cubierto por el mismo solicitante.

Las cuatro leyes analizadas estipulan el cobro a los solicitantes del costo de la reproducción y/o del envío del material impreso o de dispositivos físicos de almacenamiento digital. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas contenía la justificación más detallada sobre el cobro y la explicación más precisa del procedimiento a cumplir, en comparación con las otras leyes analizadas. Su artículo 48 enunciaba:

“Cuando se incurra en costos de reproducción o copiado de la información pública, la entrega de la misma se hará previo pago de derechos que origine su preparación. El responsable de la Unidad de Información Pública hará la comunicación al peticionario para que realice el pago, quien deberá hacerlo en un

plazo no mayor de cinco días hábiles. En caso de no realizar el pago en el plazo referido se tendrá por no presentada la solicitud”.

La segunda Ley más detallada era la de Michoacán, la cual establecía que “la reproducción, certificación y envío de la información pública, facultará al sujeto obligado al cobro por dichos conceptos, atendiendo a las características del soporte en el cual se entregue la información, cuyo costo no deberá exceder del comercial”.

Tanto la Ley de Baja California como la Federal contenían explicaciones más reducidas sobre los procedimientos de cobro, limitándose a mencionar que las respuestas a las solicitudes deben precisar el costo y la modalidad en que será entregada la información. La Ley bajacaliforniana establecía que “una vez que el solicitante exhiba el recibo de pago a que se refiere el párrafo anterior, La Unidad de Transparencia procederá a la reproducción de la información para entregarla al solicitante en un plazo máximo de dos días hábiles”. La Ley Federal establece un procedimiento similar, solo que prevé un mucho mayor plazo máximo para la entrega de la información: diez días hábiles.

3.8 Versiones públicas

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | BC | 3 | TAMP | 4 | MICH |
|-------------|---|-----|---|----|---|------|---|------|

Las versiones públicas son documentos de los cuales se suprime la información considerada legalmente reservada o confidencial, de conformidad con las leyes estatales. El objetivo de éstas versiones es facultar el acceso a un documento a pesar de que contiene información que no debe ser publicada, así como impedir que esta información particular sea utilizada como un pretexto para evitar la publicación del resto del documento. Por este motivo su inclusión en las leyes estatales se convierte en un potenciador nominal del ejercicio del DAI en las entidades federativas.

La Ley Federal fue la primera en instituir la facultad de los sujetos obligados proporcionar al solicitante versiones públicas de los documentos. La Ley de Baja

California lo instituyó en 2005 y la de Tamaulipas en 2008. La Ley de Michoacán no versa al respecto.

Elemento 4: Información reservada o confidencial

4.1 Causales de reserva

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|----|---|-----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC | 3 | FED | 4 | TAMP |
|-------------|---|------|---|----|---|-----|---|------|

Todas las leyes analizadas contemplaban la restricción temporal de la publicación de determinada información por causas de interés público, sin embargo cada una estipulaba distintas razones por las que justificaba la reserva. En este sentido, existía una relación en el número de causales de reserva y el nivel de apertura informativa de una ley, ya que mientras más amplia fuera una lista, por lo regular, una ley se consideraba más restrictiva.

Desde un punto de vista jurídico, la reserva temporal de información es un tema relevante, pues insta límites directos al ejercicio del derecho al acceso a la información. Para la ciudadanía esto representaba una inequidad jurídica, pues el mismo tipo de información que podía accederse en un Estado, podía ser publicado seis años después en un segundo Estado, y en un tercero, hasta diez años después.

Todas las leyes analizadas compartían las siguientes causales de reserva, o causales similares:

- 1) Poner en riesgo la seguridad del País, el Estado o los municipios;
- 2) Poner en riesgo la vida o la salud de las personas;
- 3) Causar perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes;
- 4) Interfieran con procesos judiciales o de procedimientos administrativos, en tanto no hayan causado estado;

- 5) Se trate de información de particulares recibida por la Administración Pública bajo promesa de reserva;
- 6) Interfiera con un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa o legislativa;
- 7) Genere una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero;
- 8) Ponga en riesgo la estabilidad financiera o económica del País, el Estado o los municipios;
- 9) Se trate de información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daño al interés público o suponga un riesgo para su realización;
- 10) Sea considerada como reservada por disposición expresa de una ley.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán contenía nueve causales de reserva, el más bajo de las cuatro leyes. Le seguía Baja California, cuya Ley estipulaba diez causales de reserva. Las leyes con la mayor cantidad de causales de reserva eran la Ley Federal y la de Tamaulipas, ambas contenían once causales de reserva de información, muy similares en contenido. Sin embargo la Ley Federal especificaba que no podía invocarse el carácter de reservado “cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derecho fundamentales o delitos de lesa humanidad”, y la de Tamaulipas no.

4.2 Tiempos de reserva

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|------|---|----|---|-----|
| Posiciones: | 1 | TAMP | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | FED |
|-------------|---|------|---|------|---|----|---|-----|

La reserva de información pública tenía como una de sus características centrales la eventual prescripción del impedimento de su publicación. Para determinar el periodo de reserva, los sujetos obligados debían justificar la relación entre la vigencia de la reserva con la temporalidad del daño que impedirían. La carencia de una debida justificación o la demasía del periodo podían considerarse como arbitrariedades que violentaban el ejercicio ciudadano del DAI.

La Ley Federal contemplaba un periodo de hasta doce años, con una posible ampliación máxima de doce años más, “siempre y cuando (los sujetos obligados) justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación”. Al no contemplar un tiempo máximo para la ampliación y el número de veces que se podía solicitar dicho recurso, la Ley abría la puerta a una reserva indefinida de la información.

La Ley de Información Pública de Michoacán también estipulaba un periodo de reserva de 12 años cuando fue promulgada en 2002, con un máximo de otros 12 años como ampliación. Cuando entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la información en 2008 el número máximo de años de reserva descendió a seis, con posibilidad de ampliación siempre y cuando no exceda un total de diez años de reserva. Lo cual se podría considerar un avance en las facultades legales para el ejercicio del DAI.

Las dos leyes de acceso a la información de Tamaulipas estipulaban un periodo de 12 años de reserva para información de entes públicos estatales y seis para los entes públicos municipales. La Ley de Acceso a la Información Pública de Baja California estableció en 2005 un periodo de reserva de cinco años con un total máximo de ocho tras una ampliación, el más corto de todas las leyes analizadas. Sin embargo la ley sucesora presentó un retroceso cinco años después, ya que prevalecía el periodo máximo de cinco años, pero al igual que la Ley Federal, no se establecía un límite al número de años y de ocasiones que la clasificación podía ser ampliada.

4.3 Prueba de daño

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|---|-----|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 2 | TAMP | 3 | FED |
|-------------|---|----|---|------|---|------|---|-----|

Cuando determinada información es reservada temporalmente es de vital importancia que los sujetos obligados justifiquen adecuadamente por qué su divulgación podría provocar un impacto negativo particular o colectivo más grande que denegarle a un individuo su derecho a acceder a la información. Esta justificación es conocida como la prueba de daño, es un procedimiento creado para evitar un uso discrecional y/o excesivo de la

reserva de información, por lo que constituye un tema muy importante desde una perspectiva ciudadana.

La Ley Federal era la única de las leyes estudiadas que no establecía el requisito a los sujetos obligados de demostrar que la divulgación de la información clasificada constituye una amenaza colectiva efectiva y que el daño que puede producir su difusión es mayor que el interés público por conocer dicha información.

En contraste, la Ley de Baja California fue la que instituyó con mayor detalle la obligatoriedad de la prueba de daño, imponiendo a los sujetos obligados la obligación de justificar que: “1) la información encuadra en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la Ley; 2) la liberación de la información de referencia puede amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley; y, 3) el daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.”

Tanto la Ley michoacana como la tamaulipeca instituyeron de manera equitativa y con un contenido similar el requisito de justificar la reserva temporal de la información, requiriendo en ambos casos fundar y motivar el acto concreto, citar la norma en la que apoyaba su decisión y explicar las circunstancias que se tomaron en cuenta para su reserva.

4.4 Causales de confidencialidad

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|------|---|-----|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 1 | TAMP | 2 | FED | 3 | BC |
|-------------|---|------|---|------|---|-----|---|----|

La información confidencial es aquella que contiene datos únicos concernientes a una persona identificada o identificable, que van desde información sobre su condición médica, su vida íntima o posturas ideológicas, hasta su información laboral, financiera o relacionada con sus actividades personales y su ubicación física. A diferencia de la información reservada, la divulgación de información confidencial no está sujeta a temporalidad, pero si a determinadas circunstancias extraordinarias y por motivos de

interés público, siempre y cuando pueda ser justificado interponiendo una prueba de daño correspondiente.

Desde una perspectiva ciudadana, el tema de la confidencialidad de la información es un tema que debe desarrollarse de forma amplia y detallada en los marcos jurídicos, dada la abundancia de información personal que puede ser considerada como confidencial; las numerosas agencias gubernamentales o entidades privadas que pueden tener acceso a dicha información, y la posibilidad jurídica de que sujetos obligados puedan permitir el acceso a dicha información confidencial sin el consentimiento de los particulares titulares de la información. Es también un tema importante para la ciudadanía, dada la perpetuidad del impedimento para que particulares accedan a información considerada por un sujeto obligado como confidencial y la posibilidad de la improcedencia o arbitrariedad de dicha determinación.

La Ley de Michoacán no estipulaba la figura de información confidencial, solamente restringía el acceso a la información de carácter personal, considerando como tal a “la información necesaria para proteger la seguridad pública o la vida de las personas, su familia o patrimonio”. También estipula como personal “datos que puedan originar discriminación, en particular información sobre el origen étnico, preferencia sexual, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o de otro tipo, o sobre la participación en una asociación o la afiliación a una agrupación gremial”.

La Ley de Tamaulipas contenía la lista más amplia de causales de confidencialidad e incluso contempla una categoría de información “sensible” de carácter confidencial, sin embargo era equitativa en contenido a la Ley de Michoacán, por lo que su nivel de restricción jurídica podría considerarse el mismo.

La Ley Federal contemplaba de manera muy breve la definición de información confidencial: “los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta ley”. En este caso, la escases de la referencia podría considerarse en una limitante nominal al derecho a

la información, pues generaba un vacío legal que podría resultar en una interpretación arbitraria.

Finalmente, la Ley de Baja California contemplaba dos categorías de información confidencial: una para las personas físicas y otra para las personas morales, cada una con tres condiciones para la clasificación de la información, sumando un total de seis y posicionándose como la ley más restrictiva en este componente.

Elemento 5: Obligaciones de transparencia

5.1 Número de obligaciones

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|---|-----|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | TAMP | 4 | FED |
|-------------|---|----|---|------|---|------|---|-----|

Las obligaciones de transparencia refieren de manera específica a la publicación de manera periódica y proactiva a través de los portales de internet gubernamentales de determinada información generada como resultado del trabajo de los sujetos obligados, también conocida como información pública de oficio. La cantidad de obligaciones de transparencia es instituida el marco legal de cada ámbito de gobierno.

La expectativa es que mientras más amplia sea una lista de obligaciones de transparencia legalmente instauradas en una entidad federativa, habría una mayor cantidad de información pública disponible para su consulta. Desde la perspectiva de los sujetos obligados, podría representar una mayor transparencia de sus funciones y, nominalmente, una mayor disposición a la divulgación de la información pública en su tutela. Desde la perspectiva ciudadana, una lista más nutrida, nominalmente, resultaría en una mayor abundancia de información a su disposición, si necesidad de pedirla a través de solicitudes de información.

La Ley Federal contenía la lista de 21 obligaciones de transparencia, la más reducida de las cuatro legislaciones analizadas. La Ley michoacana contemplaba una lista de 63 obligaciones de transparencia e incluía de manera detallada la información que debía

hacerse pública respecto a la obra pública construida y las concesiones y permisos concedidos a particulares, así como la relacionada con las contrataciones de compra y prestación de servicios.

La Ley de Tamaulipas contenía la lista más extensa de obligaciones de transparencia, con 89 elementos. Sin embargo contenía 11 obligaciones comunes para las seis agrupaciones de sujetos obligados (los tres poderes estatales, sus órganos autónomos, los ayuntamientos y los tribunales administrativos), de manera que de las 89 obligaciones 55 eran comunes y se repiten, mientras que solo 34 son particulares a cada grupo de sujetos obligados, por lo que se puede considerar la lista más limitada de las cuatro leyes evaluadas. Al igual que la Ley michoacana, la Ley tamaulipeca establecía la obligatoriedad de detallar información sobre obras públicas, permisos y contrataciones.

La Ley bajacaliforniana contenía un total de 84 obligaciones de transparencia: 24 requisitos comunes y 60 particulares para cada categoría de sujetos obligados, convirtiéndola en la lista más extensa de las cuatro evaluadas. Contrario a las otras dos leyes estatales no establecía la obligatoriedad de detallar información sobre obras públicas, permisos y contrataciones.

5.2 Periodicidad de actualización

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|-----|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | FED | 4 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|-----|---|------|

La periodicidad con la que se actualice la información pública de oficio es un determinante nominal para el debido ejercicio del DAI, pues una ley puede contener una lista amplia y facultativa de obligaciones de transparencia para sus sujetos obligados, pero no si éstos no actualizan la información de manera regular, el derecho se estaría impidiendo y no facultando.

La Ley de Baja California instauraba distintos periodos de actualización de la información pública de oficio. La mayoría debían actualizarse cada tres meses, incluyendo presupuestos, estructura administrativa y la referente a convenios,

concesiones, permisos o enajenaciones. Los datos elementales sobre las unidades administrativas se actualizaban anualmente, mientras que la relacionada con asignaciones de recursos a programas sociales, así como la contratación de servicios mediante licitación o adjudicación directa se debía publicar cinco días naturales posteriores a su expedición. Los resultados de las auditorías y otros informes se debían publicar “de forma permanente”.

La Ley de Tamaulipas establecía el periodo más corto de las leyes analizadas, con un plazo de un mes. Sin embargo instituía que solo los municipios del Estado con una población mayor a los 70 mil habitantes debían publicar la información en internet. El resto debía cumplir con su obligación de transparencia siempre y cuando contaran con dicha información impresa y disponible a quien la solicitara.

La Ley de Michoacán establecía que la información pública de oficio debía actualizarse cada seis meses. La Ley Federal no estipulaba la periodicidad con la que se actualizaba la información en los portales de internet de las dependencias y entidades federales.

Elemento 6: Unidades y comités de información

6.1 Unidades de información

| | | | | | | | | |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | FED | 3 | TAMP | 4 | MICH |
|-------------|---|----|---|-----|---|------|---|------|

Las unidades de información son entidades internas de cada dependencia o unidad administrativa que –entre otras funciones– llevan a cabo las funciones de compilación y difusión de la información pública de oficio.

En su artículo 28 la Ley Federal instauró la obligatoriedad de cada titular de dependencias y entidades de instituir una unidad de enlace que lleve a cabo las funciones de compilación y difusión de la información pública de oficio; reciba y de trámite a las solicitudes de acceso a la información; auxilie a los particulares en su elaboración;

capacite a los servidores públicos de su unidad administrativa para dar respuesta, y lleve un registro de las solicitudes interpuestas, sus resultados y costos.

Por doce años no existió en Michoacán una figura análoga a la unidad de enlace. La Ley de Información de 2002 establecía que cada entidad pública debía designar entre sus servidores públicos a un responsable de la atención a las solicitudes de información, dicho funcionario tenía la facultad de ratificar la decisión del titular de la unidad administrativa de difundir información pública o impedir la entrega de la reservada o confidencial. Fue hasta 2014 que la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información instauró la figura de unidades de información, con la atribución para discernir entre los documentos públicos, reservados o confidenciales, así como las obligaciones de gestión, documentación y capacitación de las unidades de enlace.

En Tamaulipas las unidades de información pública existían desde la promulgación de su primera Ley en 2004, y sus titulares contaban con atribuciones y obligaciones similares a las de sus contrapartes michoacanas. Baja California instituyó las unidades de transparencia en su Ley de Acceso a la Información de 2005, bajo el mismo esquema de atribuciones y obligaciones que sus contrapartes michoacanas y tamaulipecas, con un funcionario público fungiendo como responsable de la misma entidad pública en la que laboraba. Esa misma Ley introdujo la figura de unidades concentradoras de transparencia, conformadas por un funcionario o un grupo de funcionarios específicamente asignados a las funciones transparencia y acceso a la información para el poder ejecutivo estatal y de los municipios. En 2010 la Ley de Transparencia retiró a las unidades la facultad de decidir la información pública que podía ser publicada y la reservada o confidencial, y agregó la obligación de fomentar la cultura de la transparencia.

6.2 Comités de información

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | BC | 3 | TAMP | 3 | MICH |
|-------------|---|-----|---|----|---|------|---|------|

Los comités de información pequeños órganos colegiados de cada entidad pública que – entre otras funciones– aprueban o revocan la decisión de los titulares de publicar o reservar información.

Además de las unidades de enlace, la Ley Federal de Transparencia instituyó en 2002 la figura de comités de información, pequeños órganos colegiados normativos en materia de transparencia y acceso a la información conformados por un servidor público de cada dependencia o entidad gubernamental, el titular de su unidad de enlace, y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o unidad. Su función consistía principalmente en coordinar, supervisar y hacer más eficientes las acciones relacionadas con el acceso y difusión de la información pública; conformar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas, así como de los criterios de clasificación. La Ley contemplaba una lista de ocho dependencias federales de seguridad e inteligencia que no estaban sujetos a la autoridad de los comités, y cuya responsabilidad exclusiva de publicación o reserva de la información recae exclusivamente al titular de la propia unidad administrativa. Ninguna de las tres leyes estatales analizadas contemplaban mecanismos de control de la información pública similares en dependencias de seguridad estatales.

En Baja California se instituyeron los comités de transparencia y acceso a la información en 2010, con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Sus obligaciones y atribuciones eran muy similares a las de la Ley Federal. Ni la ley michoacana ni la tamaulipeca contemplaban la conformación de comités de información o transparencia.

Elemento 7: Órganos garantes

Los órganos garantes son los cuerpos colegiados encargados de salvaguardar el derecho al acceso a la información en las entidades federativas. Su función más notoria es atender las impugnaciones de particulares ante posibles violaciones al DAI y dictaminar sobre su procedencia, sin embargo sus obligaciones y atribuciones son mucho más amplias.

7.1 Conformación

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

La antigüedad de la conformación de un órgano garante puede considerarse un componente que debe ser tomado en cuenta para la evaluación de sus capacidades institucionales, pues una de los supuestos a comprobar en este trabajo es si la antigüedad de una institución contribuye a su proceso de maduración y evolución progresiva. De ser así, la fortaleza de este componente supondría una mayor facultad nominal para potenciar el ejercicio del DAI en una entidad federativa.

La primera ley en contemplar la figura de un órgano garante fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, instituyendo dicha figura desde su promulgación en 2002, aunque comenzó a operar un año posterior a su publicación. También en 2002 la Ley de Acceso a la Información Pública de Michoacán instituyó la existencia de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, y de igual manera comenzó a funcionar en 2003. En el 2005 la Ley de Acceso a la Información de Baja California instituyó el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mientras que en Tamaulipas el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información fue instituido con la promulgación de la Ley de Transparencia de 2007.

La dispersión de las fechas de instauración legal de los órganos garantes evidencia una inequidad en las facultades jurídicas para el acceso del DAI que prevaleció más de media década entre la federación y las entidades federativas, particularmente Tamaulipas. Mientras que los residentes de Baja California y Tamaulipas contaban con un órgano garante que los defendiera ante violaciones a su derecho a acceder a información del ámbito federal, tuvieron que esperar varios años para que siquiera existiera legalmente dicha figura en sus estados. Ese no es el caso de Michoacán, que ha seguido de manera casi sincrónica los cambios jurídicos e institucionales de la federación.

7.2 Autonomía

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|-----|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | TAMP | 2 | FED | 3 | MICH | 4 | BC |
|-------------|---|------|---|-----|---|------|---|----|

La autonomía de los órganos garantes es un componente esencial para que su actuación se rija bajo el principio de imparcialidad, alejado de la influencia de actores políticos y sociales que pretendan incidir en su trabajo, y de manera particular durante la dictaminación de los recursos de impugnación, cuando deben decidir quién posee mejor derecho, si los sujetos obligados o los particulares recurrentes.

La Ley Federal instituía que el órgano garante debía contar con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, al igual que la Ley de Michoacán. En el Estado de Tamaulipas el órgano garante ha gozado de la autonomía más amplia desde 2007: presupuestaria, operativa, técnica, de gestión y decisión. En Baja California el órgano garante ha contado con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión desde 2010.

Desde una perspectiva ciudadana, impulsa el actuar de los órganos garantes sin presiones o limitantes externas, lo que podría traducirse en una mayor defensa del ejercicio ciudadano del DAI.

7.3 Nombramiento de consejeros

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|----|---|-----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC | 3 | FED | 4 | TAMP |
|-------------|---|------|---|----|---|-----|---|------|

Además de la autonomía, otro factor que permite una mayor independencia de los órganos garantes es la imparcialidad y pluralidad de actores involucrados en el nombramientos de sus consejeros. En las entidades federativas era de particular interés conocer el nivel de involucramiento del titular del poder ejecutivo en la selección de los consejeros, pues podía convertirse en una limitante nominal para el acceso a la información pública, ante la posibilidad de que se generen compromisos entre los titulares un órgano garante y un gobernador o el presidente de la república que favoreció su nombramiento, e incidiendo negativamente sobre su autonomía de decisión en casos de controversia entre ciudadanos y sujetos obligados.

La Ley Federal establecía que los cinco comisionados que integraban el Consejo del órgano garante eran nombrados por el Ejecutivo Federal y que la selección podía ser objetada por la Cámara de Senadores. De manera similar, en Tamaulipas el Ejecutivo Estatal nombraba a los tres comisionados y el Congreso local los ratificaba.

En Baja California el Ejecutivo Estatal se encargaba de un proceso de preselección de candidatos a través de una comisión especial integrada por tres representantes del Poder Ejecutivo y tres ciudadanos elegidos por el pleno del órgano garante. Una vez que la Comisión conformaba una lista de candidatos y la turnaba al Gobernador, éste remitía la lista al Congreso local para que este decidiera por mayoría calificada.

Michoacán era el único Estado donde el Poder Legislativo era el único involucrado en la decisión colegiada de dos terceras partes del Congreso. Además la Ley michoacana estipulaba que el Congreso vigilaría que durante el proceso de selección se observe la equidad de género.

7.4 Amplitud de atribuciones

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | FED | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|------|---|-----|---|----|---|------|

La amplitud de las atribuciones instituidas en las leyes de transparencia y acceso a la información pública es un factor importante, ya que indica a la ciudadanía, los organismos gubernamentales y el propio órgano garante, cuales son las funciones que debe cumplir y las facultades jurídicas con las que cuentan para lograrlo.

La Ley Federal instituía 19 atribuciones al órgano garante, la Ley de Tamaulipas 16 y la de Baja California 17. En las tres leyes la cantidad de atribuciones permaneció estática a pesar de sus diversas reformas. En contraste, la Ley de Michoacán fue aumentando gradualmente las atribuciones del órgano garante. La Ley de Acceso a la Información de 2002 estipulaba 19 atribuciones; la Ley de Transparencia de 2008 estipulaba 25, y con la reforma de 2014 ese número aumentó a 43.

Elemento 8: Mecanismos de impugnación

Las leyes de transparencia y acceso a la información pública contienen legales que los particulares pueden interponer ante los órganos garantes para denunciar posibles violaciones al derecho al acceso a la información por parte de sujetos obligados. Los órganos garantes administraran estos mecanismos y determinan si existe una transgresión al DAI y exigen una solución por parte de los sujetos obligados, o si su actuar se apegó a la normatividad.

La expectativa es que una mayor evolución de los mecanismos podría resultar en una mayor eficacia en la impugnación de los casos considerados como violatorios al DAI. Desde la perspectiva ciudadana, una inclusión detallada de los procedimientos en las leyes podría facultar jurídicamente a los particulares que interponen los recursos de inconformidad y desean hacer valer su derecho al acceso a la información pública.

8.1 Instauración y características

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | MICH | 3 | BC | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

Siguiendo la expectativa de que la antigüedad de la instauración de un procedimiento legal que impulse, de manera nominal, una mayor efectividad del ejercicio del DAI, puede que mientras mayor sea la antigüedad de la instauración de un mecanismos de impugnación, más avanzado sea su proceso de maduración y amplitud en materia de facultades.

Desde su promulgación en 2002 la Ley Federal instituyó el recurso de revisión para que solicitantes de información denunciaran posibles violaciones a su derecho de acceder a información pública. El recurso podía ser interpuesto directamente ante el órgano garante o ante el sujeto obligado, el cual debía remitir el asunto al órgano garante al siguiente día hábil.

Ese mismo año la Ley de Acceso a la Información de Michoacán instauró dos mecanismos de impugnación: el recurso de inconformidad y de revisión. El primero se interponía ante el titular de la misma unidad administrativa a la que se había solicitado la información inicialmente, para que éste reconsiderara la posibilidad de entregar la información en la forma o con las características solicitadas previamente o ratificar la respuesta inicial. En caso de que se confirmara la negativa de liberar la información, el quejoso podía interponer un recurso de revisión ante el órgano garante. La Ley de Transparencia de 2008 no contemplaba el recurso de inconformidad, solo el de revisión.

La Ley de Acceso a la Información de Tamaulipas de 2004 estipulaba solamente la figura de recurso de inconformidad, y como no existía órgano garante estatal, el quejoso podía interponer un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal del Estado contra las resoluciones negativas de los recursos administrativos. Los promoventes inconformes por las resoluciones aún podían apelar ante los órganos jurisdiccionales. La figura de recurso de revisión fue instituida en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de 2007, mientras que el recurso de inconformidad aún prevalecía en dicha Ley.

La Ley de Acceso a la Información de Baja California de 2005 estipulaba solamente la figura de recurso de inconformidad, y a pesar de que existía el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los recursos de inconformidad seguían presentándose ante el titular de la unidad administrativa que había emitido la respuesta impugnada. En caso de que existiera inconformidad por la resolución del sujeto obligado, el quejoso podía interponer una denuncia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Con la promulgación de la Ley de Transparencia en 2010 se discontinuaron los recursos de inconformidad y se instauraron los recursos de revisión interpuestos ante el órgano garante.

Al igual que en otros componentes de las leyes de transparencia y acceso a la información pública, la heterogeneidad de los procesos no era mala por si sola, sino que traía como consecuencia una inequidad jurídica en las facultades nominales para el

ejercicio del DAI, dependiendo la entidad federativa en la cual estuvieran instituidos los diversos procesos.

8.2 Requisitos

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | BC | 3 | MICH | 4 | TAMP |
|-------------|---|-----|---|----|---|------|---|------|

Para interponer un recurso de revisión, los órganos garantes imponían una serie de requisitos a los particulares recurrentes. Si una ley contemplaba pocos requisitos y su cumplimiento no representaba una dificultad para los ciudadanos, entonces se podría considerar que la ley era jurídicamente facultativa. Caso contrario, si una ley imponía una lista extensa de requisitos y estos eran difíciles de cumplir, entonces la ley se podría considerar jurídicamente restrictiva.

La Ley Federal establecía cinco requisitos a cumplir para interponer un recurso de revisión ante el órgano garante. La Ley de Baja California enlistaba seis requisitos, mientras que la Ley de Michoacán y de Tamaulipas contenían nueve requisitos. Dos de ellos destacaban por su carácter restrictivo: la obligatoriedad de que el quejoso presentara una identificación para dar inicio al trámite, así como la necesidad de que los representantes legales de las partes quejasas debían acreditar la personalidad jurídica para interponer el recurso, éste último requisito solamente lo estipulaba la Ley de Tamaulipas.

8.3 Tiempos

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|------|---|-----|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | TAMP | 3 | FED | 4 | BC |
|-------------|---|------|---|------|---|-----|---|----|

Al igual que con los tiempos previstos en los mecanismos para acceder a la información, cuya celeridad en su cumplimiento por parte de los sujetos obligados podía considerarse un potenciador nominal del ejercicio del DAI, también los tiempos más cortos para la resolución de un recurso de inconformidad por parte de los órganos garantes podía constituirse como un factor positivo, desde un punto de vista ciudadano.

La Ley Federal contemplaba un periodo de 30 días hábiles siguientes a la interposición del recurso para integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución ante el Pleno

del órgano garante. Una vez recibido, el Pleno tenía otros 20 días hábiles para resolver en definitiva. Un total de 50 días hábiles como límite.

En Michoacán la Ley de Transparencia establecía un periodo de diez días hábiles una vez admitido el recurso para que el sujeto señalado como responsable aporte las pruebas que considere pertinentes. Recibida la contestación o vencido este plazo, el órgano garante concedía otros diez días hábiles para que la parte recurrente presentara pruebas o alegara lo que a su derecho conviniera. Una vez desahogadas las pruebas se cerraba la instrucción y se elaboraba un proyecto de resolución que se presentaba ante el Pleno del órgano garante. Para esta parte del proceso la Ley no estipulaba tiempos máximos. Una vez recibido el proyecto, el Pleno del Consejo tenía cinco días hábiles para emitir una resolución. Considerando los periodos establecidos se podía sumar un total de 25 días hábiles como límite.

En Tamaulipas la Ley establecía un periodo de cinco días hábiles una vez admitido el recurso para que los sujetos obligados presentaran un informe circunstanciado que contuviera los motivos y fundamentos jurídicos para sostener la legalidad de la resolución impugnada y presentar los documentos para sustentarlo. Una vez recibido, el Instituto contaba con un periodo de 30 días hábiles para resolver. Este periodo podía prorrogarse 10 días hábiles cuando las circunstancias lo justificaran. En total la Ley estipulaba un periodo de 35 a 45 días hábiles para la resolución de recurso.

La Ley de Baja California instituyó un periodo de tres días hábiles posteriores a la admisión del recurso para integrar el recurso y notificar a los sujetos obligados señalados como responsables, para que en un periodo de diez días hábiles produjeran una contestación y aportaran las pruebas que consideraran pertinentes. Recibida la contestación se notificaba al quejoso para que en un periodo de tres días hábiles aportara las pruebas o alegatos que a su derecho conviniera. Si alguna de las partes ofrecía medios de prueba que requieran un desahogo el órgano garante podía conceder un periodo máximo de 20 días hábiles. Una vez desahogadas las pruebas se cerraba la instrucción y el expediente se turnaba a dictaminación del Pleno, el cual debía emitir una resolución en

un plazo no mayor a 10 días hábiles. Este periodo podía prorrogarse 10 días hábiles cuando las circunstancias lo justificaran. En total la Ley estipulaba un periodo de 36 a 56 días hábiles para la resolución de recurso.

8.4 Cumplimiento de resoluciones

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|------|---|----|---|-----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | TAMP | 3 | BC | 4 | FED |
|-------------|---|------|---|------|---|----|---|-----|

Desde una perspectiva ciudadana era tan importante que los órganos garantes emitieran una resolución imparcial, expedita y debidamente fundamentada, como que se aseguraran del cumplimiento de dicha resolución, pues lo que realmente importaba para el acceso efectivo a la información pública eran las acciones emprendidas por los sujetos obligados a partir de la dictaminación de una resolución.

La Ley Federal no atribuía facultades al órgano garante para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. En Tamaulipas, a partir de la promulgación de la Ley de Transparencia de 2007, los sujetos obligados que incumplieran una resolución del órgano garante, éste daba vista al órgano de control interno y al superior jerárquico para que iniciaran un procedimiento administrativo, y de resultar procedente, se impusiera una sanción. En caso de incumplimiento reiterado el Instituto estaba legitimado para acudir al Congreso local. Baja California adoptó el mismo procedimiento cuando reformó su Ley de Transparencia en 2013.

La Ley de Michoacán establecía medios de apremio a servidores públicos que desacataran una resolución como apercibimientos, amonestaciones y multas. En los casos en los que persistiera el incumplimiento, el Instituto aplicaba complementariamente sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos. En caso de incumplimiento reiterado, el Instituto daba vista al Congreso local. En caso de suponer la comisión de un delito, el órgano garante daba vista al Ministerio Público.

8.5 Impugnación por la parte recurrente

| | | | | | | | | |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | FED | 2 | TAMP | 3 | BC | 4 | MICH |
|-------------|---|-----|---|------|---|----|---|------|

Una facultad jurídica que impulsaba nominalmente el ejercicio del DAI para los ciudadanos, era la posibilidad de impugnar las resoluciones de los órganos garantes ante instancias jurisdiccionales mayores. Esta intervención superior de la federación sobre los órganos garantes estatales constituía un cierto equilibrio de poderes que favorecía jurídicamente el ejercicio del DAI, desde una perspectiva ciudadana.

Tanto la Ley Federal establecía las facultades más detalladas y amplias para los particulares de interponer un recurso de impugnación a la resolución del órgano garante ante el Poder Judicial de la Federación. También la ley de Baja California y la de Tamaulipas instituían la facultad para los ciudadanos, sin embargo la ley tamaulipeca contenía una explicación más detallada al respecto. La Ley de Michoacán no versaba al respecto.

8.6 Impugnación de información pública de oficio

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|----|---|------|---|-----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC | 3 | TAMP | 3 | FED |
|-------------|---|------|---|----|---|------|---|-----|

Una impugnación sobre la información pública de oficio consistía en una denuncia interpuesta por los particulares ante el órgano garante en caso de que los sujetos obligados no cumplieran con una obligación de transparencia estipulada en su ley estatal, o no hubieran actualizado la información en los periodos legalmente establecidos. La facultad de contar con este medio de denuncia constituía una herramienta legal para que los ciudadanos hicieran valer su derecho a acceder a información completa y con la temporalidad requerida por ley.

La Ley de Michoacán instituyó el procedimiento más amplio para la impugnación de particulares ante el órgano garante de la violación de sujetos obligados a sus responsabilidades de transparencia, de manera particular al incumplimiento de los lineamientos para la publicación de información pública de oficio. La ley de Baja

California también lo contemplaba, mas no de manera tan comprehensiva. Ni la Ley Federal ni la tamaulipeca versaban al respecto.

Elemento 9: Sanciones

9.1 Facultad para sancionar

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|-----|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | FED | 3 | TAMP | 4 | BC |
|-------------|---|------|---|-----|---|------|---|----|

La importancia de las sanciones recaía sobre la capacidad de disuasión que ejercían sobre los sujetos obligados, que perseguían el objetivo de reducir los comportamientos inadecuados y fomentar el apego a los lineamientos jurídicos, al presentar un riesgo latente de recibir una amonestación de tipo administrativa o incluso penal. Desde una perspectiva ciudadana, la facultad jurídica que otorga una constitución a un órgano garante para imponer sanciones puede convertirse, aunque sea de forma nominal, en un potenciador del ejercicio del DAI.

La Ley de Transparencia y Acceso Información Pública de Michoacán era la única que concedía al órgano garante la atribución de sancionar a los sujetos obligados que incumplen la normatividad en materia de acceso a la información pública, desde su promulgación en 2008.

La Ley Federal no facultaba al órgano garante imponer sanciones, tampoco la de Tamaulipas ni la de Baja California. Las responsabilidades eran sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y sus homólogos estatales en Tamaulipas y Baja California.

9.2 Causales de sanción

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|------|---|----|---|-----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | TAMP | 3 | BC | 4 | FED |
|-------------|---|------|---|------|---|----|---|-----|

Nominalmente, una mayor cantidad de causales de sanción podría fomentar un mayor apego a los lineamientos legales en la materia por parte de los sujetos obligados, siempre

y cuando las causales estuvieran bien justificadas y enfocadas en la disuasión de conductas indebidas y no solo perseguir un fin punitivo.

La Ley Federal contemplaba siete causales de responsabilidad administrativa que incluían –en términos generales– el mal manejo de la información bajo custodia de los sujetos obligados, y la indebida sustanciación de las solicitudes, así como la clasificación indebida de información. En Baja California prácticamente se replicó en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información vigente el apartado de la Ley Federal referente a las sanciones, solamente agregó un causante de responsabilidad administrativa: no resolver, o resolver fuera de los términos legales, las solicitudes de acceso recibidas por los sujetos obligados.

En Tamaulipas los mecanismos de sanción también se asemejaban a los federales, aunque la Ley de Información de 2004 estipulaba mayores causales de responsabilidad que la Ley Federal, como recabar datos confidenciales innecesarios y comercializar información confidencial o sensible contenida en archivos o bases de datos de los entes públicos, así como omitir la publicación o actualización de la información pública de oficio.

La Ley de Michoacán contemplaba diez causales de responsabilidad y sanción administrativa, la lista más amplia de las cuatro leyes.

Elemento 10: Administración de archivos

La mayoría de las leyes evaluadas reconocían la relación entre una buena administración de los archivos y documentos generados, resguardados por, o en poder de los sujetos obligados, y un ejercicio más eficaz de los ciudadanos del DAI. Sin embargo, como veremos a continuación, no todas establecían lineamientos para su preservación ni sanciones por su mal uso.

10.1 Lineamientos para la preservación de archivos

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|------|---|-----|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | TAMP | 3 | FED | 4 | BC |
|-------------|---|------|---|------|---|-----|---|----|

La importancia de establecer en las leyes de transparencia y acceso a la información pública la obligatoriedad de mantener un sistema de administración de archivos radicaba en dos posibles efectos reales: 1) simplificar a los sujetos obligados los procedimientos de búsqueda y procesamiento de la información solicitada, y 2) reducir los casos de declaración injustificada de inexistencia de información.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información establece como uno de sus objetivos el mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, sin embargo no contiene normas o lineamientos para la administración de archivos en sus artículos. La Ley bajacaliforniana tampoco contempla este tema ni figura entre sus objetivos.

Desde 2002 tres artículos de las leyes michoacanas versan sobre el manejo de documentos. El órgano garante ha sido el responsable de expedir normas y lineamientos para la instauración de formatos “sencillos, entendibles y claros para la consulta expedita de la información pública”.

La Ley tamaulipeca han destacado en este rubro, contemplando un capítulo de tres artículos específicamente a normalizar un sistema de archivos. Este capítulo insta la obligatoriedad de los entes públicos de “crear, mantener y custodiar un archivo que permita localizar en forma segura y expedita la información que generen, procesen o reciban con motivo del desempeño de sus atribuciones”. También establece los procedimientos para la preservación de archivos en caso de alteraciones a la estructura burocrática de las unidades administrativas del Estado.

10.2 Sanciones por el manejo indebido de archivos

| | | | | | | | | |
|-------------|---|------|---|------|---|-----|---|----|
| Posiciones: | 1 | TAMP | 2 | MICH | 3 | FED | 3 | BC |
|-------------|---|------|---|------|---|-----|---|----|

Como se mencionó anteriormente, las sanciones constituyen un elemento disuasorio indirecto de comportamientos inadecuados. Es por ese motivo, se podría considerar que la inclusión en las leyes de las repercusiones administrativas por un manejo indebido de los archivos podría convertirse en un potenciador de un mejor ejercicio del DAI, desde una perspectiva ciudadana.

La Ley de Michoacán estipulaba que la responsabilidad de sistematizar la información y publicarla recae sobre cada entidad pública, en cualquier formato en el que se tuviera disponible, sea escrito, fotográfico, gráfico, en grabaciones, digital o en cualquier otro. La pérdida, destrucción, alteración u ocultamiento de dicha información también recaía sobre cada entidad pública, y estaba sujeta a sanciones.

La Ley de Tamaulipas también estipulaba sanciones a los funcionarios públicos que manejen indebidamente la información pública. Ni la Ley bajacaliforniana ni la Ley Federal versaban al respecto.

3.1.3 Resultados de la evaluación de las leyes de acceso a la información

Michoacán es el Estado cuya Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública logró el mayor avance en las facultades jurídicas para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, superando incluso a la Ley Federal en el número total de componentes, y en ocho de los diez elementos en los que fueron segmentadas las leyes para su evaluación comparada. Más allá de una ventaja numérica sobre la Ley Federal, este resultado implica que la Ley michoacana superó a su principal referente jurídico, pues el contenido de cada reforma propuesta y aprobada por el Congreso de Michoacán se asemejaba al contenido de las enmiendas aprobadas a la Ley Federal, e incluso se llegaban a efectuar con tan solo meses de diferencia.

Cabe mencionar que durante la primera mitad de la década pasada los estados promulgaron leyes de acceso a la información. Para la segunda mitad de la década todas habían sido abrogadas y remplazadas por leyes de transparencia y acceso a la información con garantías más amplias y proactivas para el ejercicio del DAI. Al igual que con las reformas constitucionales, el ritmo de la evolución legislativa en los cuatro estados analizados era marcada por los avances en la materia a nivel federal. La primera ley de acceso a la información en promulgarse fue la Ley Federal en 2002, seguida por la michoacana ese mismo año, la tamaulipeca en 2004 y la bajacaliforniana en 2005. Como muestra el cuadro la tendencia que ha prevalecido en los últimos 14 años es que la Ley Federal encabeza los avances legislativos y las leyes estatales seguían la pauta con la promulgación de nuevas leyes y la reformas a las leyes vigentes.

Gráfico 4.1 Línea de tiempo de reformas a las leyes de transparencia de B.C., Michoacán y Tamaulipas 2002-2016.

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 06/02 | 08/02 | 05/04 | 11/04 | 07/05 | 06/06 | 06/07 | 11/08 | 07/09 | 10/09 | 07/10 | 10/10 | 12/10 | 04/12 | 06/12 | 05/13 | 10/13 | 07/14 | 08/14 | 11/14 | 06/15 | 11/15 |
| FED | MICH | FED | TAMP | BC | FED | TAMP | MICH | MICH | TAMP | FED | BC | TAMP | FED | FED | TAMP | BC | FED | BC | MICH | TAMP | BC |

Fuente: Elaboración propia con información de leyes de transparencia de B.C., Michoacán y Tamaulipas.

A pesar de establecer una agenda legislativa a nivel nacional y servir como referente jurídico para algunas leyes estatales, la Ley Federal compartió con Baja California el segundo lugar en número de componentes que facultaban jurídicamente el ejercicio del DAI. Otro resultado de la evaluación comparada que destaca es que la Ley Federal no obtuvo ni un solo primer lugar en los diez elementos que constituían las leyes, aunque en dos elementos compartió el primer lugar: con Michoacán empató en el elemento que refiere al derecho al acceso a la información, y con Baja California en el elemento de unidades y comités de información. En los ocho elementos restantes la Ley Federal fue superada por alguna de las tres leyes estatales.

La Ley de Michoacán destaca por contener un alto número de sujetos obligados y un bajo número de causales de reserva y confidencialidad, por la fortaleza jurídica de sus órganos garantes y su capacidad para imponer sanciones a los sujetos obligados que incumplan con los lineamientos en materia de acceso a la información, todos ellos elementos en los que obtuvo el primer lugar. Asimismo comparte el primer lugar con Tamaulipas en la

administración de archivos; con Baja California en sus mecanismos de acceso a la información pública, y con la Ley federal en los mecanismos de impugnación. En total son siete elementos en los que obtuvo el número uno.

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Baja California compartió el segundo lugar en la evaluación comparada, con el mismo número de componentes en número uno que la Ley Federal. La Ley bajacaliforniana destacó con un número uno en el elemento de obligaciones de transparencia, y compartió con la Ley de Michoacán el elemento de unidades y comités de transparencia.

La Ley de Tamaulipas registró el tercer y último lugar entre cuatro leyes analizadas, en el número total de componentes, mientras que un solo elemento, el de administración de archivos, compartió un primer lugar con la Ley de Michoacán.

4.2 Conclusiones de la evaluación de las leyes de acceso a la información pública

Los resultados de la evaluación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública revelan una serie de deficiencias que reducen nominalmente las facultades para el ejercicio ciudadano del DAI. La ambigüedad en la definición de conceptos o en la descripción de los procedimientos operativos presentes en las cuatro leyes evaluadas constituyen un riesgo latente de una interpretación desapegada al principio de máxima publicidad por parte de los sujetos obligados, y desfavorable para un debido ejercicio de este derecho ciudadano.

En este mismo orden de ideas, la insuficiencia de principios jurídicos rectores de las leyes de transparencia –particularmente en la Federal y la tamaulipeca– como la legalidad, imparcialidad, certeza jurídica, gratuidad, veracidad, mínima formalidad, transparencia y prontitud, representa un atenuante nominal al derecho de acceso a la información pues establecen los límites dentro de los que debe llevarse a cabo su interpretación. Se podría considerar que representan el espíritu legislativo y la aspiración de las leyes de transparencia y acceso a la información. Son cánones bajo los cuales se espera que se rija

el ejercicio del DAI en una entidad federativa y si esos cánones son limitados, su aplicación e interpretación podría efectuarse en el mismo sentido.

Otra deficiencia detectada en este capítulo, sobre todo en la Ley de Tamaulipas, es la imprecisión de los sujetos obligados. Al igual que con la definición de conceptos, mientras más extensas, pero sobre todo más precisas sean las listas, mayor será la obligatoriedad de los sujetos obligados incluidos de cumplir con sus obligaciones jurídicas en la materia, al menos de manera nominal.

Una de las mayores deficiencias identificadas en el análisis de las leyes de transparencia y acceso a la información, particularmente en la de Baja California y Tamaulipas, es la débil autonomía (de decisión, operativa, presupuestal) de los órganos garantes, así como la fuerte injerencia de los gobernadores en el proceso de selección de sus consejeros. El riesgo es que ambas condiciones afecten la imparcialidad de la actuación de los consejeros ante la posibilidad de que se generen compromisos entre los titulares de un órgano garante y un gobernador que favoreció su nombramiento, e incidiendo negativamente sobre su autonomía de decisión en casos de controversia entre ciudadanos y sujetos obligados.

Entre los resultados de la evaluación de las cuatro leyes, destaca la amplia diferencia entre la evolución de la Ley de Michoacán y la de Tamaulipas. Mientras que la Ley michoacana primera obtuvo logró el mayor avance en ocho de los diez elementos en los que fueron segmentadas las leyes para su evaluación, la tamaulipecta solamente obtuvo un primer lugar y con empate. Independientemente de valoraciones numéricas, las carencias de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas presentan consecuencias ciudadanas importantes, no solo porque generan una inequidad jurídica en el ejercicio del DAI, sino porque limitan el flujo de información pública gubernamental hacia la ciudadanía, un elemento indispensable para toma decisiones políticas y sociales. Asimismo permite, de manera nominal, una evasión de las responsabilidades por parte de los gobernantes, y en un sentido más amplio, significa que la información seguía siendo una propiedad de gobernantes, siendo que su titularidad corresponde a la ciudadanía.

Como se presentó en la sección de resultados, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán obtuvo una apreciación más elevada en su contenido, superando a la Ley Federal en las facultades nominales que brindaba a la ciudadanía para el ejercicio del DAI. Detrás de una valoración numérica más elevada, la preeminencia de la Ley michoacana sobre la Federal presenta una serie de implicaciones importantes. De entrada es un ejemplo del aspecto positivo del modelo federalista, que facultaba a los estados a crear legislaciones que pudieran superar al marco jurídico federal en número y amplitud de facultades jurídicas para el ejercicio del DAI. Pero al mismo tiempo evidencia un acierto de los esfuerzos de los legisladores federales por mantener una evolución constante de los marcos jurídicos que sirviera como referente legislativo para los gobiernos subnacionales, en particular la aprobación de la reforma constitucional de 2007, la cual estableció a las leyes estatales un parámetro mínimo de amplitud de facultades para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, lo que puede considerarse como un acierto de los esfuerzos por homologar las leyes a nivel nacional.

En la evaluación de leyes, la de Baja California comparte el segundo lugar con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Independientemente de los números y posiciones, el avance del marco jurídico bajacaliforniano también fortalece el argumento que la homologación legislativa impulsó las facultades jurídicas para el ejercicio del DAI, pues al igual que la Ley de Michoacán, la de Baja California emuló las reformas a la Ley Federal, y la superó en algunos elementos y componentes.

En un sentido general, los resultados de esta evaluación nos muestran que el modelo federalista de acceso diferenciado a la información pública en las entidades federativas tuvo una evolución legislativa con aspectos tanto positivos como negativos. Por un lado, permitió a los legisladores estatales que desearan otorgar a la ciudadanía una apertura más amplia y eficaz a la información pública generada o resguardada por los sujetos obligados de su entidad federativa, la capacidad para crear sus propias leyes con mayores potenciadores para el acceso, y la defensa del derecho al acceso, a dicha información. Por otro lado, permitió que estados que desearan la prevalencia de la opacidad y la restricción

al acceso a la información pública de los sujetos obligados de su entidad, crearan leyes con principios jurídicos más limitados y con vacíos legales e imprecisiones conceptuales que dificultaran su interpretación. Aquellos que se resistieron a la apertura de la información pública instauraron otras limitantes nominales al ejercicio de este derecho como procedimientos burocráticos más complejos y lentos, y reglamentos de los órganos garantes más limitados que volvieran más débiles sus atribuciones para la defensa del DAI, y que permitieran una mayor incidencia en su actuar por parte de grupos de poder locales.

Con respecto a las hipótesis del desarrollo de capacidades institucionales de tipo jurídico planteadas al inicio de las evaluaciones de los marcos legales, las cuales indicaban distintas posibilidades de evolución en las entidades federativas dependientes de su nivel de desarrollo democrático y de competencia electoral, podemos observar lo siguiente: la expectativa era que Tamaulipas, al ser el único Estado que al momento de la evaluación nunca había experimentado una alternancia partidista en la titularidad de su Poder Ejecutivo y que registraba el nivel de competencia electoral más bajo en su Poder Legislativo, presentara el menor desarrollo de capacidades institucionales de tipo jurídico. En el caso de Baja California, la primera entidad federativa en tener una transición partidista en la gubernatura y una pluralidad partidista más arraigada en su Poder Legislativo, pudiera presentar el mayor desarrollo de capacidades institucionales de tipo jurídico, ya que, nominalmente, tendría un nivel más avanzado de desarrollo democrático. Sin embargo, de los tres estados evaluados, Michoacán presentó un mayor desarrollo en las facultades jurídicas para el ejercicio del DAI en su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que podría relacionarse con su alto nivel de competencia entre partidos políticos en las elecciones para gobernador, así como su alto nivel de alternancia en la mayoría partidista de su Poder Legislativo.

Dos componentes esenciales de las leyes de transparencia podrían ayudar a comprender la amplitud de las facultades jurídicas del resto de los elementos de las leyes: sus objetivos y los principios rectores, pues ambos representan, de manera explícita e implícita, los límites al acceso a la información pública que pretenden alcanzar y dentro de los que

debe llevarse a cabo la interpretación de sus normas jurídicas. En el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública de Michoacán, obtuvo el primer lugar en ambos componentes, no solo por incluir una lista amplia y extensa de objetivos y principios, sino porque su contenido expresaba la concepción más abierta y facultativa para el ejercicio del DAI.

Por otra parte, los resultados de la evaluación resaltan dos factores importantes en la conceptualización del DAI en los marcos jurídicos estatales que incidían sobre el ejercicio del derecho al acceso a la información, no por lo que contenían en sus artículos, sino por lo que omitían. El primer factor detectado fueron las ambigüedades en la redacción de los textos jurídicos, como el presente en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas, en la que se reconoce la “libertad de información” de sus ciudadanos, estableciendo una conceptualización del DAI limitada, e incluso jurídicamente restrictiva, en comparación con las otras leyes analizadas, pues el fin último del derecho es acceder a la información. Si la ley misma no refiere de manera explícita el ejercicio del acceso, estaría generando un vacío jurídico que podría resultar en una interpretación inadecuada e incluso arbitraria del DAI. Destaca también la falta de precisión en la definición de un concepto que restringe el acceso a información pública: la “perturbación del orden público, de la intimidad, privacidad y dignidad de las personas”. La subjetividad de la definición de éstas situaciones podía resultar en una interpretación restrictiva e incluso arbitraria del derecho al acceso a la información por parte de sujetos obligados reacios a la apertura informativa, aprovechándose de conceptos ambiguos para justificar su opacidad. Desde una perspectiva ciudadana, representaban una triada de restricciones nominales para el ejercicio del DAI.

Resulta interesante detectar el avance de las leyes respecto a su concepción y conceptualización del derecho al acceso a la información. En ese sentido destaca la relación que las leyes de Michoacán, Tamaulipas y la Federal planteaban entre el acceso a la información y la vigencia del Estado de Derecho. Asimismo, dos leyes relacionaban el DAI con “la democratización de la sociedad mexicana”, en el caso de la Ley Federal, y con “el desarrollo político de la entidad”, en el caso de la Ley de Tamaulipas. Otros dos

conceptos que los objetivos de las leyes estatales ligaban con el DAI eran “la participación ciudadana en la toma de decisiones”, en el caso de la Ley de Michoacán, así como “la oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados a la ciudadanía, a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y ejercicio de los recursos públicos”, en el caso de la Ley de Baja California.

En general no se podría considerar que las prevaleciera un tono restrictivo en las leyes de transparencia y acceso a la información evaluadas. Era más común que las restricciones fueran suplidas por ambigüedades en la definición de conceptos y vacíos legales que podían resultar en impedimentos jurídicos para el acceso a la información. Las formas restrictivas más comunes en las leyes eran las insuficiencias en términos de amplitud de las obligaciones, como números reducidos de sujetos obligados y de obligaciones de transparencia, lo que se traducía en menos entidades públicas reportando menos información activamente a la ciudadanía. Otra de las estrategias restrictivas eran las de tipo dilatorio, instaurando procedimientos burocráticos con periodos extensos para su cumplimiento, o con requisitos estrictos para su tramitación.

De manera similar a los resultados de la evaluación de las constituciones, los resultados del análisis comparado de las leyes evidencian la prevalencia de elementos restrictivos para el ejercicio del DAI, y permiten determinar que los objetivos de la reforma constitucional de 2007, aunque había fomentado un ejercicio más equitativo del derecho en las entidades federativas, aún no había alcanzado los objetivos entonces planteados, pues prevalecían las restricciones al ejercicio del DAI, así como las inequidades jurídicas resultantes. Desde ésta perspectiva, se podría esperar que la reforma constitucional aprobada en 2014 continúe con los avances y corrija las insuficiencias de la reforma que le precedió.

La premisa central de la reforma de 2014 es continuar avanzando con la homologación del marco normativo nacional, estableciendo como pieza central la promulgación de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo contenido debe ser replicado en las entidades federativas. Sin embargo la homologación proyectada va

mucho más allá, contemplando una centralización de las funciones de los órganos garantes estatales, a través de un proyecto nacional para la articulación, coordinación, evaluación y operación integral de las distintas instancias que contribuyen a la vigencia de la transparencia en todo el País y en los tres órdenes de gobierno, conocido como Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Desde una perspectiva jurídica y considerando la evolución de los marcos jurídicos estatales analizada en estos capítulos, se podría esperar resultados positivos del proyecto de reforma y creación de un sistema centralizado que coordine las labores institucionales relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública en el ámbito federal y estatal.

Cuadro 4.2 Resultados de la evaluación de las leyes de acceso a la información

| Elementos | | Leyes de Acceso a la Información | | | |
|-----------------|---|----------------------------------|-----------|------------|-----------|
| | | FED | MICH | TAMP | BC |
| 1 | Derecho al acceso a la información | 1 | 3 | 3 | 2 |
| 1.1 | Fecha de reconocimiento del DAI | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1.2 | Reformas a favor del DAI | 1 | 3 | 2 | 4 |
| 1.3 | Amplitud del DAI | 2 | 3 | 4 | 1 |
| 1.4 | Objetivos | 2 | 1 | 4 | 3 |
| 1.5 | Principios | 4 | 1 | 3 | 2 |
| 2 | Sujetos obligados | 4 | 1 | 3 | 2 |
| 3 | Mecanismos de solicitud de información | 3 | 1 | 4 | 2 |
| 3.1 | Requisitos | 2 | 1 | 4 | 3 |
| 3.2 | Precisión de la solicitud | 2 | 3 | 3 | 1 |
| 3.3 | Tiempos de respuesta | 2 | 1 | 2 | 1 |
| 3.4 | Tiempos de prórroga | 4 | 1 | 3 | 1 |
| 3.5 | Apoyo para solicitud | 2 | 1 | 4 | 3 |
| 3.6 | Acuses de recibido | 3 | 2 | 3 | 1 |
| 3.7 | Costos | 4 | 2 | 1 | 3 |
| 3.8 | Versiones públicas | 1 | 4 | 3 | 2 |
| 4 | Información reservada o confidencial | 4 | 1 | 3 | 2 |
| 4.1 | Causales de reserva | 3 | 1 | 4 | 2 |
| 4.2 | Tiempos de reserva | 4 | 2 | 1 | 3 |
| 4.3 | Prueba de daño | 3 | 2 | 2 | 1 |
| 4.4 | Causales de confidencialidad | 2 | 1 | 1 | 3 |
| 5 | Obligaciones de transparencia | 3 | 2 | 3 | 1 |
| 5.1 | Número de obligaciones | 4 | 2 | 3 | 1 |
| 5.2 | Periodicidad de actualización | 3 | 2 | 4 | 1 |
| 6 | Unidades y comités de información | 1 | 3 | 4 | 1 |
| 6.1 | Unidades de información | 2 | 4 | 3 | 1 |
| 6.2 | Comités de información | 1 | 3 | 3 | 2 |
| 7 | Órganos garantes | 2 | 1 | 4 | 3 |
| 7.1 | Conformación | 1 | 2 | 4 | 3 |
| 7.2 | Autonomía | 2 | 3 | 1 | 4 |
| 7.3 | Nombramiento de consejeros | 3 | 1 | 4 | 2 |
| 7.4 | Amplitud de atribuciones | 2 | 1 | 4 | 3 |
| 8 | Mecanismos de impugnación | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 8.1 | Instauración y características | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 8.2 | Requisitos | 1 | 3 | 4 | 2 |
| 8.3 | Tiempos | 3 | 1 | 2 | 4 |
| 8.4 | Cumplimiento de resoluciones | 4 | 1 | 2 | 3 |
| 8.5 | Impugnación por parte recurrente | 1 | 4 | 2 | 3 |
| 8.6 | Impugnación de información pública de oficio | 3 | 1 | 3 | 2 |
| 9 | Sanciones | 3 | 1 | 2 | 4 |
| 9.1 | Facultad para sancionar | 2 | 1 | 3 | 4 |
| 9.2 | Causales de sanción | 4 | 1 | 2 | 3 |
| 10 | Administración de archivos | 2 | 1 | 1 | 3 |
| 10.1 | Lineamientos para la preservación de archivos | 3 | 1 | 2 | 4 |
| 10.2 | Sanciones por el manejo indebido de archivos | 3 | 2 | 1 | 4 |
| TOTAL | | 89 | 67 | 100 | 90 |
| POSICIÓN | | 2 | 1 | 4 | 3 |

Fuente: Elaboración propia con información de leyes de transparencia de B.C., Michoacán y Tamaulipas, 2016.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

Durante la vigencia del modelo federalista, el funcionamiento de las instituciones responsables del acceso a la información pública se veía determinado por su capacidad administrativa. Ésta comprendía los recursos con los que contaban las instituciones de acceso a la información pública requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales, tanto financieros como humanos, y sus características.

En el aspecto particular de facultar el derecho al acceso a la información pública de los poderes ejecutivos estatales, el desempeño las instancias locales de gestión del acceso a la información mantenía una relación con el acceso a los recursos antes mencionados. En el modelo federalista, los recursos financieros destinados a la operación, equipamiento y las nóminas de las instituciones locales provenían de un presupuesto anual, determinado y otorgado por los congresos estatales, de manera que su nivel de autonomía respecto a los poderes legislativos estatales será un factor a considerar en el análisis de esta dimensión. Lo que respecta a las instituciones federales, éstas mantenían un rol más limitado en la dimensión administrativa durante la vigencia del modelo federalista, en comparación con la dimensión jurídica.

La necesidad de revisar este escenario se fundamenta en la metodología de evaluación de las capacidades institucionales, propuesta por Rosas (2008) y adoptada en este trabajo. Lo que concierne de manera específica a la dimensión operativa, implica el análisis de dos componentes, el primero enfocado en los recursos humanos, haciendo referencia al número, variedad y cargos de funcionarios; la segunda enfocada en la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de sus tareas previstas.

Son dos las principales instituciones responsables de facultar el acceso a la información en los poderes ejecutivos de las entidades federativas: las entidades gestoras del acceso a la información de los gobiernos estatales y los órganos garantes. Las primeras son comúnmente nombradas unidades de transparencia, aunque en algunos estados se denominan direcciones, coordinaciones o de otras maneras. Su función central es recibir

y tramitar las solicitudes de acceso a la información; recopilar y difundir la información de oficio; proteger los datos personales, y en general servir como vínculo entre los sujetos obligados de los poderes ejecutivos y la población. Por su parte, los órganos garantes estatales, comúnmente denominados institutos de transparencia y acceso a la información, tienen como función principal la resolución de impugnaciones promovidas ante las respuestas negativas a solicitudes de acceso a la información, así como la promoción del ejercicio del DAI y la protección de datos personales.

La creación y evolución de estas instituciones estatales es el resultado de los avances legislativos subnacionales, pero también de los cambios en los procedimientos de operación y los recursos financieros disponibles para el cumplimiento de sus obligaciones. Durante la vigencia del modelo federalista, una parte del presupuesto estatal se destinaba a la operación de las unidades de información pública y los órganos garantes locales. El ejercicio de estos recursos se determinaba en función de la autonomía presupuestaria con la que contara cada una de estas entidades, conferida en sus marcos jurídicos locales. La hipótesis rectora en esta sección del trabajo es que a mayor autonomía, las instituciones tenían más poder de decisión sobre como hacer uso de sus recursos, la contratación de personal y su estructura organizacional. Una menor autonomía en las instituciones, abría la posibilidad a la intervención de actores gubernamentales o civiles sobre su operación y toma de decisiones, con una fuerte incidencia en la capacidad de acceso a la información.

5.1 Metodología

El análisis de la dimensión administrativa contempló una revisión comparada de los recursos humanos (estructura organizacional, personal) de las unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales y de los institutos de transparencia de cada entidad, así como de los recursos financieros (presupuesto) con los que contaba cada uno para realizar sus labores. El primero nos permitió conocer si existía una relación entre el tamaño del personal y su estructura organizacional con la capacidad real de acceso a la información pública en los estados. De igual manera, el análisis de los recursos financieros disponibles nos permitiría posteriormente explorar la relación con el acceso.

La primera parte de la evaluación se enfocó en las unidades de información de los poderes ejecutivos y la segunda en los órganos garantes. En cada una se analizaban sus tres componentes centrales:

1) Estructura administrativa: se analizaron las características de cada institución, así como la evolución de sus áreas internas, la división de las labores y la coordinación de responsabilidades de los funcionarios que laboran en las unidades de información y en los órganos garantes. El objetivo es conocer cuales instituciones desarrollaron estructuras operativas más adecuadas para cumplir con las obligaciones en materia de acceso a la información y brindar una mejor atención a la población.

2) Personal: se analizaron las variaciones porcentuales en el número de funcionarios públicos que laboraba en las unidades de información y en los órganos garantes, así como la tasa estatal de funcionarios públicos que han laborado en instituciones dedicadas al acceso a la información pública por cada cien mil habitantes. La premisa en que se basa el análisis es que un mayor número de funcionarios brindaba a la ciudadanía mayores facultades para el acceso a la información.

3) Recursos financieros: se analizaron las variaciones porcentuales en los presupuestos anuales estatales de ambas instituciones, así como la tasa de gasto estatal destinado al acceso a la información por cada cien mil habitantes. Al igual que con el personal, la expectativa es que a mayor cantidad de recursos, las instituciones tendrían un mejor cumplimiento de sus obligaciones, y por ende, mayores facultades para el ejercicio ciudadano del DAI.

Desde el 2002 las seis instituciones analizadas se han transformado sustancialmente. Los órganos garantes estatales pasaron de ser comités o consejos de acceso a la información a institutos de transparencia y acceso a la información. Éste giro tuvo implicaciones mayores: desde un incremento en la atribuciones para garantizar el acceso ciudadano a la información pública en algunos estados, hasta mayores responsabilidades como una

vigilancia activa del respeto al DAI, o el fomento de la cultura de la transparencia y acceso a la información. Desde una perspectiva ciudadana, esto implicaba un incremento nominal en la defensa de su derecho a acceder a la información pública de parte de sus órganos garantes. Desde la perspectiva administrativa, implicaba un aumento en las labores por cumplir, lo que a su vez implicaba contar con un mayor número de personal y de recursos para llevarlos a cabo.

Las unidades, coordinaciones o direcciones de información de los poderes ejecutivos estatales han cambiado de nombre, también experimentaron cambios durante la prevalencia del modelo federalista. Algunas migraron de una unidad administrativa a otra y/o reconfiguraron sus estructuras operativas. Para la ciudadanía, un incremento en las responsabilidades y atribuciones de las unidades representaba un incremento nominal en las facultades para solicitar y recibir información pública de los sujetos obligados de los poderes ejecutivos estatales. Desde una perspectiva administrativa, los incrementos en las atribuciones de las unidades implicaban también un incremento en sus labores, por lo que requerían un aumento en sus recursos humanos y financieros.

El análisis del personal y de los recursos financieros abarcó un periodo de cinco años, de 2011 a 2015. Este periodo se determinó principalmente por la heterogeneidad de la información disponible, consecuencia de la diversidad institucional surgida durante la vigencia del modelo federalista de acceso a la información. El periodo de cinco años estipulado presenta similitudes que permiten un contraste más equilibrado.

La heterogeneidad de los aparatos gubernamentales de cada Estado y de las características tan distintas de la población a la que sirven, requirió de una homologación en los parámetros de comparación, con el fin de realizar un balance lo más equilibrado posible. Es por este motivo que no solo se contrastaron las cifras totales, se comparó también en índices. Para lograrlo se estimó tanto el monto económico como la cantidad de funcionarios que laboraban en las instituciones por cada cien mil habitantes de las entidades federativas estudiadas.

5.2 Unidades de información de los poderes ejecutivos estatales

Aunque su labor es la misma: gestionar el acceso a la información pública de los poderes ejecutivos estatales, las tres entidades gestoras de información pública de los poderes ejecutivos estatales analizadas son instituciones muy distintas. Desde su evolución institucional, su estructura operativa y su forma de ejercer sus recursos humanos y financieros. Las diferencias por si mismas no son un problema, se vuelven un problema cuando inciden sobre su capacidad de gestión de las solicitudes de acceso a la información pública. Desde una perspectiva ciudadana, la diversidad institucional podría representar, nominalmente, una limitante para el ejercicio del DAI.

Una estructuración bien definida de una unidad administrativa se volvía relevante para el cumplimiento de sus obligaciones, como requisito esencial, así como para la realización de su trabajo a partir de metas previamente definidas y rindiendo cuentas por los resultados obtenidos. De la misma manera, era necesario contar con los recursos suficientes para llevar a cabo dichas tareas, así como un espacio propio y que permitiera un trabajo cohesionado, en el que las distintas áreas internas trabajaran conscientes de lo que hacían las demás. Compartir espacio y equipo de trabajo con unidades administrativas ajenas a la gestión del acceso a la información pública reducía autonomía operativa e incluso la efectividad en el cumplimiento de las labores. Más aún, el no contar con recursos financieros suficientes para comprar o dar mantenimiento al equipo de trabajo o sufragar el costo de consumibles, también dificultaba el cumplimiento de las labores.

A continuación presentamos la evaluación de las tres entidades estatales:

Michoacán

La Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo inició operaciones en 2003, dependiendo inicialmente de la Dirección de Comunicación Social. Posteriormente fue integrado al despacho del Gobernador y actualmente se encuentra adscrita a la Coordinación General de Gabinete y Planeación del Gobierno del Estado de

Michoacán. En entrevista efectuada en la ciudad de Morelia, Michoacán, el 7 de enero de 2016 con Héctor Chávez Castillo, entonces Jefe del Departamento de Recepción y Registro de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo, expuso que el primer cambio de área administrativa tuvo implicaciones importantes en el desempeño de la Dirección, ya que el formar parte del despacho del Gobernador, en contraste con formar parte de la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del Estado, les permitía tener “una mayor importancia” en términos de jerarquía burocrática, lo que se reflejaba en un aumento en “el poder de convocatoria y facultades sobre todas las dependencias para que se cumpla con las obligaciones de transparencia y acceso a la información”. La expectativa del Funcionario estatal es que el cambio de adscripción a la Coordinación General de Gabinete y Planeación permita a la dirección mantener el mismo nivel de coacción sobre las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal que tenían cuando formaban parte del despacho del Gobernador (Chávez, entrevista, 2016).

En cuanto a su número de personal, la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo aumentó en un 50 por ciento en un periodo de cinco años, que abarca de 2011, año en el que contaban con una plantilla de ocho empleados, a 2015, cuando contaban con doce empleados. Desde una perspectiva administrativa, contar con un 50 por ciento más de empleados implica una mayor capacidad para el cumplimiento de las labores. De acuerdo con Héctor Chávez Castillo, el número de personal que laboraba al momento de la entrevista podía ser considerado como suficiente para el cumplimiento de sus obligaciones, y precisó que años atrás era insuficiente, más no pudo precisar una fecha determinada (Chávez, entrevista, 2016).

Cuadro 5.1 Plantilla de personal de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán, 2011-2015.

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Diferencia |
| Michoacán | 8 | | 7 | -12.50% | 12 | 41.67% | 12 | 0.00% | 12 | 0.00% | 50.00% |

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán.

En enero de 2016, la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo contaba con 14 funcionarios laborando en sus dos departamentos:

- 1) Operación y respuesta: departamento responsable de publicar la información de oficio en el portal de internet oficial originada por los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado;
- 2) Recepción y registro: departamento responsable de recibir las solicitudes de acceso a información; remitirlas a los sujetos obligados responsables, apoyarles con el proceso de respuesta, y una vez completadas, enviar a los solicitantes.

El personal de ambos departamentos labora en distintas oficinas dentro del edificio del Poder Ejecutivo Estatal, ubicado en la zona centro de la ciudad de Morelia, capital del Estado. Administrativamente, la separación física de los dos departamentos resulta en un nivel bajo de conocimiento del personal de un departamento sobre las actividades del otro departamento, explicó Héctor Chávez Castillo. Esta experiencia refuerza el supuesto de que cuando las áreas que integran una unidad administrativa comparten el mismo espacio de trabajo pueden laborar con una dinámica más cohesionada, incrementando potencialmente su capacidad efectiva de operación (Chávez, entrevista, 2016).

El presupuesto de la Dirección registró un aumento del 153.10 por ciento en el mismo periodo, de 1 millón 791 mi 905 pesos en 2011 a 4 millones 535 mil 389 en 2015. La hipótesis planteada al inicio de este capítulo estipula que un aumento en la capacidad financiera de una institución, aumentaría su capacidad efectiva de operación, lo que se traduciría, de manera nominal, en una mayor capacidad para atender a los particulares y gestionar sus solicitudes de información pública de sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal.

Cuadro 5.2 Presupuesto de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------|----------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|------------|
| | Presupuesto | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Diferencia |
| Michoacán | \$1,791,905.00 | \$1,800,074.00 | 0.46% | \$1,474,957.00 | -18.06% | \$3,856,001.00 | 161.43% | \$4,535,389.00 | 17.62% | 153.10% |

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán.

Baja California

La Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado inició operaciones en 2006, dependiendo inicialmente de la Contraloría General del Estado de manera directa, posteriormente fue transferida a la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, una entidad que pertenece a la Contraloría General del Estado. A pesar de que el cambio administrativo implica que la Unidad Concentradora de Transparencia descendió de nivel en el organigrama del Poder Ejecutivo Estatal, lo cual podría implicar, nominalmente, una disminución en su capacidad efectiva de operación o incluso en su relevancia política e institucional, no alteró su funcionamiento de ninguna manera, según expuso María Elena Sotelo Santana, directora de la Unidad Concentradora de Transparencia, durante una entrevista efectuada el 18 de enero de 2016, en la ciudad de Mexicali, Baja California (Sotelo, entrevista, 2016).

Con respecto al número de personal que labora en la Unidad Concentradora de Transparencia, aumentó en un 66.67 por ciento en un periodo de cinco años, que abarca desde 2011, año en que contaban con una plantilla de seis empleados, hasta 2015, cuando contaban con 10. La expectativa es que el incremento en el número de empleados haya incrementado también la capacidad efectiva de operación de la Unidad.

Cuadro 5.3 Plantilla de personal de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | Plantilla | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Diferencia |
| Baja California | 6 | 7 | 16.67% | 8 | 12.50% | 9 | 12.50% | 10 | 11.11% | 66.67% |

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California.

En enero de 2016 contaba con 10 funcionarios laborando en sus dos coordinaciones:

- 1) Coordinación del portal de obligaciones de transparencia: responsable de publicar la información de oficio en el portal de internet oficial originada por los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado;
- 2) Coordinación de solicitud de acceso a la información: responsable de recibir las solicitudes de acceso a información; remitirlas a los sujetos obligados responsables, apoyarles con el proceso de respuesta, y una vez completadas, enviar a los solicitantes.

El personal labora en una oficina del edificio del Poder Ejecutivo Estatal, ubicada en la ciudad de Mexicali, capital del Estado. De acuerdo con la Titular de Unidad Concentradora de Transparencia, María Elena Sotelo, el trabajar en una misma oficina le permite a las dos coordinaciones un mayor conocimiento mutuo de las labores que desempeñan (Sotelo, entrevista, 2016). Desde una perspectiva administrativa, esto fomenta un trabajo más cohesionado y coordinado que podría incrementar sus capacidades efectivas de operación. El personal de la Unidad recibe apoyo adicional de seis delegados de la Oficialía Mayor en otras cinco ciudades de Baja California, y de uno más en las oficinas de representación del Gobierno del Estado ubicadas en la Ciudad de México. Éstos funcionarios fungen como receptores de solicitudes de acceso a la información y asesores para el ejercicio de este derecho. Ésta es la única dependencia estatal de las tres evaluadas que cuenta con personal de apoyo en ubicaciones adicionales a sus oficinas centrales, lo que nominalmente podría aumentar su capacidad efectiva de operación, y desde el punto de vista de los ciudadanos, podría incrementar la atención de parte de los funcionarios estatales en caso de requerir ayuda o asesoría para la tramitación de una solicitud de información, alguna aclaración o algún otro apoyo relacionado con el acceso a la información pública del Poder Ejecutivo Estatal.

El presupuesto de la Unidad registró un aumento del 90.8 por ciento en un periodo de cinco años, que abarca desde 2011, cuando contaba con un presupuesto de 2 millones 070 mil 060 pesos, a 2015, cuando contaba con un presupuesto de 4 millones 117 mil 946. La expectativa es que un aumento presupuestal que casi duplicaba la capacidad financiera de

la institución en media década, vería reflejado un aumento en su capacidad efectiva de operación. También se esperaría que ese aumento se hubiera traducido en una mayor capacidad de atención a la ciudadanía.

Cuadro 5.4 Presupuesto de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California, 2011-2015.

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|------------|
| | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Diferencia |
| Baja California | \$2,070,060.00 | | \$2,158,209.00 | 4.26% | \$2,976,452.00 | 37.91% | \$3,059,746.00 | 2.80% | \$4,117,946.00 | 34.58% | 90.80% |

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California.

Tamaulipas

La Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas inició operaciones en 2006, perteneciendo originalmente a la Consejería Jurídica hasta su transferencia a la Contraloría Gubernamental en 2011, entidad a la cual se encuentra adscrita actualmente. Esta información fue proporcionada por Carlos Alberto Romo de Vivar Salgado, jefe de las Unidades de Información Pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas, a través de un documento escrito con fecha 27 de abril de 2016, enviado vía correo electrónico. La solicitud inicial interpuesta a la Coordinación de Unidades de Información Pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas, consistía en realizar una entrevista con Romo. A pesar de las reiteradas solicitudes, la dependencia se limitó a responder por escrito la guía de preguntas de la entrevista, la cual habían requerido al momento de que se interpuso la solicitud. La imposibilidad de sostener una entrevista con el Jefe de las Unidades de Información Pública impidió conocer una serie de detalles que fueron discutidos ampliamente con sus contrapartes de Michoacán y Baja California, entre ellos, las implicaciones de los cambios de área de la Coordinación a su cargo, en su capacidad efectiva de operación.

A pesar de la limitada información entregada, fue posible conocer que la Coordinación no cuenta con una estructura operativa delimitada, pues su labor se limitaba a “coordinar a los encargados de las unidades de información de cada dependencia (del Poder Ejecutivo Estatal)”, según explicó Carlos Alberto Romo. La falta de cohesión, o en este caso

carencia total de una estructura administrativa, de la Coordinación de Unidades de Información Pública, nos llevaría a suponer que existe una capacidad efectiva de operación más reducida, en comparación con las otras dos dependencias estatales analizadas. Más relevante aún, en términos políticos, la falta de estructura y autonomía administrativa su bajo nivel de autoridad o de incidencia burocrática que podría presentar ante otras dependencias y sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal. Desde una perspectiva institucional, la situación organizacional de la Coordinación refleja, evidencia una posible falta de prioridad para el Poder Ejecutivo de Tamaulipas. Esto, si partimos de la suposición que una entidad gubernamental considerada como prioritaria para un determinado nivel de gobierno, debería contar, al menos, con una estructura administrativa bien definida y estructurada, que le permita cumplir con sus responsabilidades de manera eficiente y bien coordinada con otras áreas de la función pública estatal. Desde una perspectiva ciudadana, podría representar una capacidad efectiva de operación más reducida para atender sus solicitudes de información, así como coordinar la entrega de la información requerida a tiempo y en forma.

Un hecho que llama la atención es que aunque no posee una estructura operativa definida, como indicó el Funcionario estatal, la Coordinación de Unidades de Información Pública siempre ha contado con un grupo de servidores públicos que cumplen funciones específicas en dicha dependencia, de acuerdo con un reporte con Folio 276 y fecha 3 de mayo de 2016, obtenido en respuesta a una solicitud de información pública interpuesta ante el portal de Transparencia del Gobierno de Tamaulipas. El documento oficial exponía que en 2011 la Contraloría Gubernamental del Poder Ejecutivo de Tamaulipas contaba con cinco funcionarios adscritos a la Dirección Jurídica y de Acceso a la Información Pública: un director; un jefe del Departamento de Unidades de Información Pública; un analista administrativo; un oficinista y un chofer. Para 2015 el personal asignado había ascendido a nueve funcionarios: un director; un jefe del Departamento de Unidades de Información Pública; un jefe del Departamento del Registro Estatal de Organismos Descentralizados; un analista administrativo; dos auxiliares jurídicos; dos auditores, y un capturista. Esto representa un aumento del 80% al personal asignado a la Coordinación entre 2011 y 2015. Este aumento en el número de personal debería implicar

un incremento en las capacidades efectivas de operación de la Dependencia estatal, y por consiguiente brindar una mejor atención a la recepción y gestión de solicitudes de acceso a la información pública. Sin embargo sería difícil evaluar su desempeño, puesto que, según se informó, la dependencia no cuenta con una estructura orgánica propia, y solamente se encarga de coordinar el trabajo de los funcionarios de otras dependencias responsables de atender y dar respuesta a las solicitudes de información.

Cuadro 5.5 Plantilla de personal de la coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, 2011-2015.

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|-------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Diferencia |
| Tamaulipas | 5 | | 8 | 60% | 8 | 0% | 7 | -12.50% | 9 | 28.57% | 80.00% |

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas.

Lo que respecta al presupuesto, la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas tampoco ejerce un presupuesto operativo propio, argumentó Jesús López Saldivar, Director Jurídico y de Acceso a la Información Pública Contraloría Gubernamental, en respuesta a una solicitud de información interpuesta el 8 de abril de 2016. “No existe un presupuesto específico para la Coordinación en comento, toda vez que ésta se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Contraloría Gubernamental”, versa la respuesta oficial entregada el 28 de abril del mismo año vía correo electrónico. Al igual que con el personal, sería difícil relacionar la falta de un presupuesto propio con la capacidad efectiva de operación de la Coordinación, y los resultados de la atención ciudadana que deben proporcionar.

5.2.1 Resultados

Más allá de la diferencia en su denominación oficial (dirección, unidad o coordinación), la concepción misma de las instituciones gestoras del acceso a la información pública resulta en representaciones muy distintas de un ente burocrático dedicado a cumplir con una tarea común. La heterogeneidad de estos entes gubernamentales incide, de manera nominal, en la capacidad de la población de acceder a la información pública y genera

condiciones para la inequidad del ejercicio de este derecho. Ésta es una consecuencia propia del modelo federalista de acceso a la información pública, que permitió a cada entidad federativa decidir sobre la creación y operación de este tipo de unidades administrativas.

A partir del análisis comparado de las estructuras operativas de las tres instituciones se alcanzaron los siguiente resultados:

La Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California es la institución con las mejores características de operación, al ser un ente burocrático integral cuyas unidades internas operan de manera cohesionada; que mantiene un esquema descentralizado de delegaciones receptoras de solicitudes de información y orientadoras de usuarios en todas las ciudades del Estado; con una nómina y presupuesto propio.

La Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas es la institución con las peores características de operación, ya que ni siquiera cuenta con una estructura operativa definida, una nómina o un presupuesto propio. Internamente no define organizacionalmente sus funciones operativas internas, y no cuenta con puntos de atención a usuarios fuera de sus oficinas centrales.

La Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán tiene con características de operación intermedias, en comparación con sus contrapartes tamaulipeca y bajacaliforniana, ya que cuenta con una estructura operativa definida, aunque sus unidades internas operan de manera separada. Cuenta también con una nómina y un presupuesto propio, pero no cuenta con puntos de atención a usuarios fuera de sus oficinas centrales.

Cuadro 5.6 Características de la operación de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas.

| <i>Características de su operación</i> | Michoacán | Baja California | Tamaulipas |
|---|------------------|------------------------|-------------------|
| Estructura operativa definida | SI | SI | NO |
| Operación cohesionada | NO | SI | NO |
| Atención a usuario descentralizada | NO | SI | NO |
| Nómina propia | SI | SI | NO |
| Presupuesto propio | SI | SI | NO |

Fuente: Elaboración propia con información de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas, 2016.

Independientemente de su nivel de definición y cohesión de su estructura operativa, o su capacidad extendida para la atención a usuarios, un factor institucional con una incidencia importante en la capacidad efectiva de operación, de acuerdo con los testimonios recabados, es la “importancia” que una unidad de información pública posea en términos su jerarquía burocrática, pues de esto depende, en gran medida, el nivel de autoridad e incidencia que puedan tener sobre otras dependencias para que cumpla con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Respecto al recurso humano con el que cuentan para instrumentar sus objetivos oficiales, el Estado de Baja California cuenta con una tasa de funcionarios públicos superior a la de Michoacán y Tamaulipas. Aunque Michoacán cuenta con una plantilla de 12 funcionarios públicos y Baja California de 10, las tasas muestran que hay 0.26 funcionarios michoacanos por cada 100 mil habitantes, frente a una tasa de 0.30 funcionarios bajacalifornianos. Tamaulipas muestra una tasa muy similar a la de Michoacán, con 0.27 funcionarios por cada 100 mil habitantes, al contar con una plantilla de nueve funcionarios. Si bien la proporción de empleados de las unidades de acceso a la información pública por cada cien mil habitantes puede parecer ínfima, el objetivo es realizar una comparación equilibrada entre el número de funcionarios estatales y el número de habitantes de un Estado, como un indicador de la asignación de recursos humanos que cada entidad federativa al cumplimiento de la obligación constitucional de generar las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho al acceso a la información. En ese sentido, se podría interpretar como que el Estado de Baja California

ha mostrado un mayor interés en dotar a su Unidad Concentradora de Transparencia de personal destinado a facultar en ejercicio del DAI, en comparación con Tamaulipas y Michoacán. Esta suposición se limita exclusivamente al número de trabajadores, no a sus funciones o la estructura operativa dentro de la que laboran.

Cuadro 5.7 Total de las plantillas de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas, y la tasa de funcionarios por cada 100 mil habitantes, 2011-2015.

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|------------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| | Plantilla | Tasa | Plantilla | Tasa | Plantilla | Tasa | Plantilla | Tasa | Plantilla | Tasa |
| Michoacán | 8 | 0.1745 | 7 | 0.1527 | 12 | 0.2618 | 12 | 0.2618 | 12 | 0.2618 |
| Baja California | 6 | 0.1815 | 7 | 0.2118 | 8 | 0.2421 | 9 | 0.2723 | 10 | 0.3026 |
| Tamaulipas | 5 | 0.1513 | 8 | 0.2421 | 8 | 0.2421 | 7 | 0.2118 | 9 | 0.2723 |

Fuente: Elaboración propia con información de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas, 2016.

La plantilla de personal de la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas registró el mayor aumento entre 2011 y 2015 (80%), comparado con la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California (66.67%) y la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán (50%). Éste análisis parte del supuesto que una mayor asignación de recursos humanos a una unidad administrativa por parte de un gobierno central, representa un interés por fortalecer su capacidad efectiva de operación. De ser así el Poder Ejecutivo de Tamaulipas mostró el mayor interés en dotar de personal a su Coordinación de Unidades de Información Pública, seguido por el Poder Ejecutivo de Baja California y en último lugar el de Michoacán.

Cuadro 5.8 Variaciones en las plantillas de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | Plantilla | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Diferencia |
| Michoacán | 8 | 7 | -12.50% | 12 | 41.67% | 12 | 0.00% | 12 | 0.00% | 50.00% |
| Baja California | 6 | 7 | 16.67% | 8 | 12.50% | 9 | 12.50% | 10 | 11.11% | 66.67% |
| Tamaulipas | 5 | 8 | 60% | 8 | 0% | 7 | -12.50% | 9 | 28.57% | 80.00% |

Fuente: Elaboración propia con información de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán, B.C. y Tamaulipas, 2016.

Respecto a los recursos financieros destinados a las instituciones, es importante comenzar recalcando la importancia de que la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas no cuenta con un presupuesto operativo propio debido ya que no cuenta con una estructura organizacional propia y formalmente constituida. Como se mencionó anteriormente esta situación evidencia una posible falta de prioridad de la dependencia para el Poder Ejecutivo de Tamaulipas, así como un posible desinterés en facultar a los ciudadanos con una institución adecuada para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública.

Debido a la falta de información presupuestal de la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, solamente se compararán los presupuestos de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California y la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán. Durante los cinco años analizados, el Poder Ejecutivo de Baja California superó presupuestalmente al de Michoacán, al ejercer un mayor presupuesto en su Unidad Concentradora de Transparencia por cada 100 mil habitantes. A pesar de que en 2014 y 2015 la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán manejó un presupuesto más elevado que su contraparte bajacaliforniana, el monto dedicado por cada 100 mil habitantes fue mayor en Baja California, incluso duplicando al de Michoacán, como sucedió en 2013.

Cuadro 5.9 Presupuestos de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán y B.C., y el monto destinado a su operación por cada 100 mil habitantes, 2011-2015.

| | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|------------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|--------------|
| | Presupuesto | Tasa | Presupuesto | Tasa | Presupuesto | Tasa | Presupuesto | Tasa | Presupuesto | Tasa |
| Baja California | \$2,070,060.00 | \$62,632.98 | \$2,158,209.00 | \$65,300.07 | \$2,976,452.00 | \$90,057.32 | \$3,059,746.00 | \$92,577.51 | \$4,117,946.00 | \$124,595.05 |
| Michoacán | \$1,791,905.00 | \$39,086.41 | \$1,800,074.00 | \$39,264.60 | \$1,474,957.00 | \$42,522.46 | \$3,856,001.00 | \$84,110.05 | \$4,535,389.00 | \$98,929.39 |

Fuente: Elaboración propia con información de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán y B.C., 2016.

A pesar de haber sufrido un fuerte recorte en 2013, la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán registró un mayor aumento presupuestal en comparación con su contraparte bajacaliforniana, con un incremento del

153.10% entre 2011 y 2015, mientras que la Unidad Concentradora de Transparencia de Baja California aumentó en un 90.8% su presupuesto durante el mismo periodo.

Cuadro 5.10 Variaciones en los presupuestos de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán y B.C., 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------------|----------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|------------|
| | Presupuesto | Presupuesto | Incremento | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Diferencia |
| Baja California | \$2,070,060.00 | \$2,158,209.00 | 4.26% | \$2,976,452.00 | 37.91% | \$3,059,746.00 | 2.80% | \$4,117,946.00 | 34.58% | 90.80% |
| Michoacán | \$1,791,905.00 | \$1,800,074.00 | 0.46% | \$1,474,957.00 | -18.06% | \$3,856,001.00 | 161.43% | \$4,535,389.00 | 17.62% | 153.10% |

Fuente: Elaboración propia con información de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán y B.C., 2016.

Al igual que con el tamaño del personal, la premisa es que un mayor suministro de recursos financieros refleja el interés de un poder ejecutivo estatal por el funcionamiento de su unidad de acceso a la información, mientras que los aumentos presupuestales reflejan un interés por incrementar la capacidad de atención ciudadana en materia de acceso a la información pública.

El balance general de la evaluación de las capacidades institucionales de las unidades de acceso a la información de los tres poderes ejecutivos estatales indica lo siguiente:

La Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California mostró la mayor capacidad administrativa, al poseer las mejores características de operación; al contar con el mayor número de personal con proporción a su población y un segundo lugar en cuanto al aumento de su personal entre 2011 y 2015, así como la mayor cantidad de recursos financieros operativos con proporción a su población, así como un segundo lugar en cuanto al aumento de su presupuesto operativo entre 2011 y 2015.

La Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas mostró la peor capacidad administrativa, al poseer las peores características de operación. Aunque registró un segundo lugar en número de personal con proporción a su población, y el mayor aumento de personal entre 2011 y 2015, sin embargo su falta de estructura orgánica propia no solo impide contrastar su situación presupuestal, sino que conlleva a

una serie de deficiencias institucionales que, nominalmente, repercuten en su capacidad efectiva de operación, y en teoría, disminuyen la capacidad de los ciudadanos de ejercer su derecho al acceder a la información pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas.

La Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán mostró una capacidad administrativa intermedia, en comparación con sus contrapartes de Baja California y Tamaulipas, al registrar un segundo lugar en sus características de operación; un último lugar en número de personal con proporción a su población y un último lugar en cuanto al aumento de su personal entre 2011 y 2015, sin embargo obtuvo un segundo lugar en la cantidad de recursos financieros operativos con proporción a su población, y un primer lugar en cuanto al aumento de su presupuesto operativo entre 2011 y 2015.

Ante estos resultados, la expectativa es que los ciudadanos de Baja California cuenten con una mayor capacidad efectiva en la gestión de su solicitud de información pública del Poder Ejecutivo Estatal, ya que la Unidad Concentradora de Transparencia cuenta con la mayor capacidad administrativa para llevar a cabo sus funciones, mientras que los michoacanos contarán con una menor capacidad y los tamaulipecos la peor capacidad. Sin embargo estas son solo suposiciones teóricas que serán puestas a prueba en un capítulo posterior de este trabajo.

5.3 Órganos garantes estatales

Durante la vigencia del modelo federalista los marcos legales de cada entidad federativa instituyeron órganos garantes estatales con distintas características y atribuciones. Como resultado, estas instituciones no brindaban las mismas capacidades de acceso a la información pública en las distintas entidades federativas, resultando en un ejercicio inequitativo del derecho al acceso a la información. Sin embargo no solo el marco jurídico incidía sobre su funcionamiento.

Al igual que las unidades de transparencia y acceso a la información, los órganos garantes necesitan tanto de estructuras administrativas bien definidas, que realicen su

trabajo basándose en metas bien definidas, rindiendo cuentas por sus resultados, como recursos adecuados para el cumplimiento de la tarea. Por ese motivo se analizó su evolución institucional, sus funciones y atribuciones, así como las variaciones la estructura operativa, en su personal y en los recursos financieros con los que han contado para el cumplimiento de sus obligaciones.

El análisis de las capacidades administrativas de los órganos garantes estatales resulta vital para esta investigación, pues cumplen un rol estratégico para el ejercicio del DAI, al constituir la principal instancia de defensa para los residentes de las entidades federativas, ante las actuaciones improcedentes de los sujetos obligados locales, tanto en la resolución de impugnaciones promovidas ante las respuestas negativas a solicitudes de acceso a la información, así como la promoción del ejercicio del DAI y la protección de datos personales. En esta sección se espera detectar elementos de las estructuras administrativas que fortalezcan o debiliten la capacidad efectiva de operación de los institutos de transparencia estatales, así como los recursos humanos y financieros que incidan de la misma manera. Se seguirá la misma hipótesis planteada con las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos estatales: una mayor capacidad administrativa de los órganos garantes estatales resulta en mayores capacidades para la defensa del ejercicio del derecho al acceso a la información pública en las entidades federativas.

Michoacán

El primer órgano garante constituido en Michoacán fue la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, en 2003. La Ley de Acceso a la Información Pública de Michoacán la instituía en su artículo 39 “como órgano de decisión, autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho a la información pública”, confiriéndole autonomía patrimonial, de operación y de decisión. El pleno del órgano garante se integraba por tres comisionados, un número impar que permitiera alcanzar un voto decisivo en la toma de decisiones colegiada. Los comisionados eran elegidos por el Congreso del Estado a propuesta del gobernador en turno. Es importante recalcar que este proceso de selección no se podía considerar como ideal para la autonomía de la operación de la Comisión, pues la intervención del gobernador en la selección de los comisionados

podía generar vínculos de compromiso que pudieran afectar la imparcialidad en la dictaminación de recursos de inconformidad relacionados con sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal.

La duración del encargo de los comisionados era de cinco años, con la posibilidad de ser reelectos una sola vez. Uno de ellos fungía como presidente por un periodo de dos años, era elegido por sus pares y tenía la posibilidad de ser reelecto una sola vez. Para ocupar el cargo se requería: 1) ser ciudadano mexicano, con residencia efectiva de cuando menos tres años en el Estado previos a su designación; 2) tener no menos de treinta años cumplidos al momento de su designación; 3) contar con un título profesional de licenciado en derecho o en cualquier campo de las ciencias sociales, y preferentemente con estudios de maestría o doctorado; 4) no haber sido dirigente de algún partido o asociación política, ni ministro de algún culto religioso durante los cinco años previos al día de su designación; y, 5) no haber sido condenado por delito doloso.

Con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, en noviembre de 2008, se instauró la creación del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, el cual comenzó a operar al siguiente año, integrando a su estructura operativa a los consejeros y al personal que laboraba la Comisión. Sus funciones centrales y su autonomía siguieron siendo las mismas, sin embargo sus atribuciones se incrementaron sustancialmente, de 15 a 43, entre las que destacan imponer sanciones administrativas a los sujetos obligados que incumplan con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información; emitir recomendaciones y evaluar la observancia de las normas en la materia, y coadyuvar al avance en la administración de los archivos oficiales.

El aumento de atribuciones y responsabilidades representó un avance que potenciaba nominalmente el ejercicio del DAI, pues contaba con mayores facultades legales para vigilar y defender el cumplimiento del marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información, así como estudiar y proponer mejoras a la práctica del ejercicio

de este derecho en el Estado de Michoacán. En términos administrativos el aumento de responsabilidades pero la prevalencia del mismo personal, implicaba una carga adicional de trabajo que requería, por lo tanto, un incremento en el número de funcionarios que laboraban en el Instituto.

En una entrevista efectuada el 8 de enero de 2016 en la ciudad de Morelia, Michoacán, el consejero presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Michoacán, Ulises Merino, expuso que el cambio de Comisión a Instituto obedeció a una tendencia nacional de evolución institucional, resultado de la reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana, e implicó una homologación de lineamientos operativos y atribuciones entre los órganos garantes nacionales. Este cambio por un lado incrementó sus atribuciones legales, que de acuerdo con el Consejero, “anteriormente estaban muy limitadas”. Sin embargo, Merino consideró que “de fondo no hubo un cambio, puesto que la Comisión inició con autonomía constitucional desde 2007”. A partir de ésta postura podría interpretarse que la autonomía constitucional, desde la perspectiva el Titular del órgano garante, constituye una fuente esencial de capacidad efectiva de operación (Merino, entrevista, 2016).

La configuración del pleno continuó conformándose por tres consejeros, sin embargo se modificó el proceso para su designación se eliminó la intervención del gobernador en turno, transfiriendo la responsabilidad exclusivamente al Congreso local. El cambio en el proceso de designación de los consejeros se podría considerar un avance sustancial en materia de independencia y autonomía del Poder Ejecutivo Estatal, pues reduciría, o incluso eliminaría, cualquier tipo de compromiso que pudiera incidir en la operación o toma de decisiones del pleno, incrementando de manera nominal la imparcialidad de su actuar, lo que, en teoría, abona a una mejor condición del DAI en la entidad federativa.

Al inicio de su operación su estructura se encabezaba por el pleno, integrado al mismo nivel por los tres consejeros, sin embargo la responsabilidad de las tres unidades centrales (secretaría general, dirección de investigación y enlace, y coordinación administrativa) y de sus cinco respectivas unidades administrativas dependientes, recaía exclusivamente

sobre el consejero presidente. Al siguiente año se llevó a cabo una reestructuración que simplificaba el organigrama, reduciendo de ocho a cinco unidades administrativas, aunque la línea de mando seguía emanando directamente del consejero presidente, por lo que no surtió cambios sustanciales en la operación. El cambio sustancial en la estructura organizacional se dio con una reestructuración efectuada en 2012, la cual condujo a una desconcentración de la autoridad, al designar a cada uno de los tres consejeros la tutela de una, o de un grupo de unidades administrativas. También elevó de nivel jerárquico a la secretaría general y a la coordinación jurídica, ubicándolas sobre los consejeros. Finalmente, creó una contraloría interna que vigilaba las actividades de todo el instituto. Estos cambios implicaban una cierta desconcentración del poder en el Instituto, pues dejaba de recaer exclusivamente sobre la figura del consejero presidente y se distribuía de manera más equilibrada sobre los tres consejeros. El otro cambio importante fue la creación de la contraloría, al comenzar una labor de vigilancia interna de la operación de los funcionarios. Administrativamente, esta vigilancia, en teoría, podría representar un impulso hacia una mayor efectividad y eficiencia de las labores del Instituto en su conjunto. Desde un punto de vista ciudadano podría considerarse un potenciador nominal de la defensa de su derecho al acceso a la información.

La reestructuración de 2012 sufrió un revés en 2015, centralizando de nuevo la responsabilidad de todas las unidades administrativas en la figura del consejero presidente. También se reposicionó jerárquicamente a la secretaría general y a la coordinación jurídica, para regresar a la tutela del consejo. Sin embargo la contraloría seguía ubicándose sobre los consejeros en el organigrama. Desde una perspectiva administrativa la reconcentración de la responsabilidad de las unidades administrativas a la figura del consejero presidente podría parecer un retroceso, esto, si se considera que el ideal es una división más equilibrada de las atribuciones y responsabilidades entre los tres consejeros. Sin embargo, el Consejero Presidente, Ulises Merino, sostuvo durante la entrevista que la estructura actual del instituto le pareció “ideal” para el desempeño de sus labores, incluso señaló que desde una perspectiva ciudadana, su estructura de trabajo ha sido favorable, pues han acabado con el rezago de recursos de inconformidad que se había acumulado durante el periodo anterior. “Ese rezago provoca demoras en la atención

(de recursos de revisión) que hace que el ciudadano diga que no lo estamos ayudando. Ahorita en promedio de que entra un recurso hasta que lo resolvemos, estamos hablando de un periodo de cuatro a cinco meses, mientras que antes traíamos recursos con tres o cuatro años de retraso” (Merino, entrevista, 2016).

Merino expuso que el incremento en la eficiencia “va ligado a las condiciones económicas del Instituto”, y citó como ejemplo el decremento del 24 por ciento en el presupuesto operativo que tuvo en 2014. Ese recorte presupuestal afectó directamente en la nómina, “tuvo que haber despido de personal y nos dejaron sin operatividad suficiente” (Merino, entrevista, 2016). La disminución de recursos también influyó en su capacidad de traslado a otros municipios del Estado, lo que limitaba la entrega y recepción de documentos oficiales, así como otros servicios que prestaban fuera de la capital de la Entidad. “El tener un órgano garante sin la economía suficiente para hacer su labor lo vuelve inoperable” (Merino, entrevista, 2016).

Cuadro 5.11 Presupuesto del Órgano Garante del Estado de Michoacán, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------|----------------|-----------------|------------|-----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|------------|
| | Presupuesto | Presupuesto | Incremento | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Diferencia |
| Michoacán | \$8,781,776.00 | \$12,024,613.00 | 36.93% | \$12,493,573.00 | 3.90% | \$9,493,573.00 | -24.01% | \$9,493,573.00 | 0.00% | 8.11% |

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano Garante del Estado de Michoacán.

El aumento presupuestal durante ese periodo ha sido mucho más moderado que el de la plantilla de personal, con un incremento del 8.11%, pasando de 8 millones 781 mi 776 pesos en 2011 a 9 millones 493 mil 573 pesos en 2015.

La nómina de personal del Instituto de Transparencia de Michoacán incrementó en un 53.3% desde 2011, pasando de 15 funcionarios contratados en 2011 a 23 en 2015. El aumento representó un incremento en su capacidad efectiva de operación, sin embargo actualmente el número de personal de Instituto es considerado como “insuficiente” por parte del Consejero Presidente, Ulises Merino (Merino, entrevista, 2016).

Cuadro 5.12 Variaciones en presupuesto de Órgano Garante de Michoacán, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | Plantilla | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Diferencia |
| Michoacán | 15 | 26 | 73.33% | 25 | -4.00% | 20 | -20.00% | 23 | 15.00% | 53.33% |

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano Garante del Estado de Michoacán.

El personal se distribuye en seis áreas: 1) el pleno del Consejo; 2) la Secretaría General; las áreas de 3) Capacitación e investigación; 4) Jurídica; 5) Administración; y, 6) Contraloría. Todas las áreas, excepto la administrativa, están efectivamente ligadas a las labores relacionadas con la defensa del derecho al acceso a la información.

Baja California

En el 2005 la Ley de Acceso a la Información de Baja California instituyó el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sin embargo no se podía considerar un órgano garante como tal, pues la Ley solamente le confería la personalidad de “organismo ciudadano con atribuciones de consulta, propuesta, promoción y difusión del acceso a la información pública”, más no la atribución para la resolución de recursos de inconformidad, esta competencia se reservaba al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. La crítica a este modelo se centraba en su carencia de atribuciones legales para la defender, muchos menos garantizar, el acceso a la información pública, de ahí que no se pudiera ser considerado como un órgano garante. La expectativa a nivel nacional era que los gobiernos subnacionales contaran con instituciones que garantizaran a la ciudadanía el debido ejercicio del DAI, como fue el caso del Comité de Michoacán, que desde el inicio de su operación contaba con la atribución para la recepción y resolución de recursos de revisión. Sin embargo el modelo federalista de acceso a la información pública concedía a las entidades federativas la libertad para diseñar sus propias instituciones, hasta la aprobación de la reforma al artículo sexto constitucional en 2007, cuando se homologaron a nivel nacional los lineamientos operativos de los órganos garantes estatales.

La mesa directiva del organismo se integraba por tres consejeros: 1) un representante de la Universidad Autónoma de Baja California; 2) un representante del Consejo Coordinador Empresarial; y, 3) Un representante de El Colegio de la Frontera Norte.

Los perfiles requeridos para los cargos indicaban que dos de ellos debían provenir del sector académico estatal y uno del sector empresarial, con el fin de que representaran a la sociedad civil en su conjunto, y que no tuvieran compromisos de tipo político con el sector gubernamental. Los cargos eran de carácter honorario, se ejercían por un término de tres años, con la posibilidad de ser ratificados por un periodo igual, y sus miembros no podían tener ningún cargo público durante su encargo, salvo aquellos relacionados con la docencia y la investigación. Para ser consejero se requería. 1) ser ciudadano mexicano y tener una residencia mínima en el Estado de cinco años anteriores al día de su designación; 2) tener por lo menos treinta y cinco años de edad al día de su designación; 3) no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o que merezca pena corporal; 4) haberse desempeñado destacadamente en actividades comunitarias; 5) no tener cargo en alguno de los sujetos obligados, ni haber sido servidor público; ni desempeñar ni haber desempeñado cargo de elección popular, ni haber sido registrado como candidato para alguno de ellos; ni desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal o su equivalente, de algún partido político; en tres años anteriores a la fecha de designación o elección; 6) no haber sido inhabilitado para el ejercicio público; y, 6) desempeñar actividades de acuerdo a la vocación del sector que represente.

El proceso de elección de los consejeros estaba a cargo de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, el cual convocaba mediante un oficio a las instituciones antes mencionadas, para que éstas eligieran a sus consejeros propietarios y suplentes. La Mesa Directiva recibía las propuestas y corroboraba que cumplieran con los requisitos que establecía la Ley. El presidente del Consejo era elegido entre sus pares. Este proceso de designación podría considerarse completamente ciudadano, con una incidencia mínima de parte del Poder Legislativo, sin influencia del Poder Ejecutivo estatal.

En teoría, la independencia de la institución y representación social de sus integrantes, debió haber asegurado la imparcialidad en la toma de sus decisiones, lo que a su vez debió haber potenciado el ejercicio del DAI en la entidad federativa. Sin embargo las atención y dictaminación de recursos de impugnación no era realizada por el Consejo,

sino por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, un órgano constitucional autónomo encargado de la resolución de controversias de naturaleza administrativa que se suscitan entre particulares y autoridades de la administración pública municipal, estatal u organismos descentralizados del Estado. Desde una perspectiva ciudadana, esta división de labores entre el Consejo y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por una parte dificultaba la defensa de su derecho al acceso a la información, al tener que recurrir a una instancia que no se especializaba en la materia. Por otra parte, reducía el nivel de independencia y representación ciudadana en la dictaminación de los recursos.

Esta situación cambió con la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2010, el organismo fue remplazado por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, obteniendo el carácter de órgano garante a nivel estatal y recibiendo una personalidad jurídica y patrimonio propio. Con el cambio de Consejo a Instituto el número de atribuciones solo aumentó de 17 a 18, sus facultades incrementaron sustancialmente, siendo la resolución de recursos de revisión la principal, además de otras importantes como establecer los criterios de clasificación de la información reservada y confidencial, y vigilar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los sujetos obligados. Este cambio permitió que la toma de decisiones, en particular la resolución de recursos de impugnación, pudiera ser tomada por un órgano colegiado, especializado en la materia y con una mayor independencia para la dictaminación.

El pleno del órgano garante se conformaba por cuatro consejeros ciudadanos, tres titulares y un suplente para cubrir las ausencias. La preselección de candidatos a consejeros lo realizaba una comisión especial integrada por tres representantes del Poder Ejecutivo y tres ciudadanos elegidos por el pleno del órgano garante. Una vez que se seleccionaba a un grupo de candidatos la lista era turnada al Gobernador del Estado y éste la remitía al Congreso local para que se fueran seleccionados por mayoría calificada. A diferencia del procedimiento para la selección de los miembros del Consejo, este nuevo

proceso involucraba una mayor participación del titular del Gobernador en turno, lo que disminuía de manera nominal, la independencia del Poder Ejecutivo Estatal, así como su autonomía operativa e imparcialidad en la toma de decisiones. Los consejeros duraban en su encargo cuatro años sin posibilidad de reelección y el presidente era elegido entre sus pares.

El Instituto de Transparencia de Baja California presentaba una estructura centrada en la figura del consejero presidente, el cual posee la línea de mando principal de la mayoría de las áreas y entidades operativas. Pero esto no siempre fue así, en 2011 –año en que inició su operación– la coordinación administrativa dependía jerárquicamente del pleno en su conjunto, mientras que el consejero presidente era responsable de la secretaría ejecutiva y sus dos coordinaciones subalternas (evaluación y seguimiento, y asuntos jurídicos). Al siguiente año la línea de mando se concentró en el consejero presidente, quedando como responsable tanto de la secretaría ejecutiva como de la coordinación administrativa. Otro cambio efectuado en 2012 fue la creación de una contraloría interna, si embargo ésta dependía de la coordinación administrativa, ubicándose en un cuarto nivel jerárquico. A partir de 2013 tanto la contraloría como el secretariado ejecutivo fueron ascendidos jerárquicamente al nivel del consejero presidente, aunque éste último continuaba preservando la principal línea de mando. Esta estructura operativa continuó sin modificaciones sustanciales hasta 2015. En teoría, una menor concentración de la línea de mando y una mayor división de las responsabilidades sobre los distintos integrantes del pleno, podría resultar en una mayor desconcentración del poder al interior del instituto. Durante una entrevista efectuada el 18 de enero de 2016 en la ciudad de Mexicali, Baja California, Juan Francisco Rodríguez Ibarra, secretario ejecutivo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Baja California (ITAIPEC), consideró que la estructura organizacional podía mejorar para desempeñar de mejor manera los procedimientos operativos establecidos (Rodríguez, entrevista, 2016).

Por otra parte, una fortaleza organizacional del Instituto de Transparencia de Baja California es su presencia en las dos ciudades principales del Estado: en la capital Mexicali, donde se ubican sus oficinas centrales, y en Tijuana, la ciudad más poblada de

la Entidad, donde cuentan con una oficina de atención ciudadana y recepción de recursos de revisión.

Con respecto a su plantilla de personal creció en un 83.3% en un periodo de cinco años, pasando de 12 funcionarios contratados en 2011 a 22 en 2015. Un cambio sustancial, sin embargo la cantidad de personal fue considerada como “limitada” el Secretario Ejecutivo del ITAIPBC (Rodríguez, entrevista, 2016). El personal se divide en ocho áreas: 1) el pleno del Consejo, con un consejero presidente, dos consejeros titulares y un consejero suplente; 2) el Secretariado Ejecutivo, que a su vez tiene bajo su línea de mando a tres coordinaciones, 3) la Coordinación de Evaluación y Seguimiento; 4) la Coordinación de Asuntos Jurídicos; y, 5) la Coordinación de Capacitación y Difusión, así como 6) la Unidad de Informática y Sistemas; paralelo al escalafón de la Secretaría General se encuentra 7) la Contraloría Interna, y debajo 8) la Coordinación de Administración y Procedimientos. En total eran 19 los funcionarios ligados a las labores relacionadas con la defensa del derecho al acceso a la información.

Cuadro 5.13 Presupuesto del Órgano Garante de Baja California, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | Plantilla | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Diferencia |
| Baja California | 12 | 17 | 41.67% | 23 | 26.09% | 22 | -4.35% | 22 | 0.00% | 83.33% |

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano Garante del Estado de Baja California.

Lo que respecta al presupuesto, en cuatro años reflejó un aumento de apenas un 5%, pasando de 10 millones de pesos en 2012 a 10.5 millones de pesos en 2013, un presupuesto que se mantuvo estático por tres años seguidos. A consideración del Secretario Ejecutivo del ITAIPBC el presupuesto es limitado, en comparación con las necesidades que desempeña el Instituto.

Cuadro 5.14 Variaciones en presupuesto del Órgano Garante de Baja California, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2012-2015 |
|------------------------|-------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|------------|
| | Presupuesto | Presupuesto | Incremento | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Diferencia |
| Baja California | N/D | \$10,000,000.00 | N/D | \$10,500,000.00 | 5.00% | \$10,500,000.00 | 0.00% | \$10,500,000.00 | 0.00% | 5.00% |

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano Garante del Estado de Baja California.

Tamaulipas

La Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas no instituyó la creación de un órgano garante ni un comité de transparencia cuando fue promulgada en 2004. La implicación de esta ausencia podría ser considerada como mayúscula desde una perspectiva ciudadana, ya que existía una institución a la que pudieran acudir para asegurar su debido ejercicio del derecho al acceso a la información pública. Esto implicaba que los recursos de inconformidad debían ser presentados ante el titular del mismo sujeto obligado al que se presentó la solicitud para pedir una revisión de una respuesta negativa o incompleta, puesto de otra manera los sujetos obligados eran juez y parte de un procedimiento que en otros estados como Michoacán eran resueltos por un órgano colegiado y especializado en la materia, pero sobre todo, con autonomía jurídica que, nominalmente, aseguraba una dictaminación más objetiva e imparcial del recurso.

Fue hasta la promulgación de la Ley de Transparencia de 2007 que se instituyó la creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información (ITAIT), el cual inició operación en 2008. La Ley estipulaba que el pleno del Instituto se conformaba por tres comisionados nombrados por el gobernador del Estado con la ratificación de la mayoría simple del Congreso local, los cuales duran seis años en su encargo con la posibilidad de ser reelectos una sola vez. Si bien se la instauración de un órgano garante se podría considerar como un avance positivo para el ejercicio del Estado, después carecer de esta institución por cuatro años, desde la promulgación de la Ley de Información Pública de Tamaulipas, podría considerarse que la amplitud de la intervención del gobernador en turno en la selección de los consejeros no permitiría una independencia como la que gozaban el pleno de los consejos de los otros dos Institutos previamente analizados. Desde una perspectiva ciudadana, esto podía resultar en una menor imparcialidad en la operación y resolución de recursos de inconformidad, lo que resultaría, de manera nominal, en una débil capacidad real de acceso a la información pública.

Los requisitos establecidos para ser nominado como candidato a comisionado del Instituto eran: 1) ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos políticos y

civiles; 2) tener residencia mínima de cinco años en el Estado; 3) tener más de 35 años de edad el día de la designación; 4) ser de reconocida probidad y gozar de reconocido prestigio personal y profesional; 5) no haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito culposo; y, 6) no ser ministro de culto religioso alguno. El comisionado presidente debía ser elegido por sus pares, durando en el encargo tres años, sin la posibilidad de reelección. Dos puntos importantes destacan de esta lista, al ser contrastada con los requisitos impuestos en las otras dos leyes estatales de acceso a la información analizadas. El primero es que no establece requisito alguno sobre el nivel de escolaridad o experiencia profesional requerida para desempeñar el cargo, lo que podría poner en duda la capacidad probada y el nivel de especialización que requiere el cargo, tanto en términos jurídicos como burocráticos. El segundo, a diferencia de las otras dos leyes analizadas, no prohíbe que los consejeros hayan ocupado puestos en la función pública o en partidos políticos previo a su nombramiento como consejeros, un requisito establecido en las otras legislaciones para reducir la posibilidad de que existan compromisos políticos o burocráticos que puedan influir en su actuar. Ambas cuestiones pueden considerarse como atenuantes nominales al ejercicio del derecho al acceso a la información pública en el Estado.

La estructura orgánica del ITAIT ha presentado una centralización en la figura del comisionado presidente desde el inicio de su operación, ubicándolo en el organigrama debajo del pleno, pero encima del resto de la estructura organizacional del Órgano garante, concentrando el control operativo de siete de las nueve áreas que la componen: las dos que no están a su cargo son 1) el Pleno del Instituto; y, 2) la Unidad de Transparencia; bajo su responsabilidad quedan 3) la Secretaría ejecutiva; 4) Dirección de capacitación y difusión; 5) Dirección jurídica; 6) Unidad de informática; 7) Unidad administrativa; 8) Unidad de contraloría; y, 9) Unidad de revisión y evaluación de portales. Desde una perspectiva administrativa la concentración de la responsabilidad de las unidades administrativas a la figura del consejero presidente podría no ser una estructura óptima para una administración efectiva, esto, si se considera que el ideal es una división más equilibrada de las atribuciones y responsabilidades entre los tres consejeros.

Otra característica de la estructura organizacional que podría parecer un detrimento a la capacidad efectiva de operación del Instituto es la ubicación de la contraloría interna dentro del organigrama, en un penúltimo escalafón jerárquico, con un nivel de autoridad inferior sobre el resto de la estructura organizacional, siendo que la naturaleza de dicha entidad administrativa requiere de autoridad e injerencia sobre todas las unidades administrativas para cumplir con su objetivo de vigilar y controlar.

Desafortunadamente no fue posible conocer la perspectiva del Órgano garante tamaulipeco respecto a éstas dos características de su estructura organizacional, ni sobre las características de su personal y de su presupuesto operativo, ya que no fueron aprobadas las solicitudes de entrevista con funcionarios del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, interpuestas por escrito y vía telefónica en repetidas ocasiones.

De acuerdo con documentos financieros oficiales obtenidos a través de la solicitud de acceso a la información pública SI-061-2016, interpuesta ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas y entregados el 18 de marzo de 2016, su plantilla de personal creció en un 88.24% entre 2011 a 2015, pasando de 17 funcionarios contratados en 2011 a 32 en 2015. De los 32 funcionarios que componen el total de la plantilla, solo cuatro puestos no están efectivamente ligados a las labores relacionadas con la defensa del derecho al acceso a la información.

Cuadro 5.15 Presupuesto del Órgano Garante de Tamaulipas, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|-------------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| | Plantilla | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Plantilla | Diferencia | Diferencia |
| Tamaulipas | 17 | 24 | 41.18% | 28 | 14.29% | 31 | 10.71% | 32 | 3.23% | 88.24% |

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano Garante del Estado de Tamaulipas.

De acuerdo con documentos financieros oficiales obtenidos a través de la solicitud de acceso a la información pública SI-060-2016, interpuesta ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas y entregados el 7 de marzo de

2016, el aumento presupuestal durante el periodo de cinco años que abarca de 2011 a 2015 fue de 7.55%, pasando de 12 millones 370 mil pesos en 2011 a 13 millones 304 mil pesos en 2015.

Cuadro 5.16 Variaciones en el presupuesto del Órgano Garante de Tamaulipas, 2011-2015.

| | 2011 | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2011-2015 |
|-------------------|-----------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|------------|
| | Presupuesto | Presupuesto | Incremento | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Presupuesto | Diferencia | Diferencia |
| Tamaulipas | \$12,370,000.00 | \$12,695,000.00 | 2.63% | \$12,987,536.00 | 2.30% | \$12,987,000.00 | 0.00% | \$13,304,000.00 | 2.44% | 7.55% |

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano Garante del Estado de Tamaulipas.

5.3.1 Resultados del análisis de los órganos garantes estatales

A pesar de contar con una configuración institucional y una estructura operativa similar, los órganos garantes de cada Estado mantienen particularidades que inciden en su capacidad efectiva de operación, y que como consecuencia, inciden en la facultad que brindan a sus usuarios para ejercer el derecho al acceso a la información, de manera particular en la resolución de las impugnaciones de posibles violaciones a este derecho ciudadano. A partir del análisis comparado de la configuración institucional y las estructuras operativas de los tres órganos garantes fue posible concluir lo siguiente:

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas podría considerarse como el de mayor fortaleza en su capacidad administrativa, pues cuenta con la mayor cantidad de recursos humanos y financieros para llevar a cabo sus labores. Tiene la tasa más alta de empleados y registró el mayor aumento en su nómina entre 2011 y 2015, en comparación con los otros dos órganos garantes analizados. También cuenta con el mayor presupuesto operativo por cada 100 mil habitantes y fue el segundo instituto con mayor crecimiento presupuestal durante el periodo de cinco años. Lo anterior se basa en el supuesto de que una mayor cantidad de recursos humanos y financieros representa un incremento potencial a la capacidad efectiva de operación de una órgano garante, sin embargo este supuesto será puesto a prueba en una sección posterior de esta investigación.

Otro motivo para cuestionar la posible superioridad de la capacidad administrativa del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas radica en las características del pleno del Consejo. Primero, por los requisitos establecidos en la Ley estatal para la selección de los consejeros, que no demandan una formación jurídica o algún grado de especialización laboral en materia de acceso a la información pública, lo que pudiera resultar en un conocimiento insuficiente para la óptima dictaminación de recursos de impugnación interpuestos por ciudadanos. Tampoco requiere de un periodo mínimo de inactividad en la función pública o en partidos políticos por parte de los candidatos a consejeros, previo a su postulación, lo que podría incidir en su nivel de autonomía en su actuar y de imparcialidad en la resolución de recursos de revisión. Segundo, el proceso de selección de los miembros del Pleno contempla un amplio involucramiento del gobernador en turno, lo que también podría incidir en su autonomía e imparcialidad.

Las características de la estructura organizacional del Órgano garante tamaulipeco, pudieran representar una carencia de tal magnitud, que a pesar de contar con el menor presupuesto operativo y los recursos humanos más limitados, el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán pudiera contar con la mayor capacidad administrativa de las tres instituciones analizadas. Dentro de sus fortalezas destaca que fue el primero en conformarse y que desde sus inicios ya fungía como órgano garante, con facultad para tomar decisiones y resolver impugnaciones, además de la mayor independencia del Poder Ejecutivo en el proceso de selección de sus comisionados. Adicionalmente sostuvo por un mayor periodo la desconcentración de poder en su línea de mando, y presentó la estructura organizacional con un mayor capacidad nominal para potenciar su capacidad operativa.

En tercer lugar de capacidad administrativa se ubica el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California. A pesar de algunos puntos fuertes como jurídica gozar de la mayor autonomía, jurídicamente hablando; tener una buena estructura organizacional interna y ser el único órgano garante con más de una

oficina para atender a la población y recibir recursos de revisión, son muchas sus debilidades frente a los otros dos Institutos: fue el último órgano garante en instituirse; prevalece una alta injerencia del Poder Ejecutivo Estatal en el proceso de selección de los consejeros, y tiene el menor número de atribuciones. Sin embargo ocupa el segundo lugar en recursos humanos y financieros disponibles para el cumplimiento de sus labores.

5.4 Conclusiones del análisis de las capacidades administrativas

Los resultados de la evaluación a las unidades de información y los institutos de transparencia de las tres entidades federativas presentan un escenario diverso de capacidades administrativas. Sin embargo, es importante advertir que la premisa rectora de la investigación establece el supuesto de que una mayor capacidad institucional – administrativa, en este caso– podría generar una mayor capacidad de operación de una unidad de información o un órgano garante. Sin embargo este supuesto será puesto a prueba en una sección posterior de esta investigación.

La prioridad de las evaluaciones comparadas no era la obtención de una posición jerárquica o una calificación numérica, sino la examinación y el análisis de los contenidos, en función de identificar características de las instituciones que potenciaban o disminuían sus capacidades efectivas de operación. Sin embargo, también era importante determinar el grado de evolución de las capacidades administrativas, con el objetivo de medir los distintos alcances logrados por cada entidad durante la vigencia del modelo federalista de acceso a la información, e intentar identificar las causas de su desarrollo heterogéneo por las implicaciones jurídicas y sociales que esto conllevaba.

Se podría considerar que Baja California registró la mayor evolución en términos administrativos en la evaluación comparada, ya que su Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado presentó la mayor capacidad administrativa de las tres analizadas, aunque su órgano garante obtuvo el tercer lugar, puesto que su marco jurídico permitía, de forma nominal, una alta injerencia del Poder Ejecutivo Estatal

sobre el actuar de los consejeros, además de que no contaba con la mejor dotación de recursos financieros ni humanos.

En contraste, el Órgano garante de Tamaulipas destacó por su elevado número personal y por contar con el mayor presupuesto operativo, ambos en proporción con su población estatal. Sin embargo presentó una débil estructura organizacional y autonomía operativa en el Pleno de su Consejo. Adicionalmente, su Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas fue la peor calificada, en gran medida por la falta de una estructura orgánica propia. La suma de estos factores resulta en la valoración más baja de las tres entidades federativas.

El Estado de Michoacán registró una evolución intermedia ya que su órgano garante presentó un alto nivel de autonomía, así como la mejor estructura organizacional de los tres órganos garantes analizados, aunque contaba con la menor dotación de recursos financieros y humanos del grupo. Por otra parte, su Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo presentó las segundas mejores características administrativas para el gestionar a los usuarios un acceso efectivo a la información pública del Poder Ejecutivo Estatal.

Más allá de las posiciones obtenidas, la evaluación comparada nos permite conocer características comunes, así como algunas particularidades, de las seis instituciones evaluadas, y analizar sus implicaciones sobre el acceso a la información pública en las entidades federativas bajo el modelo federalista.

Una característica común de las unidades de transparencia analizadas es la heterogeneidad de su configuración, lo cual resulta en distintos niveles de cohesión interna. En un extremo se encuentra la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, la cual destacó por llevar a cabo sus labores sin una estructura operativa delimitada ni un presupuesto propio. En contraste, la Unidad Concentradora de Transparencia de Baja California mostró la mayor cohesión interna, al mantener una estructura operativa bien definida en dos coordinaciones que trabajaban de

manera conjunta y en el mismo espacio físico. Esta unidad y coordinación interna le permite contar con espacios de atención al público en todas las ciudades de la Entidad y una más en la Ciudad de México. Si bien la mayoría de las solicitudes de información y recursos de revisión se interponen vía internet, y no personalmente, la disponibilidad de funcionarios capacitados para atender las dudas o problemas de usuarios de los sistemas de acceso a la información o de impugnación es un facilitador para el ejercicio del DAI en el Estado.

También fue posible detectar que existe una interdependencia muy estrecha entre la capacidad administrativa de las unidades de transparencia y la de los órganos garantes, incluso se podría denominar como un encadenamiento entre ambas instituciones. De inicio, el buen desempeño de las unidades no solo es relevante por ser las primeras instancias a las que acude un ciudadano que requiere de información pública de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo estatal, sino porque su buen desempeño incide en el trabajo de los órganos garantes. Si las unidades cumplen con sus obligaciones estipuladas las leyes locales, no solo se beneficia a la población, al gozar de un acceso a la información más amplio y expedito, también se reduce la carga de trabajo innecesario de los órganos garantes como la atención de recursos de revisión o recomendaciones. Se trata de una cadena que inicia con la información pública de oficio. Si esa información se mantiene actualizada y fácilmente accesible en los portales oficiales, no es necesario pedir esos datos a través de solicitudes de información. Si una solicitud es atendida por la unidad de información a tiempo, en forma y respetando los lineamientos jurídicos, se reducen las posibilidades de que su respuesta sea impugnada ante un órgano garante.

Una característica común de los órganos garantes es su tendencia a concentrar la línea de mando de la institución en la figura del consejero presidente. Aunque en sus inicios el Instituto de Transparencia de Baja California asignaba funciones específicas a cada uno de sus consejeros titulares, esa estructura operativa cambió al segundo año de labores. El Instituto de Transparencia también intentó desconcentrar la línea de mando en 2012, tres años después regresó al dominio principal del consejero presidente. Esta concentración llega a representar una limitante a la capacidad administrativa de los órganos garantes

ante la ausencia de su consejero presidente, como ha sucedido en los dos institutos de transparencia mencionados. Una línea de mando desconcentrada y con una división de funciones más amplia generaría un menor descontrol ante la ausencia de un consejero presidente.

Una particularidad detectada en la evaluación de capacidades administrativas es la descentralización de las instalaciones del Instituto de Transparencia de Baja California, ya que cuentan con una oficina de atención ciudadana en la ciudad más poblada del Estado, adicional a las oficinas centrales, ubicadas en la capital de la Entidad. Esto contradice de cierta manera la expectativa de que a mayores recursos financieros existe una mayor capacidad para atender a la ciudadanía, ya que el Instituto bajacaliforniano cuenta con la nómina más reducida, así como el segundo presupuesto más bajo de los tres órganos garantes evaluados. Sin embargo éstas son solo suposiciones que en una sección posterior de esta investigación serán puestas a prueba con un experimento de acceso efectivo a la información de los poderes ejecutivos estatales.

Para finalizar, resulta interesante observar cómo en las capacidades administrativas destaca Baja California, la entidad con la transición partidista más antigua, un contraste con las capacidades jurídicas, en las que destacó Michoacán, Estado con la mayor competencia electoral, mientras que en ambos casos Tamaulipas, entidad con menor desarrollo democrático, ha mostrado una menor evolución tanto en su capacidad jurídica como administrativa. Si bien lo anterior no permite aseverar que existe una relación causal directa o indirecta entre las condiciones políticas y la evolución, se vincula a una serie de factores que seguirán explorándose a lo largo de este trabajo.

CAPÍTULO 6: ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES OPERATIVAS

A lo largo de los doce años de vigencia del modelo federalista de acceso a la información, los poderes de las 32 entidades y el Gobierno Federal contaron con la autonomía para desarrollar sus propias leyes e instituciones, pero también para desarrollar las estrategias operativas que mejor convenía a sus objetivos y fundamentos jurídicos rectores.

Esos procedimientos operativos tenían una incidencia directa en la capacidad de los individuos de ejercer el DAI, ya que determinan la duración, las modalidades y los requisitos establecidos para acceder a la información pública, así como las funciones y obligaciones de los funcionarios públicos involucrados en el proceso. Los procedimientos estaban instituidos de manera general en las leyes estatales de transparencia y acceso a la información, sin embargo algunos procesos específicos se planteaban de manera detallada en los reglamentos de las leyes estatales, así como en los reglamentos internos de los órganos garantes locales.

Existía entonces de una jerarquía jurídica ordinaria que iniciaba con la instauración del derecho al acceso a la información en la Constitución Federal y en las constituciones estatales y de los lineamientos institucionales y procedimentales fundamentales para la práctica de este derecho. Continuaba con las leyes de Transparencia y Acceso a la Información, tanto la Federal como las estatales, en un segundo escalafón jerárquico, y terminaba con los reglamentos de dichas leyes y los reglamentos operativos de los órganos garantes estatales en un tercer y último nivel de jerarquía legislativa.

Son dos los procedimientos evaluados de acuerdo con en orden cronológico en el que se llevan a cabo: 1) los lineamientos operativos de los mecanismos de solicitud de información, ejecutados por las unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales; y, 2) los lineamientos operativos de los mecanismos de impugnación de respuestas a solicitudes de información, ejecutados por los institutos de transparencia estatales. El análisis de los procedimientos implicó la evaluación de las leyes estatales de transparencia y acceso a la información, así como los reglamentos de las leyes y los

reglamentos operativos de los órganos garantes estatales. El objetivo era examinar y analizar su contenido para identificar los componentes de los procedimientos que potenciaban las capacidades efectivas de acceso a la información, o en todo caso, que dificultaban o restringían el acceso.

La primera parte del análisis de la dimensión operativa consistió en la evaluación comparada de los procedimientos de solicitud de información pública de las direcciones, coordinaciones o unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales, así como de los procedimientos de impugnación ante los órganos garantes estatales. Para su análisis se retomaron los resultados de la evaluación de la dimensión jurídica, en particular del *Elemento 3*: mecanismos de acceso a la información, y del *Elemento 8*: mecanismos de impugnación. Los mecanismos de acceso a la información evaluados, referían específicamente a los sistemas informáticos en línea diseñados por los poderes ejecutivos estatales para interponer solicitudes de información pública. Los mecanismos de impugnación referían específicamente a los recursos de revisión interpuestos ante los institutos de transparencia estatales por ciudadanos inconformes por respuestas incompletas o información denegada.

La segunda parte de la evaluación implicó la revisión comparada de los procedimientos operativos contenidos en los reglamentos internos de operación de las unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales y los órganos garantes locales. Esta evaluación comparada no atribuyó calificaciones, puesto que el objetivo principal era describir y evaluar en función de las facultades o restricciones que los procedimientos imponían de manera nominal al ejercicio efectivo del DAI.

6.1.1 Evaluación de los procedimientos de solicitud y acceso a la información

Las constituciones estatales instituyen la obligación a los gobiernos locales de crear y operar mecanismos de acceso a la información pública, pero son las leyes estatales las que contienen las principales descripciones de los procedimientos para el funcionamiento de dichos mecanismos.

De acuerdo con la evaluación de las capacidades jurídicas efectuada el tercer capítulo de este trabajo, las leyes de Michoacán y Baja California evolucionaron hasta alcanzar un número equivalente de componentes favorables en sus mecanismos de acceso a la información pública, cada una con sus particularidades, pero igual de avanzados. En contraste, la Ley tamaulipeca presentó un rezago importante en sus mecanismos de acceso a la información, al establecer jurídicamente un mayor número de requisitos para interponer las solicitudes; tiempos de espera más largos para obtener una respuesta, y no instituir la obligación a los funcionarios de gobierno de apoyar a los ciudadanos en la tramitación de solicitudes de información.

A continuación evaluaremos puntualmente los procedimientos de solicitud y acceso a la información instituidos en las leyes estatales de acceso a la información, en el orden cronológico, es decir, en el que eran llevados a cabo por las entidades administrativas responsables de gestionar las solicitudes de información de los poderes ejecutivos estatales, no en el orden en el que aparecían en las leyes.

Las primeras limitaciones que podían presentarse al momento de dar trámite a una solicitud de información es que el usuario no conociera el procedimiento para interponerla, no contar con los medios físicos, no hablar el idioma o tener una discapacidad física que impida su interposición. En este caso los procedimientos establecidos en la Ley de Transparencia de Michoacán son los que ofrecían las mayores prerrogativas para sobrellevar limitaciones, como apoyo obligatorio de los sujetos obligados a personas con discapacidad, que no supieran leer o escribir, o que hablaran un idioma distinto al español, así como la disponibilidad obligatoria de equipos de cómputo en las oficinas estatales y municipales para consultar o solicitar información pública. La Ley de Baja California solo estipulaba la disponibilidad de equipos de cómputo, mientras que la Ley de Tamaulipas no establecía ningún tipo de apoyo obligatorio. Las distintas formas de abordar las limitantes de los usuarios fue una característica del modelo federalista de acceso a la información, que concedía a las entidades federativas la libertad jurídica de implementar una amplia variedad de estrategias de apoyo para que los ciudadanos que requerían acceder a información pública de los gobiernos estatales

pudieran sobrellevar sus impedimentos y ejercer su derecho político, o simplemente prescindir del todo de estas estrategias o mecanismos de apoyo. En este caso la Ley de Michoacán contenía la mayor cantidad de lineamientos que fomentarían, de manera nominal, un ejercicio más equitativo del DAI en la Entidad.

La segunda limitante que podía presentarse en el proceso de solicitud de información eran los requisitos establecidos por ley para su interposición. La primera generación de leyes de acceso a la información estatales de Michoacán, Baja California y Tamaulipas requerían de la firma de los solicitantes para dar inicio al trámite, ésta última Ley también requería que los ciudadanos presentaran una identificación oficial al momento de presentar la solicitud. Esto implicaba que los solicitantes interpusieran una solicitud impresa y firmada, desplazándose hasta las oficinas de los sujetos obligados o enviándolas por correo postal, lo que implicaba gastos y demoras, en comparación con la presentación de la solicitud por internet y sin firma, como se estipulaba en la segunda generación leyes de transparencia y acceso a la información, por lo que se podría considerar como un avance legislativo facultativo.

Una vez que entraron en vigor las leyes de transparencia, La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán podría ubicarse como la menos restrictiva desde la perspectiva de los usuarios, pues contenía la menor cantidad de requisitos para la tramitación de una solicitud de información pública: 1) una descripción clara y precisa de la información que solicita o cualquier otro detalle que facilite su búsqueda; 2) la modalidad preferida para la entrega de la información solicitada; y, 3) el domicilio, correo electrónico, teléfono o lugar para efecto de entregarla. Esta lista de requisitos era tan permisiva que ni siquiera se pedía el nombre del solicitante.

El segundo lugar en cuanto a requisitos era la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California contenía una lista de cinco requisitos para la presentación de una solicitud de información pública, de los cuales cuatro eran obligatorios: “el nombre del solicitante; el domicilio o medio para recibir notificaciones; la descripción clara y precisa de la información que solicita; cualquier otro dato que propicie su

localización, con objeto de facilitar su búsqueda; y, opcionalmente, la modalidad en la que prefiera se otorgue el acceso a la información, mediante consulta directa, copias, u otro medio disponible”. A diferencia de la Ley Federal, la bajacaliforniana no preveía requisitos en caso de que la solicitud fuera presentada a través de un representante.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas requería el cumplimiento de la mayor cantidad de elementos para la interposición de una solicitud de información pública: 1) nombre del ente público al que se dirige; 2) datos generales del solicitante, si el mismo desea proporcionarlos; 3) señalamiento preciso de la información o documentos, si estuviera en posibilidad de mencionarlos, que se requieran; 4) domicilio para recibir comunicaciones, así como la información solicitada; 5) dirección electrónica, cuando establezca ese medio para recibir comunicaciones y la información solicitada; y, 6) modalidad en la que solicita recibir la información.

Las tres leyes establecían en sus procedimientos que el solicitante proporcionara una “descripción clara y precisa de la información que solicita o cualquier otro dato que propicie su localización”. De nueva cuenta la Ley de Transparencia de Baja California confería al usuario la mayor cantidad de facilidades, al facultar a los sujetos obligados a suplir las deficiencias que pudiera contener la solicitud, lo que podía evitar procesos burocráticos innecesarios que demoraran el inicio del trámite de la petición. Tanto la Ley de Michoacán como la de Tamaulipas establecían el mismo requisito de precisión en la solicitud, más no la prerrogativa de suplir las deficiencias. Esto podía convertirse en una limitante al acceso a la información, ya que no todos los solicitantes cuentan con los conocimientos suficientes sobre administración pública para conocer qué tipo de información está solicitando, cual es el sujeto obligado que debe proporcionarla y cómo puede ser localizada. Algunos ciudadanos ni siquiera cuentan con una capacidad de redactar de manera clara y precisa. En este requisito particular la Ley de Tamaulipas era más flexible, ya que aunque solicitaba un “señalamiento preciso de la información o documentos”, añadía que el usuario podía cumplir con este requisito “si estuviera en posibilidad de mencionarlos”.

Si las solicitudes eran muy confusas y no permitían que las unidades de transparencia pudieran dar inicio al trámite a las solicitudes, las tres leyes estatales evaluadas concedían un periodo de cinco días hábiles para solicitar al usuario que aclarara las confusiones y pudiera restablecerse el proceso burocrático. Éste procedimiento incrementaba la capacidad de ejercicio del DAI al los usuarios de manera nominal, al brindarles cierta flexibilidad aclarar cualquier confusión en su solicitud, en lugar de que los sujetos obligados la desecharan de inmediato.

La emisión de acuses de recibido por parte de los sujetos obligados al momento de interponer una solicitud de información, podía considerarse como una prerrogativa importante para el ejercicio del DAI, pues el contar con un documento oficial de ese tipo que respaldara la interposición de una solicitud de información ante una unidad de transparencia brindaba al usuario la certeza de que cumplió con los requisitos establecidos y daba inicio el proceso de la solicitud. Le permitía defenderse jurídicamente en caso de que el solicitante decidiera interponer un recurso de inconformidad y que el sujeto obligado negara haber recibido una solicitud de información, o que contuviera una redacción o fecha de tramitación distinta a la expuesta por el particular. En este caso tanto la Ley de Michoacán como la de Baja California establecían la obligatoriedad de expedir a los solicitantes copias de las peticiones interpuestas o documentos que confirmen el inicio del trámite. La Ley tamaulipeca no requería que sus sujetos obligados proporcionaran a los solicitantes un acuse de recibido, dejándolos en una posición de indefensión ante sujetos obligados que argumentaran la falta de respuesta debido a que no recibieron la solicitud de información.

Tanto los tiempos de respuesta a una solicitud de información, como los tiempos de prórroga concedidos a los sujetos obligados en caso de que existiera dificultad para ubicar o procesar la información solicitada, eran factores determinantes en los procedimientos de acceso a la información. Tanto la Ley michoacana como la bajacaliforniana establecían un máximo de 10 días hábiles para responder a una solicitud, mientras que la tamaulipeca 20 días hábiles. En el caso de prórrogas, las tres leyes establecían un límite de 10 días hábiles. Tanto en los tiempos máximos de respuesta

como en los de prórroga, los periodos más reducidos se apegaban al principio de prontitud en el procedimiento de acceso a la información, y se convertían en potenciadores nominales al ejercicio del DAI.

Un potenciador al derecho al acceso a la información era la facultad de los sujetos obligados para expedir versiones públicas de los documentos que contuvieran información reservada pero que hubiera sido suprimida de alguna manera. Tanto la Ley bajacaliforniana como la tamaulipeca preveían la publicación de versiones públicas, mientras que la Ley de Michoacán no versaba al respecto. El objetivo de estas versiones era facultar el acceso a un documento a pesar de que contenía información que no debía ser publicada, así como impedir que dicha información particular fuera utilizada como un pretexto para evitar la publicación del resto del documento. Por este motivo su inclusión en las leyes estatales se convierte en un potenciador nominal del ejercicio del DAI en las entidades federativas.

Finalmente el costo del material impreso o de dispositivos físicos de almacenamiento digital podía representar una limitante para algunos usuarios que requieran documentos en un formato físico. En este caso todas las leyes establecían costos de reproducción y/o de envío del material solicitado, aunque la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas contenía la justificación más detallada sobre el cobro y la explicación más precisa del procedimiento a cumplir, en comparación con las otras leyes analizadas. Su artículo 48 enuncia: “cuando se incurra en costos de reproducción o copiado de la información pública, la entrega de la misma se hará previo pago de derechos que origine su preparación. El responsable de la Unidad de Información Pública hará la comunicación al peticionario para que realice el pago, quien deberá hacerlo en un plazo no mayor de cinco días hábiles. En caso de no realizar el pago en el plazo referido se tendrá por no presentada la solicitud”.

La segunda Ley más detallada era la de Michoacán, la cual establecía que “la reproducción, certificación y envío de la información pública, facultará al sujeto obligado

al cobro por dichos conceptos, atendiendo a las características del soporte en el cual se entregue la información, cuyo costo no deberá exceder del comercial”.

Tanto la Ley de Baja California como la Federal contenían explicaciones más reducidas sobre los procedimientos de cobro, limitándose a mencionar que las respuestas a las solicitudes deben precisar el costo y la modalidad en que será entregada la información. La Ley bajacaliforniana establecía que “una vez que el solicitante exhiba el recibo de pago a que se refiere el párrafo anterior, La Unidad de Transparencia procederá a la reproducción de la información para entregarla al solicitante en un plazo máximo de dos días hábiles”. La Ley Federal establece un procedimiento similar, solo que prevé un mucho mayor plazo máximo para la entrega de la información: diez días hábiles.

6.1.2 Evaluación de los procedimientos de impugnación

Las constituciones estatales también instituían la obligación a los gobierno locales de crear y operar mecanismos de impugnación de respuestas a solicitudes de información que posiblemente violenten el DAI. Asimismo, las leyes estatales describían los procedimientos para el funcionamiento de dichos mecanismos.

De acuerdo con la evaluación de las capacidades jurídicas efectuada en la primera sección de este capítulo, la ley de Michoacán instituyó hasta el 2016 los procedimientos de impugnación más facultativos para los solicitantes de información que se sintieran agraviados en su derecho al acceso a la información. En segundo lugar se ubicó a la Ley de Tamaulipas y en tercer lugar a la de Baja California. A continuación se presenta la evaluación puntualmente los procedimientos de impugnación instituidos en las leyes estatales de acceso a la información, la cual explica, a partir del contenido de las leyes, por qué unas brindaban a los ciudadanos mayores capacidades nominales para el ejercicio efectivo del DAI y otras menos.

De entrada la tanto la Ley de Transparencia michoacana como la bajacaliforniana contemplaban un solo mecanismo de impugnación: el recurso de revisión, presentado ante los institutos de transparencia y acceso a la información estatales. La resolución

emitida por los órganos garantes de ambos estados era inatacable por parte de los sujetos obligados, es decir que no podían impugnarlos, volviendo obligatorio su cumplimiento. Por una parte la existencia de un solo procedimiento lo volvía más sencillo para los usuarios. Por otra parte, la obligatoriedad del cumplimiento por parte de los sujetos obligados reforzaba la capacidad del ciudadano favorecido por una resolución. En un sentido más amplio, las características de estos procedimientos favorecían nominalmente el ejercicio del derecho al acceso a la información en ambas entidades.

En contraste, la Ley tamaulipeca contemplaba un mecanismo de impugnación adicional llamado recurso de inconformidad, presentado directamente ante el titular de la misma entidad que respondió la solicitud de información impugnada. Este mecanismo apelaba a que el titular de la entidad de cierta manera reconsiderara la respuesta emitida ante alegatos expuestos por el solicitante inconforme. Ante la negativa reiterada del sujeto obligado se presentaba un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia de Tamaulipas. Si bien el contar con dos mecanismos de impugnación podría parecer que brindaba mayores garantías para la defensa del derecho a la información, este modelo resultaba obsoleto y redundante, disminuyendo la efectividad, y sobre todo la celeridad, de la resolución, un proceso que afectaba la capacidad efectiva de ejercicio del DAI de los ciudadanos.

La primera limitante que podía presentarse en el proceso de impugnación de la respuesta a una solicitud de información era el incumplimiento de alguno de los requisitos instituidos en las leyes estatales. La Ley con el menor número de requisitos era la bajacaliforniana, seguida por la michoacana y la tamaulipeca. Dos de los requisitos destacaban por su carácter restrictivo: la obligatoriedad de que el quejoso presentara una identificación para dar inicio al trámite, así como la necesidad de que los representantes legales de las partes quejasas debían acreditar la personalidad jurídica para interponer el recurso, éste último requisito solamente lo estipulaba la Ley de Tamaulipas. En este caso, el procedimiento ideal fuera que la parte recurrente no necesitara presentar una identificación, incluso, que pudiera omitir su identidad o utilizar un alias si así lo deseara, pues lo importante sería el proceso en sí no la persona que lo interpone.

Los tiempos estipulados para la resolución de un recurso de revisión eran factores determinantes en los procedimientos impugnación. En Michoacán la Ley de Transparencia establecía un periodo de diez días hábiles una vez admitido el recurso para que el sujeto señalado como responsable aporte las pruebas que considere pertinentes. Recibida la contestación o vencido este plazo, el órgano garante concedía otros diez días hábiles para que la parte recurrente presentara pruebas o alegara lo que a su derecho conviniera. Una vez desahogadas las pruebas se cerraba la instrucción y se elaboraba un proyecto de resolución que se presentaba ante el Pleno del órgano garante. Para esta parte del proceso la Ley no estipulaba tiempos máximos. Una vez recibido el proyecto, el Pleno del Consejo tenía cinco días hábiles para emitir una resolución. Considerando los periodos establecidos se podía sumar un total de 25 días hábiles como límite.

En Tamaulipas la Ley establecía un periodo de cinco días hábiles una vez admitido el recurso para que los sujetos obligados presentaran un informe circunstanciado que contuviera los motivos y fundamentos jurídicos para sostener la legalidad de la resolución impugnada y presentar los documentos para sustentarlo. Una vez recibido, el Instituto contaba con un periodo de 30 días hábiles para resolver. Este periodo podía prorrogarse 10 días hábiles cuando las circunstancias lo justificaran. En total la Ley estipulaba un periodo de 35 a 45 días hábiles para la resolución de recurso.

La Ley de Baja California instituía un periodo de tres días hábiles posteriores a la admisión del recurso para integrar el recurso y notificar a los sujetos obligados señalados como responsables, para que en un periodo de diez días hábiles produjeran una contestación y aportaran las pruebas que consideraran pertinentes. Recibida la contestación se notificaba al quejoso para que en un periodo de tres días hábiles aportara las pruebas o alegatos que a su derecho conviniera. Si alguna de las partes ofrecía medios de prueba el órgano garante podía conceder un periodo máximo de 20 días hábiles. Una vez desahogadas se cerraba la instrucción y el expediente se turnaba a dictaminación del Pleno, el cual debía emitir una resolución en un plazo no mayor a 10 días hábiles. Este

periodo podía prorrogarse 10 días hábiles cuando las circunstancias lo justificaran. En total la Ley estipulaba un periodo de 36 a 56 días hábiles para la resolución de recurso.

Nominalmente, la Ley michoacana brindaría a los ciudadanos un periodo más corto para la resolución de su recurso de revisión, al prever tiempos más cortos que las estipuladas en otras leyes y la bajacaliforniana más largos. Sin embargo estos son tiempos máximos, lo que implica que existía la posibilidad de que pudieran ser resueltos en menos tiempo.

Una vez que se emitía una resolución a favor de los inconformes, el objetivo final era que los sujetos obligados acataran las disposiciones de los órganos garantes. Para asegurar un mayor cumplimiento, la Ley michoacana establecía medios de apremio a servidores públicos como apercibimientos, amonestaciones y multas. En los casos en los que persistiera el incumplimiento, el Instituto aplicaba complementariamente sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En caso de incumplimiento reiterado, el Instituto daba vista al Congreso local. De suponer la comisión de un delito, el órgano garante daba vista al Ministerio Público. Los medios de apremio instituidos en la Ley michoacana reducían, de manera nominal, la posibilidad de que los sujetos obligados no acataran las medidas establecidas en la resolución de los recursos de revisión, al poder enfrentar sanciones de tipo administrativo o multas económicas. De la misma manera la posibilidad de que el Órgano garante pudiera dar vista al Ministerio Público de la posible comisión de un delito alentaba, de manera nominal, las acciones de los sujetos obligados que contravinieran a la Ley. Estos procedimientos fueron instituidos con el objetivo de potenciar un mejor apego al marco jurídico estatal en materia de transparencia y acceso a la información pública.

La Ley de Tamaulipas establecía que ante el incumplimiento de los sujetos obligados a una resolución del órgano garante, éste daba vista al órgano de control interno y al superior jerárquico para que iniciaran un procedimiento administrativo, y de resultar procedente, se impusiera una sanción. En caso de incumplimiento reiterado el Instituto estaba legitimado para acudir al Congreso local. Baja California adoptó el mismo procedimiento cuando reformó su Ley de Transparencia en 2013. En contraste con la Ley

de Michoacán, la tamaulipeca y la bajacaliforniana contenían procedimientos más laxos para los sujetos obligados que no acataran las resoluciones de los órganos garantes, lo que podría considerarse que resultaba, nominalmente, en una menor capacidad efectiva de los ciudadanos de ambas entidades federativas de acceder a la información pública que habían solicitado, incluso después de haber sido favorecido por un órgano garante en un recurso de revisión.

Finalmente la ley bajacaliforniana y la tamaulipeca facultaban a los usuarios inconformes con la resolución de un órgano garante con la posibilidad de interponer un recurso de impugnación ante el Poder Judicial de la Federación. La Ley de Michoacán no versaba al respecto. Este recurso podría ser considerado como un potenciador nominal del ejercicio del DAI en una entidad federativa, pues brindaba al ciudadano una posibilidad de acudir ante una autoridad de mayor jerarquía jurídica para impugnar lo que considera un fallo injustificado de un recurso de revisión por parte de un órgano garante estatal.

6.2.1 Evaluación de los reglamentos de las leyes de transparencia

La primera parte de esta sección se enfoca en los reglamentos de las leyes de transparencia estatales. Debido a que Tamaulipas no contaba con un reglamento para su Ley de Transparencia y Acceso a la Información, solamente fueron evaluados los de Michoacán y Baja California.

Estos reglamentos son instrumentos normativos específicos, que tienen por objeto desarrollar y brindar una mayor eficacia a los principios, reglas y lineamientos operativos contenidos en las leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública. Se trata de una ordenanza de interés general, pero de observancia obligatoria para los sujetos obligados de un determinado sector de la función pública, en este caso, de las dependencias y entidades de los poderes ejecutivos analizados. Su importancia radica en su función regulatoria específica, al describir de manera más puntual y concreta los procedimientos a seguir, los sujetos obligados involucrados en su cumplimiento, los tiempos y características de dicha labor, así como los resultados esperados.

Debido a su importancia, el hecho de Tamaulipas no contara con un reglamento para la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública pudo haber tenido una serie de implicaciones en diversos sentidos. Desde una perspectiva jurídica, su ausencia podía generar vacíos legales o permitir la prevalencia de omisiones de la Ley estatal, que dificultan nominalmente, una interpretación completa, precisa e imparcial. Desde una perspectiva ciudadana, la carencia de una referencia normativa que detalle los lineamientos que deben cumplir y los procedimientos implicados, tanto los particulares como los sujetos obligados, en el proceso de acceso a la información pública, podría atenuar, nominalmente, su capacidad de ejercicio del DAI en la Entidad.

Sin embargo la existencia de un reglamento no representa por si solo una mayor consolidación del derecho al acceso a la información pública en una entidad federativa. Si bien la expectativa general es que una mayor evolución de los componentes de los reglamentos operativos brindaba a la población mayores facultades para acceder a información pública en las entidades federativas, esto dependía del contenido del reglamento, pues si su contenido era restrictivo podía impedir jurídicamente un mejor ejercicio del DAI.

Para su evaluación los reglamentos fueron divididos en 10 elementos centrales que permitieron analizar y contrastar de manera más precisa y equitativa el alcance de la evolución lograda durante el periodo de estudio. Éstos a su vez fueron divididos en los 33 componentes más relevantes de su estructura. A cada elemento evaluado le fue atribuido una posición con respecto a las demás, siendo la posición 1 la más alta. La valoración final se basó en cual entidad federativa presentaba el total más bajo. Cada uno de estos elementos y componentes fueron determinados a partir del contenido mismo de los reglamentos, representando las unidades que pudieran incidir nominalmente en una mayor o menor capacidad de acceso al derecho a la información pública.

La expectativa de esta evaluación es identificar los elementos de los reglamentos que, nominalmente, permiten un ejercicio del DAI facultativo o restrictivo, para verificar su

incidencia en un ejercicio posterior de acceso efectivo a la información. A continuación se presenta una lista de dichos elementos y componentes de los reglamentos con una descripción breve de cada uno:

Elemento 1: Fundamentos

Este elemento se conforma por los cinco componentes elementales de los reglamentos: 1) los objetivos que se proponían cumplir cada reglamento; 2) los principios rectores de cada uno; 3) los lineamientos establecidos para la administración de archivos; 4) los procedimientos para la coordinación interinstitucional; y, 5) los procedimientos para la atención a usuarios de las unidades de transparencia de los poderes ejecutivos y de los órganos garantes estatales. Estos componentes fueron obtenidos de las disposiciones generales de los reglamentos de las leyes de transparencia y acceso a la información pública de Baja California y de Michoacán, así como de los reglamentos de los Institutos de Transparencia y Acceso a la Información Pública de ambos estados.

La expectativa particular de este elemento y de sus componentes es que una concepción más amplia y garantista de sus principios, objetivos y procedimientos básicos, sentará bases operativas más facultativas, e instituyera procedimientos que potenciaran un mayor acceso a información pública.

Elemento 2: Órganos normativos

Este elemento refiere a la conformación y operación de las entidades responsables de supervisar el cumplimiento de la Ley y del Reglamento por parte de los funcionarios públicos de los poderes ejecutivos estatales. Son tres sus componentes evaluados: 1) sus integrantes; 2) la amplitud de sus atribuciones; y, 3) la periodicidad con la que celebraban sus sesiones. La expectativa de este elemento es que una mayor fortaleza operativa de los órganos normativos resultaría en un mejor cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información de los sujetos obligados, es decir, mientras mayores sean las atribuciones de los miembros del pleno de un Instituto de Transparencia y mayor frecuencia de sus sesiones de evaluación y dictaminación de recursos de inconformidad,

nominalmente brindarían mayores facultades para el ejercicio del DAI en su entidad federativa.

Elemento 3: Comités internos

Los comités internos son órganos colegiados responsables de la publicación o reserva de información de cada dependencia, coordinación o entidad del Poder Ejecutivo. Este elemento evalúa: 1) su configuración y sus integrantes; 2) la amplitud de las atribuciones del comité; y, 3) la periodicidad con la que celebraban sus sesiones. La expectativa de este elemento es que una mayor apertura informativa de los comités internos resultaría en mayores facultades de acceso a la información para la ciudadanía. Por ejemplo, un mayor número de rectificaciones a la reserva de información pública o en periodos más cortos, debido a una mayor periodicidad de sus sesiones.

Elemento 4: Unidades de transparencia

Órgano responsable de difundir la información de oficio, recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información pública y a los datos personales que se formulaban a las dependencias y entidades. Este elemento evalúa 1) las características de las unidades; 2) sus atribuciones; y, 3) los procedimientos de atención a los solicitantes de información. La expectativa es que a mejores procedimientos operativos de las unidades, una mayor facilidad de acceso a la información pública para la ciudadanía. Por ejemplo, tiempos más breves para la respuesta a una solicitud de información pública, debido a que existen procedimientos operativos internos más eficientes dentro de las unidades de transparencia de los poderes ejecutivos estatales.

Elemento 5: Información de Oficio

Información que los sujetos obligados debían hacer pública y actualizar de forma periódica a través de sus portales de internet oficiales. Este elemento evaluaba específicamente: 1) la periodicidad de la actualización de la información; 2) los procedimientos para verificar la vigencia de la información publicada; las 3) características de la información y los requisitos que debía cumplir; y, 4) las obligaciones de transparencia que aplicaban solo a ciertos sujetos obligados.

La expectativa de este elemento es que la evolución de mejores lineamientos operativos para la publicación de información de oficio resultará en un acceso más amplio y ágil a la información pública. Por ejemplo, un incremento en la cantidad de información pública de oficio que debe publicarse en un portal oficial de un poder ejecutivo estatal podría aumentar, nominalmente, la cantidad de información a la que puede acceder la ciudadanía.

Elemento 6: Información Reservada

Información en posesión de los sujetos obligados cuya difusión se restringía de manera temporal. La evaluación de este elemento de los reglamentos se enfocaba de manera específica en: 1) los procedimientos para la clasificación de información; 2) los lineamientos para el manejo de documentos reservados; 3) el procedimiento para realizar la prueba de daño; 4) el procedimiento de desclasificación de información; y, 5) los lineamientos para la elaboración de versiones públicas de documentos que incluyeran información reservada.

La expectativa particular de este elemento es que procedimientos de reserva más garantistas contenidos en los reglamentos resultarán en un menor número de limitantes para el acceso a la información pública. Por ejemplo, un reglamento que contenga un mayor número de categorías de documentos autorizados para publicar su versión pública, se podría considerar como más facultativo para el acceso a la información pública de los ciudadanos en una entidad federativa.

Elemento 7: Información Confidencial

Información en posesión de los sujetos obligados cuya difusión era prohibida. La evaluación de este elemento se enfocaba en: 1) los procedimientos para la administración de información confidencial; 2) los procedimientos para que un particular pudiera acceder a su propia información confidencial como datos personales u otros. La expectativa era que lineamientos de confidencialidad precisos evitarán que se prohibiera la publicación de información de carácter público argumentando su confidencialidad.

Elemento 8: Mecanismos de solicitud de información

Este elemento se enfoca de manera específica en los procedimientos de solicitud de información pública instituidos en los reglamentos de las leyes estatales, en particular: 1) los requisitos para interponer la solicitud; 2) los tiempos máximos con los que cuentan los sujetos obligados para responder la solicitud; 3) los tiempos máximos de prórroga con los que cuentan en caso de que exista dificultad para ubicar o procesar la información solicitada; y, 4) los costos estipulados para la reproducción del material impreso, los dispositivos de almacenamiento digital, y/o su envío.

La expectativa es que los mecanismos más facultativos y eficientes permitieran a la población un acceso más amplio y expedito a la información pública. Por ejemplo, un reglamento que estipule a los ciudadanos menos requisitos para la solicitud de información pública, podría considerarse que hace más accesible el acceso a la información pública en la entidad, aunque sea de manera nominal.

Elemento 9: Mecanismos de impugnación

Este elemento se enfoca de manera específica en los procedimientos para interponer un recurso de revisión ante los órganos garantes estatales, de manera particular en: 1) los requisitos establecidos en los reglamentos para la interposición de un recurso de revisión; y, 2) el procedimiento que se debe llevar a cabo ante los institutos de transparencia. La expectativa es que mientras más eficientes sean estos procedimientos, los conflictos entre solicitantes de información inconformes y sujetos obligados puedan resolverse de manera expedita y sin complicaciones. Por ejemplo, si un reglamento estipula menos requisitos para la presentación de un recurso de revisión, podría considerarse que hace nominalmente más accesible el acceso a la información pública en la entidad.

Elemento 10: Sanciones

El último elemento de los reglamentos estatales evaluado son las sanciones, en particular: 1) la facultad con la que contaban algunos órganos garantes para sancionar a los sujetos obligados que incumplieran con las obligaciones en la materia, así como 2) los causales

de sanción. La expectativa es que mientras mejores procedimientos de sanción fueran instituidos en los reglamentos, los sujetos obligados tendrían un mayor cumplimiento de sus obligaciones jurídicas en la materia. Por ejemplo, si un reglamento estipula un mayor número de causales de sanción, en teoría, los sujetos obligados serían más cuidadosos en procurar a la ciudadanía un mayor y más fácil acceso a la información pública.

Evaluación a los reglamentos de las leyes de transparencia

Elemento 1: Fundamentos

1.1 Objetivos

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán tiene por objeto “establecer los procedimientos, criterios y lineamientos institucionales para regular los órganos y unidades administrativas, para proporcionar a las personas la transparencia y el acceso a la información pública generada, administrada, utilizada, archivada y en posesión del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo”.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo de Baja California establecía que su objetivo era “desarrollar y dar plena eficacia a los principios y reglas contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California”.

Al comparar ambos textos podría considerarse que el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán establece una lista de objetivos más amplia que el Reglamento de la Ley bajacaliforniana y los expone de una manera puntual, resultando en una definición más clara y nominalmente facultativa de su motivo de ser. Los objetivos de los reglamentos presentan una relevancia de tipo nominal, si se considera que de manera implícita establece los límites a su rol normativo, es decir, un

reglamento con objetivos más limitados, podría considerarse como menos capaz de para establecer una normatividad adecuada para el ejercicio del DAI en un Estado, aunque eso dependerá en mayor medida de su contenido total.

1.2 Principios

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Los principios jurídicos representan los valores admitidos por un reglamento y establecen los límites dentro de los que debe llevarse a cabo la interpretación de sus normas jurídicas. Aunque algunos principios pueden incluirse de manera implícita, su integración en las leyes de manera amplia y clara permite una mejor interpretación de su sentido, sus parámetros y fundamentos.

El Reglamento michoacano contempla como sus principios rectores que deben privilegiarse en su interpretación: “legalidad, gratuidad, máxima publicidad y prontitud de la información”. El Reglamento de Baja California no establece principios rectores para la interpretación del DAI. Desde una perspectiva ciudadana, se podría considerar que el Reglamento de la Ley de Michoacán contiene un mayor número de principios que potencian de manera nominal el ejercicio del derecho al acceso a la información pública en el Estado.

1.3 Administración de archivos

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El Reglamento de Michoacán destina dos artículos al ordenamiento, sistematización y transparencia de la información pública, así como a los mecanismos para hacer más eficiente la administración de archivos. El artículo tercero establece que “para garantizar la eficacia y calidad de los principios señalados en el artículo anterior y la rendición de cuentas, las dependencias, coordinaciones y entidades deberán transparentar, organizar, ordenar, clasificar y sistematizar su información”. Adicionalmente, el artículo cuarto estipula que “las dependencias, coordinaciones y entidades implementarán medidas de organización, custodia y conservación de los archivos de información que administren,

así como mecanismos para su funcionalidad óptima, por lo cual elaborarán una guía de la organización de los archivos, misma que se actualizará cuando menos una vez al año.

Ningún artículo del Reglamento de Baja California hace referencia a la administración de los archivos. La importancia de establecer los reglamentos la obligatoriedad de mantener un sistema de administración de archivos radicaba en dos posibles efectos reales: 1) simplificar a los sujetos obligados los procedimientos de búsqueda y procesamiento de la información solicitada, y 2) reducir los casos de declaración injustificada de inexistencia de información.

1.4 Coordinación interinstitucional

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El artículo 7 del Reglamento michoacano instituye la obligatoriedad de generar mecanismos de coordinación interinstitucional, así como de capacitación a los funcionarios públicos, con el objetivo de cumplir de manera más eficiente con las disposiciones legales en la materia. Este no es un requisito establecido en el Reglamento de Baja California. Desde un punto de vista administrativo, contar con lineamientos de coordinación interinstitucional debidamente reglamentados constituye un elemento facultativo para un mejor desahogo de los numerosos procedimientos burocráticos compartidos, que al final ayudan a potenciar de manera nominal el ejercicio efectivo del acceso a la información por parte de los ciudadanos.

1.5 Atención a usuarios

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

La orientación, asesoría y atención de los usuarios al momento de interponer una solicitud de información pública resulta un potenciador importante del derecho, de manera particular para aquellos usuarios que presentan algún tipo de limitante físico o para comunicarse, así como un conocimiento limitado sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, o problemas para el acceso a la tecnología. Durante la vigencia del modelo federalista de acceso diverso a la información pública de las entidades

federativas, algunos reglamentos a las leyes estatales incluyeron estrategias para apoyar a las personas con algún tipo de limitante a potenciar jurídicamente sus capacidades para el ejercicio del DAI.

Un ejemplo es el Reglamento de Michoacán, el cual establece que los titulares de las entidades gubernamentales “deben procurar un espacio físico visible al público y personal capacitado para orientar, asesorar y atender a las personas en materia de transparencia y acceso a la información pública, especialmente cuando el solicitante no sepa ni leer ni escribir o hablen una lengua distinta al español, así como equipos de cómputo disponibles para consulta o solicitudes”. El Reglamento de Baja California no versaba al respecto.

Elemento 2: Órganos normativos

2.1 Integrantes

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Los órganos normativos en materia de transparencia y acceso a la información son los responsables para el acceso a la información pública y protección de datos sensibles o de carácter personal en posesión de un poder ejecutivo estatal, así como de supervisar el cumplimiento de la Ley y del Reglamento por parte de los funcionarios públicos estatales.

La estructura del órgano normativo de Michoacán, denominado Consejo Técnico Interinstitucional de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado, se compone por ocho integrantes permanentes, presididos por el gobernador, representado por su secretario técnico; la Secretaría de Gobierno; la Coordinación de Planeación para el Desarrollo; la Coordinación de Contraloría; la Secretaría Técnica del Gobernador; el Comité de Adquisiciones para el Poder Ejecutivo del Estado; y, la Dirección.

Su homólogo bajacaliforniano, denominado Comité Técnico de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo, se compone por cuatro integrantes permanentes, presididos por el Oficial Mayor de Gobierno; el Secretario General de Gobierno; el Secretario de Planeación y Finanzas; y, un representante del Titular del Ejecutivo del Estado. El reglamento faculta al Comité a invitar a sus sesiones a funcionarios relacionados con los temas a discutir, los cuales tendrán voz pero no voto al momento de tomar decisiones colegiadas.

Con respecto a su integración, se podría suponer que la participación de un número más amplio de funcionarios del Poder Ejecutivo, como es el caso del Comité de Michoacán, podría permitir, nominalmente, una discusión más nutrida y activa. Si bien esto no es un indicador de que las decisiones alcanzadas favorecerán un mejor ejercicio del acceso a la información pública del Poder Ejecutivo, al menos puede generar consensos más plurales y razonados.

2.2 Atribuciones

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El Reglamento michoacano precisa cuatro atribuciones de su Consejo Técnico, y 14 de su director. El Reglamento bajacaliforniano enlista seis atribuciones del presidente de su Comité, tres de sus vocales y 10 de su secretario técnico. Mientras que en cantidad, las atribuciones del Comité bajacaliforniano podrían superar a los del michoacano, en cuanto a contenido la lista de atribuciones del comité bajacaliforniano y de su secretario técnico se enfocan más en el desarrollo de las sesiones como convocar, presidirlas y moderarlas. En cambio las atribuciones del Comité michoacano se enfocan en el desarrollo de capacidades para el ejercicio del DAI, como por ejemplo su cuarta atribución, “desarrollar mecanismos de innovación administrativa que permitan sistematizar la información pública en posesión del Poder ejecutivo del Estado”, o su duodécima atribución, “desarrollar programas, planes y estrategias para la difusión de la cultura del acceso a la información pública”, tan solo por citar dos ejemplos.

2.3 Periodicidad de sesiones

| | | | | |
|-------------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|

El Reglamento de Baja California establece que las sesiones ordinarias de su Comité deberán celebrarse al menos cada cuatro meses y de manera extraordinaria cuando lo determine su presidente o lo solicite la mayoría de los integrantes. El Reglamento michoacano al menos dos veces al año de manera ordinaria y extraordinaria cada vez que sea necesario.

Nominalmente, una mayor cantidad de sesiones anualmente resultaría en un mayor trabajo administrativo a favor del derecho al acceso a la información pública de los poderes ejecutivos. Sin embargo eso no se puede garantizar pues las sesiones podrían tener como objetivo emprender acciones que no favorecen el DAI.

Elemento 3: Comités internos

3.1 Integrantes

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Los comités internos son órganos responsables del acceso a la información pública de cada dependencia, coordinación o entidad del Poder Ejecutivo de Michoacán, compuestos por tres integrantes de la misma unidad administrativa. La actuación de estos comités internos no está normado en el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California. La importancia de la reglamentación de estos comités reside en la importancia de sus funciones, mismas que se detallarán en el siguiente punto.

3.2 Atribuciones

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Son cinco las atribuciones de los comités de información instituidas en el Reglamento michoacano: son los responsables de definir los criterios de operación del acceso a la

información pública al interior de una dependencia, coordinación o entidad; realizan las acciones necesarias para la prontitud del acceso a la información pública al interior de una dependencia o entidad; vigilan y supervisan los procesos de operación para el acceso a la información pública y protección de datos personales; revisan y aprueban los acuerdos de reserva de la información pública, y conocen y resuelven el contenido de las resoluciones de los recursos de revisión. Dado que las atribuciones del Comité bajacaliforniano no están normadas en el Reglamento de su Ley estatal, se podría considerar que sus atribuciones no se precisan con tal profundidad como las de su contraparte michoacana. En teoría, una falta de precisión en la descripción de atribuciones de una entidad responsable de la toma de decisiones tan relacionada con la restricción o facilitación del acceso ciudadano a la información pública, podría generar vacíos legales o ambigüedades en la forma en la que se llevan a cabo sus procedimientos operativos internos, con posibles repercusiones sobre el ejercicio del DAI.

3.3 Periodicidad de sesiones

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Los comités internos de información deben sesionar de forma ordinaria cada tres meses y extraordinariamente cada que sea necesario. Al igual que con los órganos normativos, una mayor cantidad de sesiones anuales podría resultar en un mayor trabajo administrativo a favor del derecho al acceso a la información pública de los poderes ejecutivos. Sin embargo eso no se puede garantizar pues las sesiones podrían tener como objetivo emprender acciones que no favorecen el DAI.

Elemento 4: Unidades de transparencia

4.1 Características

| | | | | |
|-------------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|

La Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California es el órgano operativo encargado de difundir la información de oficio, recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información pública y a los datos personales que se formulen a

las dependencias y entidades. Sus características son descritas ampliamente en el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California.

Esta unidad como tal no existen en el Poder Ejecutivo de Michoacán. Existe una Dirección de Acceso a la Información que realiza una función análoga, sin embargo las características y operatividad de la Dirección se mencionan de manera muy limitada en el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de dicha Entidad.

Desde un punto de vista administrativo, una descripción limitada de una dependencia que concentra la función de agrupar todas las solicitudes de información de las entidades del poder ejecutivo estatal, canalizarlas a los sujetos obligados correctos, supervisar la respuesta y entregarla al solicitante, podría generar algún vacío de tipo procedimental. Desde el punto de vista del ciudadano, podría generar una confusión en la responsabilidad que esta dependencia tiene sobre su ejercicio efectivo del acceso a la información pública de un poder ejecutivo estatal.

4.2 Atribuciones

| | | | | |
|-------------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|

El Reglamento bajacaliforniano contiene un listado de siete atribuciones que corresponden a la Unidad Concentradora de Transparencia: 1) elaborar los formatos de solicitud de información pública y los relativos al acceso a los datos personales; 2) auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes, en la consulta de la información contenida en el portal y, en su caso, orientarlos sobre la formulación de solicitudes de acceso a la información pública y datos personales que corresponda a otros sujetos obligados; 3) realizar los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada, además efectuar las notificaciones a los particulares; 4) establecer los procedimientos internos necesarios que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública y las relativas a los datos personales; 5) capacitar al personal necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y a datos personales; 6) elaborar el índice de la información y de los

expedientes clasificados como reservados, y; 7) lo demás que le señalen en el Comité y otras disposiciones aplicables.

El Reglamento michoacano no estipula una lista de atribuciones para la Dirección de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo, sin embargo menciona funciones particulares y responsabilidades en diversos artículos. En su artículo 24 el Reglamento instituye que “las dependencias, coordinaciones y entidades deberán de proporcionar a la Dirección para su difusión, la información de oficio, de conformidad a lo señalado en el artículo 10 de la Ley, actualizándola periódicamente, atendiendo a su ciclo de generación”. En su artículo 26 se señala a la Dirección como “la unidad encargada de administrar y concentrar la información de oficio que generen las dependencias, coordinaciones y entidades, para su publicación en la página oficial del Gobierno del Estado”. En su artículo 43 estipula que “los acuerdos de reserva de información o ampliación de plazo de reserva, deberán ser remitidos a la Dirección para su revisión y trámite ante el Instituto”. En su artículo 58 se instituyó que “para ejercer el derecho de acceso a la información pública, cualquier persona podrá presentar solicitud ante la entidad pública que posea la información, a través de las unidades designadas para tal efecto; o bien, en la ventanilla de la Dirección.

En este componente, el Reglamento de la Ley de Baja California, es más específico en su lista de atribuciones de su dependencia dedicada a la gestión de las solicitudes de información, en comparación con el Reglamento michoacano. La especificidad de las atribuciones puede ayudar a reducir nominalmente algún tipo de confusión en la responsabilidad que una dependencia tiene sobre su ejercicio efectivo del acceso a la información pública de un poder ejecutivo estatal.

4.3 Atención a usuarios

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El Reglamento de la Ley de Transparencia de Baja California estipula que su Unidad Concentradora deberá contar con un espacio físico y con el personal que se requiera para

atender y orientar al público en materia de acceso a la información, y podrá contar con unidades receptoras en cada uno de los municipios de Baja California o en otros lugares que se considere pertinente, de acuerdo con el Reglamento de dicho Estado.

El Reglamento de Michoacán establece que los funcionarios de la dirección “deben procurar un espacio físico visible al público y personal capacitado para orientar, asesorar y atender a las personas en materia de transparencia y acceso a la información pública, especialmente cuando el solicitante no sepa ni leer ni escribir o hablen una lengua distinta al español, así como equipos de cómputo disponibles para consulta o solicitudes”.

Desde una perspectiva ciudadana, el Reglamento michoacano brinda mayores facultades a los solicitantes de información, en comparación con el Reglamento de Baja California, lo que podría ayudar de forma nominal a un mejor ejercicio del DAI en la Entidad.

Elemento 5: Información de Oficio

5.1 Periodicidad de actualización

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Ambos reglamentos hacen referencia a las leyes de transparencia y acceso a la información al referir a la periodicidad de la actualización de la información de oficio generada por las dependencias o entidades de los poderes ejecutivos estatales. Sin embargo el Reglamento michoacano estipula que la información que por ley no tenga un ciclo de generación y actualización definido se actualizará cada seis meses.

La periodicidad con la que se actualice la información pública de oficio es un determinante nominal para el debido ejercicio del DAI, pues un pues una ley o un reglamento puede contener una lista amplia y facultativa de obligaciones de transparencia para sus sujetos obligados, pero no si éstos no actualizan la información de manera regular, el derecho se estaría impidiendo y no facultando.

5.2 Vigencia de publicación

| | | | | |
|-------------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|

El Reglamento bajacaliforniano estipula de manera general que la información deberá permanecer en los portales oficiales “por lo menos durante su periodo de vigencia”, sin embargo no especifica lineamientos para mantener en línea información sobre administraciones o periodos anteriores. El reglamento michoacano no versa respecto a la vigencia de la publicación de la información de oficio.

5.3 Características y requisitos

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán establece que la información de oficio generada por las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo debe estar ordenada, con datos o información comprensible, sencilla y clara. Además debe regirse por los principios de máxima publicidad, transparencia y veracidad. El Reglamento bajacaliforniano también establece que la información de oficio debe presentarse de manera clara, que asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, sin embargo no especifica que debe regirse por algún principio determinado. Es por eso que se podría considerar que el contenido del Reglamento Michoacano podría considerarse más amplio y facultativo.

La expectativa es que mientras más amplia y precisa sea una lista de características de las obligaciones de transparencia, habría una mayor cantidad de información pública disponible para su consulta y de mejor calidad. Desde la perspectiva de los sujetos obligados, podría representar una mayor transparencia de sus funciones y, nominalmente, una mayor disposición a la divulgación de la información pública en su tutela. Desde la perspectiva ciudadana, una lista más nutrida y precisa, nominalmente, resultaría en una mayor abundancia de información a su disposición, si necesidad de pedirla a través de solicitudes de información.

5.4 Obligaciones de transparencia específicas

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

De acuerdo con el Reglamento michoacano, cinco dependencias del Poder Ejecutivo tienen obligaciones de transparencia específicas. En el caso de Baja California, ninguna de sus dependencias o entidades cuentan con obligaciones particulares instituidas en su Reglamento. La especificidad de las obligaciones de transparencia aumenta de manera nominal el acceso a información particular a la entidad administrativa del poder ejecutivo estatal que la genera, y como consecuencia, amplía las facultades generales de acceso a la información pública en una entidad federativa.

Elemento 6: Información Reservada

6.1 Procedimiento de clasificación

| | | | | |
|-------------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|

El reglamento de Michoacán establece en su artículo 42 que “la clasificación de la información se llevará a cabo por los titulares de la dependencias, coordinaciones y entidades en el momento que: 1) se genere, obtenga, adquiera, o posea la información pública; y, 2) se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de los documentos que no se hubieren clasificado previamente, y se advierta que lo solicitado puede ser clasificado de acuerdo con el artículo 46 de la Ley”.

El Reglamento bajacaliforniano establece de manera más detallada que el Reglamento michoacano el procedimiento para reservar la publicación de información, pues destina un capítulo con cuatro artículos a precisar los dos momentos en los que los titulares de las dependencias o entidades llevan a cabo la clasificación de la información: 1) cuando se genere, obtenga, adquiera o transforme la información; o, 2) se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente. También se instituye que serán los titulares de las dependencias y entidades

los responsables de expedir los acuerdos que fundamenten y motiven la clasificación y desclasificación de la información reservada, de acuerdo con los criterios emitidos por el Comité. Asimismo se indica que “las dependencias y entidades que clasifiquen información como reservada o amplíen el plazo de reserva, deberán remitir de inmediato a la Unidad Concentradora de Transparencia el acuerdo respectivo, a efecto que ésta última mantenga actualizado el índice al que refiere el artículo 28 de la Ley”.

6.2 Manejo de documentos

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El manejo de los documentos reservados está detallado de manera más precisa en el Reglamento michoacano que en el bajacaliforniano, con una lista de cinco elementos que cada archivo reservado debe contener, así el proceso de remisión ante la Dirección de transparencia y el Órgano Garante. Un buen manejo de los documentos reservados es esencial para evitar que información que debería de ser pública, sea referida como reservada o cuando se haya cumplido con la vigencia del periodo pueda ser desclasificado y su información pueda ser accedida por cualquiera que interponga una solicitud de acceso a la información.

6.3 Prueba de daño

| | | | | |
|-------------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|

Cuando determinada información es reservada temporalmente es de vital importancia que los sujetos obligados justifiquen adecuadamente por qué su divulgación podría provocar un impacto negativo particular o colectivo más grande que denegarle a un individuo su derecho a acceder a la información. Esta justificación es conocida como la prueba de daño, es un procedimiento creado para evitar un uso discrecional y/o excesivo de la reserva de información, por lo que constituye un tema muy importante desde una perspectiva ciudadana.

Ambos reglamentos instituyen la obligatoriedad de contener una justificación legalmente fundamentada por la cual la información debe ser reservada, y sustentar debidamente que

el daño que acusaría su publicación es mayor al ocasionado por reservarlo temporalmente, sin embargo el Reglamento bajacaliforniano instituye este componente con un mayor detalle.

6.4 Procedimiento de desclasificación

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El proceso de desclasificación de información es referido de manera muy limitada en el Reglamento de Baja California, y en lugar de precisar el proceso hace referencia a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado. En contraste, este proceso es descrito a detalle en dos artículos del Reglamento michoacano. En su artículo 49 el Reglamento michoacano precisa que “la información clasificada como reservada podrá ser desclasificada: 1) a partir del vencimiento del periodo de reserva; 2) por acuerdo que señale que han desaparecido las causas que dieron origen a la clasificación; 3) cuando así lo determine la Ley. Asimismo, el artículo 50 estipula que “cuando a juicio del titular de la dependencia, coordinación o entidad, sea necesario ampliar el plazo de reserva de la información clasificada, se deberá dictar nuevo acuerdo en el que funde y motive tal determinación. El término de reserva se contará a partir de la fecha de acuerdo que clasifica la información como tal, que ninguno de los casos podrá superar los diez años”.

6.5 Versiones públicas

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 1 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Las versiones públicas son documentos de los cuales se suprime la información considerada legalmente reservada o confidencial, de conformidad con las leyes estatales. El objetivo de estas versiones es facultar el acceso a un documento a pesar de que contiene información que no debe ser publicada, así como impedir que esta información particular sea utilizada como un pretexto para evitar la publicación del resto del documento. Por este motivo su inclusión en las leyes estatales se convierte en un potenciador nominal del ejercicio del DAI en las entidades federativas.

Ambos reglamentos establecen, con una amplitud y precisión similar, la obligación de los sujetos obligados de proporcionar a los solicitantes versiones públicas de los documentos que contengan información reservada siempre y cuando ésta pueda ser eliminada o bloqueada del documento.

Elemento 7: Información Confidencial

7.1 Administración de información confidencial

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán define de manera precisa la información confidencial como “los datos de una persona física identificada o identificable, relativos a: origen étnico o racial; características físicas, morales o emocionales, vida afectiva o vida familiar; domicilio, número de teléfono, patrimonio, ideología, opiniones políticas, creencias religiosas o filosóficas; estados de salud físicos o mentales; preferencia sexual; participación en asociaciones o la afiliación a una agrupación gremial; u otras análogas que afecten su intimidad; y, la información entregada con tal carácter por los particulares”. Además la clasifica en dos tipos: 1) datos de carácter personal; y, 2) datos sensibles. Adicionalmente, estipula las condiciones bajo las cuales se podrá publicar información confidencial.

El Reglamento bajacaliforniano solo establece en su artículo 27 que “la información confidencial no estará sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter de manera indefinida, salvo que medie el consentimiento expreso del titular de la información o en los casos a que refiere el artículo 32 de la Ley”. En su artículo 28 simplemente enuncia “el consentimiento expreso de los particulares titulares de la información será por escrito”.

7.2 Acceso a información confidencial

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Ambos reglamentos contemplan mecanismos de acceso a la información personal de carácter confidencial en posesión de sujetos obligados, sin embargo el Reglamento bajacaliforniano dedica tan solo tres artículos, mientras que el michoacano dedica nueve artículos al tema, abordando de manera más precisa el procedimiento, reduciendo de manera nominal, la posibilidad de errores o malas interpretaciones al momento de llevar a cabo este proceso por parte de los ciudadanos.

Elemento 8: Mecanismos de solicitud de información

8.1 Requisitos

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Para interponer una solicitud de información, los sujetos obligados imponían una serie de requisitos a los particulares recurrentes. Si el reglamento de una ley contemplaba pocos requisitos y su cumplimiento no representaba una dificultad para los ciudadanos, entonces se podría considerar que el reglamento era jurídicamente facultativa. Caso contrario, si imponía una lista extensa de requisitos y éstos eran difíciles de cumplir, entonces el reglamento se podría considerar jurídicamente restrictivo.

El Reglamento michoacano contiene una lista de cinco requisitos que deben cumplirse al interponer una solicitud de acceso a la información, así como el procedimiento de aclaración en caso de que falte alguno de los datos requeridos. El Reglamento bajacaliforniano no versa al respecto, lo cual no significa que no existieran requisitos, o que fueran tan laxos que no tuvieran que ser incluidos. En este caso particular, la omisión de los requisitos representa una carencia que pudiera resultar nominalmente restrictiva para el ejercicio del DAI.

8.2 Tiempos de respuesta

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Desde un punto de vista ciudadano, los tiempos más cortos para la respuesta de una solicitud de información por parte de los sujetos obligados podía constituirse como un factor positivo, desde un punto de vista ciudadano. Diez días hábiles es el periodo establecido en el Reglamento michoacano para dar respuesta a solicitudes de información.

En el Reglamento de Baja California no se estipulan plazos máximos para la entrega de información pública. De nueva cuenta, esta omisión podría considerarse como una característica restrictiva, aunque solo nominalmente.

8.3 Tiempos de prórroga

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El Reglamento michoacano menciona el procedimiento para que un sujeto obligado haga uso de su derecho a gozar de una prórroga para la entrega de la información solicitada, sin embargo no menciona tiempos máximos de la prórroga. En el caso del Reglamento de Baja California, no se menciona siquiera el derecho de prórroga de los sujetos obligados, por lo que se considera un aspecto restrictivo al ejercicio del DAI.

8.4 Costos

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 1 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Ambos reglamentos instituyen con una amplitud y precisión similar, la obligación de los solicitantes de cubrir el costo de la reproducción y/o envío de la información requerida en formato impreso o en dispositivos de almacenaje, previo a su entrega, así como los procedimientos para llevarlo a cabo.

Elemento 9: Mecanismos de impugnación

9.1 Requisitos

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Para interponer un recurso de revisión, los órganos garantes imponían una serie de requisitos a los particulares recurrentes. Si el reglamento de una ley estipulaba pocos requisitos y su cumplimiento no representaba una dificultad para los ciudadanos, entonces se podría considerar que la el reglamento de la ley era jurídicamente facultativo. Caso contrario, si un reglamento imponía una lista extensa de requisitos y estos eran difíciles de cumplir, entonces se podría considerar jurídicamente restrictivo.

El Reglamento michoacano contiene una lista de nueve requisitos para que un particular interponga un recurso de revisión a una respuesta nula o que considere que violente su derecho al acceso a la información. El Reglamento bajacaliforniano no versa sobre los mecanismos de impugnación, lo cual no significa que no existieran requisitos, o que fueran tan laxos que no tuvieran que ser incluidos. En este caso particular, la omisión de los requisitos representa una carencia que pudiera resultar nominalmente restrictiva para el ejercicio del DAI.

9.2 Procedimiento

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

Las fechas y procesos interinstitucionales involucrados en el proceso de desahogo de un recurso de revisión son detallados en el Reglamento michoacano. El Reglamento bajacaliforniano no versa al respecto. La precisión de la descripción de estos procedimientos es de suma importancia, pues los particulares que interponen un procedimiento de revisión deben estar pendientes de todos los pasos del proceso de desahogo para participar en ellos de la manera en la que se va indicando, y así incrementar las posibilidades que de que tenga un adecuado desarrollo y una dictaminación apropiada.

Elemento 10: Sanciones

10.1 Facultad para sancionar

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El objetivo de las sanciones era reducir de forma nominal los comportamientos inadecuados de los sujetos obligados y fomentar el apego a los lineamientos jurídicos, al presentar un riesgo latente de recibir una amonestación de tipo administrativa o incluso penal. Desde una perspectiva ciudadana, las sanciones podían representar un potenciador nominal del ejercicio del DAI.

En este sentido el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California no estipula sanciones a servidores públicos por su incumplimiento a la Ley o al mismo Reglamento, mientras que el Reglamento michoacano si lo mencionaba, pero no precisaba que entidad es la responsable de aplicar las sanciones, lo que impedía un cumplimiento adecuado del objetivo por el cual fueron instituidas.

10.2 Causales de sanción

| | | | | |
|-------------|---|------|---|----|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC |
|-------------|---|------|---|----|

El Reglamento michoacano establece que los funcionarios públicos responsables de la atención a solicitudes de información deberán estar al pendiente del ingreso de solicitudes o recursos, y en caso de incumplimiento de sus obligaciones se hará acreedor a las sanciones que marca la Ley. El Reglamento bajacaliforniano no versa al respecto.

6.2.1.1 Resultados de la evaluación de los reglamentos de las leyes de transparencia

La importancia de los reglamentos de las leyes de transparencia de los poderes ejecutivos estatales residía en su función específica de detallar los procedimientos, criterios y lineamientos institucionales para regular la operación de los órganos y unidades administrativas establecidos en las leyes de transparencia estatales, con el fin último de

proporcionar a la población la transparencia y acceso a la información a la que tenía derecho.

La evaluación permitió reconocer que un reglamento claro, preciso y amplio, podía incrementar de manera nominal la eficacia de los procedimientos operativos en materia de acceso a la información de los poderes ejecutivos estatales, principalmente de los sujetos obligados, pero también de las unidades de información. Asimismo, la operación de los órganos garantes se veía beneficiada por la precisión y amplitud de los procesos instituidos en los reglamentos. También la ciudadanía podía ver beneficiada, ya que un mejor funcionamiento de estas instituciones resultaría en un mejor procesamiento de sus solicitudes de información, en más y mejor información pública de oficio, así como en una resolución más eficaz a sus recursos de revisión. Sin embargo el mayor potenciador del derecho a la información, desde el punto de vista ciudadano, es la instauración de criterios en los reglamentos que privilegiaran la legalidad y la máxima publicidad, brindaría a la población mayores facultades de acceso a la información generada por los sujetos obligados de una entidad federativa.

Caso contrario, la promulgación de un reglamento que no cumpliera con estas características, o peor aún, la falta de un reglamento, como era el caso de Tamaulipas, reducía las facultades de acceso a la información de una determinada entidad federativa. Por este motivo resulta tan importante enfatizar en las consecuencias negativas de la carencia de un reglamento para la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas.

Ahora, entre los dos reglamentos evaluados, el michoacano superaba al bajacaliforniano en nueve de los diez elementos que lo constituían. De manera general, el Reglamento michoacano describió de una manera más detallada los procedimientos para la publicación y acceso a la información pública, así como para la salvaguardia de posibles violaciones a este derecho ciudadano. También contenía la mejor descripción de los lineamientos operativos de las instituciones responsables de gestionar y garantizar el

acceso a la información pública. El Reglamento bajacaliforniano solamente lo superaba en un elemento, mientras que en otro elemento resultaron empatados.

Respecto a los fundamentos de los reglamentos, el michoacano superó al bajacaliforniano, ya que éste último no incluía ninguno de los cinco componentes: no establecía objetivos ni principios rectores; tampoco describía lineamientos para la administración de archivos, para la coordinación interinstitucional, ni para la atención a solicitantes de información.

El segundo elemento de los reglamentos refería a los órganos normativos de los poderes ejecutivos estatales, destacando el Reglamento michoacano por establecer la estructura orgánica más amplia y equilibrada en función de sus integrantes, así como por facultarlos con mayores atribuciones. El Reglamento de Baja California destacaba por sesionar más veces al año que su contraparte michoacana. El tercer elemento evaluaba de la misma manera a los comités internos de las dependencias o entidades de los poderes ejecutivos estatales. En este elemento el Reglamento michoacano superaba al bajacaliforniano en sus tres componentes: integrantes, atribuciones y periodicidad de sus sesiones.

El Reglamento michoacano superaba al de Baja California en sus procedimientos para la publicación de información de oficio, estableciendo de manera más completa los lineamientos para la actualización de la información; imponiendo requisitos y características más estrictas para la información publicada, y estableciendo obligaciones específicas para determinados sujetos obligados. El Reglamento bajacaliforniano solo destacaba por establecer lineamientos para la vigencia de la información publicada.

Los dos reglamentos resultaron empatados en sus procedimientos para la reserva de información, al tener el mismo número de componentes potenciadores del acceso a la información pública. Mientras que el Reglamento michoacano destacaba en sus lineamientos para el manejo de documentos, y en detallar los procesos para la desclasificación de información, el de Baja California establecía mejores lineamientos para la clasificación de la información y para la presentación de la prueba de daño por

parte de los sujetos obligados. Ambos establecían procedimientos parecidos para la creación de versiones públicas de documentos que contuvieran información reservada.

Respecto a los lineamientos para la administración de información confidencial y los procedimientos para que los particulares accedieran a su información personal, el Reglamento de Michoacán superaba al bajacaliforniano. También lo superaba en detallar sus procedimientos para la solicitud de información y sus mecanismos de impugnación ante los órganos garantes. El Reglamento michoacano superaba al bajacaliforniano en todos los componentes de estos dos elementos.

Finalmente el Reglamento de Michoacán destacaba en el elemento de sanciones, ya que en Baja California los órganos garantes no contaban con la facultad para imponer sanciones a los sujetos obligados que incumplieran con sus responsabilidades en materia de acceso a la información establecidos en la Ley de Transparencia estatal.

Cuadro 6.1 Resultado de evaluación a los reglamentos de las leyes de transparencia

| Elementos | Componentes | | MICH | BC |
|--|-----------------|--|------------|-----------|
| | | | Posiciones | |
| Elemento 1: Fundamentos | 1.1 | Objetivos | 1 | 2 |
| | 1.2 | Principios | 1 | 2 |
| | 1.3 | Administración de archivos | 1 | 2 |
| | 1.4 | Coordinación interinstitucional | 1 | 2 |
| | 1.5 | Atención a usuarios | 1 | 2 |
| Elemento 2: Órganos normativos | 2.1 | Integrantes | 1 | 2 |
| | 2.2 | Atribuciones | 1 | 2 |
| | 2.3 | Periodicidad de sesiones | 2 | 1 |
| Elemento 3: Comités internos | 3.1 | Integrantes | 1 | 2 |
| | 3.2 | Atribuciones | 2 | 1 |
| | 3.3 | Periodicidad de sesiones | 1 | 2 |
| Elemento 4: Unidades de transparencia | 4.1 | Características | 2 | 1 |
| | 4.2 | Atribuciones | 2 | 1 |
| | 4.3 | Atención a usuarios | 2 | 1 |
| Elemento 5: Información de Oficio | 5.1 | Periodicidad de actualización | 1 | 2 |
| | 5.2 | Vigencia de publicación | 2 | 1 |
| | 5.3 | Características y requisitos | 1 | 2 |
| | 5.4 | Obligaciones de transparencia específicas | 1 | 2 |
| Elemento 6: Información Reservada | 6.1 | Procedimiento de clasificación | 2 | 1 |
| | 6.2 | Manejo de documentos | 1 | 2 |
| | 6.3 | Prueba de daño | 2 | 1 |
| | 6.4 | Procedimiento de desclasificación | 1 | 2 |
| | 6.5 | Versiones públicas | 1 | 1 |
| Elemento 7: Información Confidencial | 7.1 | Administración de información confidencial | 1 | 2 |
| | 7.2 | Acceso a información confidencial | 1 | 2 |
| Elemento 8: Mecanismos de solicitud de información | 8.1 | Requisitos | 1 | 2 |
| | 8.2 | Tiempos de respuesta | 1 | 2 |
| | 8.3 | Tiempos de prórroga | 1 | 2 |
| | 8.4 | Costos | 1 | 1 |
| Elemento 9: Mecanismos de impugnación | 9.1 | Requisitos | 1 | 2 |
| | 9.2 | Procedimiento | 1 | 2 |
| Elemento 10: Sanciones | 10.1 | Facultad para sancionar | 1 | 2 |
| | 10.2 | Causales de sanción | 1 | 2 |
| | TOTAL | | 41 | 56 |
| | POSICIÓN | | 1 | 2 |

Fuente: Elaboración propia con información de los reglamentos de las leyes de transparencia de Baja California y Michoacán.

6.2.2 Evaluación de reglamentos de órganos garantes

La segunda parte de esta sección se enfoca en la evaluación de los reglamentos operativos de los órganos garantes estatales de Michoacán, Baja California y Tamaulipas. La hipótesis que prevalece en esta evaluación es que una mayor evolución de los contenidos de los reglamentos operativos brindaba a la población mayores facultades para acceder a información pública en las entidades federativas.

Para su evaluación los reglamentos fueron divididos en dos elementos centrales que permitieron analizar y contrastar de manera más precisa y equitativa el alcance de la evolución lograda durante el periodo de estudio. Éstos a su vez fueron divididos en los 17 componentes más relevantes de su estructura. Cada uno de estos elementos y componentes fueron determinados a partir del contenido mismo de los reglamentos, representando las unidades que pudieran incidir nominalmente en una mayor o menor capacidad de acceso al derecho a la información pública.

La expectativa de esta evaluación es identificar los elementos de los reglamentos que, nominalmente, permiten un ejercicio del DAI facultativo o restrictivo, para verificar su incidencia en un ejercicio posterior de acceso efectivo a la información. Esta evaluación comparada no atribuyó calificaciones, puesto que el objetivo principal era describir y evaluar en función de las facultades o restricciones que los procedimientos imponían de manera nominal al ejercicio efectivo del DAI.

A continuación se presenta una lista de dichos elementos y componentes de los reglamentos con una descripción breve de cada uno:

Elemento 1: Disposiciones generales

Este elemento se conforma por los ocho componentes elementales que determinaban la operación general de los órganos garantes estatales, desde: 1) los objetivos que buscaban cumplir los institutos de transparencia, así como, 2) los principios que regían su operación; 3) las características generales del órgano garante; 4) los mecanismos de

coordinación con otras instituciones de la entidad; 5) la estructura orgánica de los institutos; 6) los procedimientos para atribuir una responsabilidad administrativa; 7) los lineamientos del servicio civil o servicio profesional de carrera de cada instituto; así como 8) la periodicidad con la que sesionaba el pleno del órgano garante.

La expectativa de la evaluación de este elemento es que los institutos de transparencia estatales que instituyeron los procedimientos operativos más eficaces y las estructuras orgánicas más eficientes, brindaban a la población mayores garantías de acceso a la información pública.

Elemento 2: Atribuciones

Este elemento se enfoca en las atribuciones que los reglamentos conferían a cada integrante de los órganos garantes estatales: 1) el Pleno de los institutos de transparencia; 2) el comisionado o consejero presidente del instituto; 3) el resto de los comisionados o consejeros del instituto; 4) el secretario ejecutivo o secretario general; 5) el departamento o coordinación jurídica; 6) la unidad o coordinación administrativa; 7) el departamento o coordinación de capacitación y difusión; 8) la contraloría interna; así como 9) las otras unidades y departamentos estipulados en los reglamentos.

La expectativa de la evaluación de este elemento es que mientras más facultades confirieran los reglamentos a los integrantes de los institutos de transparencia estatales, estos podían brindar a la población mayores garantías de acceso a la información pública.

Evaluación a los reglamentos internos de los órganos garantes.

Elemento 1: Disposiciones generales

1.1 Objetivos

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | TAMP | 3 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El Reglamento del Instituto de Transparencia de Baja California contiene la lista más amplia y detallada de objetivos, con cuatro elementos de carácter interno: 1) establecer la

estructura orgánica del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California; 2) definir las atribuciones y deberes de sus órganos; 3) regular los procesos internos para su adecuado funcionamiento; y, 4) en general, proveer lo necesario para el ejercicio de las facultades que tienen conferidas por mandato de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.

Por su parte el Reglamento de Tamaulipas contienen tres objetivos: establecer la estructura orgánica y regular el funcionamiento y operación del Instituto; 2) definir las atribuciones de los servidores públicos que lo integran; y, 3) fijar normas internas de funcionamiento para el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas.

El Reglamento de Michoacán contenía solamente dos objetivos: 1) establecer la organización y la estructura orgánica; y, 2) regular el funcionamiento y la operación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán.

El reglamento del Instituto bajacaliforniano presenta el contenido más extenso y completo en este componente, lo que lo convierte en el ordenamiento con los objetivos más amplios. Desde una perspectiva ciudadana, la amplitud y especificidad de los objetivos del reglamento podrían facultar al usuario, de manera nominal, a obtener una defensa de su derecho al acceso a la información más ordenada y eficiente.

1.2 Principios

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | TAMP | 3 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El Reglamento de Baja California establece que sus disposiciones se basarán en doce principios rectores: 1) máxima publicidad; 2) sencillez; 3) prontitud en el procedimiento de acceso a la información; 4) austeridad; 5) gratuidad; 6) suplencia de la solicitud; 7) apertura; 8) claridad; 9) veracidad; 10) oportunidad; 11) suficiencia; y, 12) pertinencia.

El Reglamento tamaulipeco establece que se regirá “por los principios de publicidad, legalidad e independencia”, mientras que el reglamento de Michoacán no establecía principios jurídicos rectores.

Estos principios jurídicos representan los valores admitidos por cada reglamento y establecen los límites dentro de los que debe llevarse a cabo la interpretación de su contenido, de manera que una mientras más extensa y clara sea su redacción, aumentará potencialmente una mejor interpretación de su sentido, sus parámetros y fundamentos.

1.3 Características generales del órgano garante

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | TAMP | 3 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El Reglamento bajacaliforniano contiene la lista de características más amplia y detallada sobre las funciones y la autonomía de su Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública: “es un organismo constitucionalmente autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión, con sede en la capital del Estado, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, la protección de datos personales, resolver sobre recursos de revisión en materia de acceso a la información pública y datos personales, así como las denuncias públicas interpuestas por violaciones a las disposiciones a información pública de oficio”.

Las características del Instituto michoacano instituidas en su el Reglamento son más reducidas: “es un organismo de autoridad, decisión, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública, con autonomía patrimonial, de operación y de gestión”. Las características del Instituto tamaulipeco instituidas en su reglamento son las más reducidas de los tres: “es un órgano público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, regido por los principios de publicidad, legalidad e independencia”.

1.4 Mecanismos de coordinación interinstitucional.

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | TAMP | 3 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

Desde un punto de vista administrativo, contar con lineamientos de coordinación interinstitucional debidamente reglamentados constituye un elemento facultativo para un mejor desahogo de los numerosos procedimientos burocráticos compartidos, que al final ayudan a potenciar de manera nominal el ejercicio efectivo del acceso a la información por parte de los ciudadanos.

En este sentido el Reglamento del Órgano Garante de Baja California estipula los mecanismos más completos para la coordinación interinstitucional: “el Instituto podrá establecer mecanismos de colaboración con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, así como con los sujetos obligados de la Ley para cumplir con las obligaciones establecidas en la misma, este Reglamento y los lineamientos generales expedidos por él, particularmente en lo que se refiere a las obligaciones de transparencia, a los procedimientos de acceso a la información pública, a los de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales, así como al establecimiento y operación de las unidades de transparencia”.

En comparación, el Reglamento tamaulipeco hace una mención más breve al respecto: “para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, este Reglamento y en las demás disposiciones y acuerdos aprobados por el Pleno, el Instituto podrá establecer mecanismos de colaboración con entidades y dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, mediante acuerdos o convenios que deberán ser ratificados por el Pleno”. El Reglamento michoacano no versa al respecto.

1.5 Estructura orgánica

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | TAMP | 3 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El Órgano Garante de Baja California tiene la estructura institucional más compleja, de acuerdo con su reglamento interior. Se compone de cuatro órganos: el pleno; el consejero ciudadano presidente, un secretario ejecutivo y una contraloría interna. Adicionalmente, cuenta con cuatro coordinaciones: de administración y procedimientos; de asuntos jurídicos; de capacitación y difusión, y de evaluación y seguimiento. Además, se podrá contar con las direcciones, unidades, personal técnico y administrativo adicional que autorice el pleno.

El Reglamento tamaulipeco establece que el Órgano Garante contará con una estructura institucional compuesta de manera permanente por nueve entidades: el pleno, el comisionado presidente, los comisionados, el secretariado ejecutivo, la dirección de capacitación y difusión, así como cuatro unidades (jurídica, administrativa, de sistemas y de contraloría).

El Instituto de Transparencia de Michoacán también cuenta con una estructura orgánica variable compuesta por siete entidades: el consejo, los consejeros, el consejero presidente, la secretaría general, la dirección de investigación y enlace, la coordinación de administración, así como las unidades y personal técnico y administrativo que se autorice, de acuerdo a sus requerimientos operativos y presupuestales.

1.6 Responsabilidad administrativa

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El Reglamento bajacaliforniano destina todo un capítulo al tema de las faltas administrativas, que contiene tres artículos que versan al respecto y contienen una lista de 12 causantes de faltas administrativas. Un artículo del Reglamento de Michoacán estipula los causantes de responsabilidades administrativas y los procedimientos de sanción para los funcionarios del Instituto incurra en conductas indebidas. El Reglamento de

Tamaulipas simplemente estipula que será la Contraloría la encargada en materia de responsabilidades administrativas.

El objetivo de las sanciones como los procedimientos de responsabilidad administrativa es reducir de forma nominal los comportamientos inadecuados de los sujetos obligados y fomentar el apego a los lineamientos jurídicos, al presentar un riesgo latente de recibir una amonestación de tipo administrativa. Desde una perspectiva ciudadana, las sanciones podían representar un potenciador nominal del ejercicio del DAI. De ahí reside la importancia de las causantes de sanciones y los procedimientos administrativos queden claramente estipulados en los reglamentos.

1.7 Servicio civil/profesional de carrera

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El servicio civil o profesional de carrera es un mecanismo para la contratación y permanencia del personal basado sus capacidades y méritos laborales. Su objetivo es lograr que el personal de una entidad pública cuente con los funcionarios más capacitados y especializados en su labor, y que permanezcan en sus puestos o asciendan basados en logros comprobables. Desde una perspectiva ciudadana el servicio civil o profesional de carrera puede ser un potencilizador nominal para un mejor manejo y resolución de los recursos de revisión o denuncias de parte de los funcionarios de los institutos de transparencia.

El Reglamento bajacaliforniano destina un capítulo con siete artículos al tema del servicio profesional de carrera, en el que se detallan las bases del sistema, los derechos y obligaciones del personal bajo este sistema basado en capacidades y méritos laborales. El Reglamento michoacano menciona que la contratación y permanencia de los funcionarios del Órgano Garante se basará en el sistema de servicio civil de carrera y precisa los funcionarios responsables de su administración, pero no lo describe ni detalla su funcionamiento. El Reglamento de Tamaulipas no versa al respecto.

1.8 Periodicidad de sesiones

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El Pleno del Órgano Garante de Baja California es el que sesiona con mayor frecuencia. De acuerdo con lo instituido en su Reglamento, la periodicidad estipulada de las sesiones es una vez por semana. En el caso del Pleno del Órgano Garante michoacano, las sesiones deben celebrarse de manera quincenal, mientras que en Tamaulipas cuando menos una vez al mes.

La importancia de este componente reside en el supuesto de que una mayor periodicidad en las sesiones de los órganos garantes puede resultar en un mayor desahogo de los casos pendientes por resolver. De esta manera, si el Instituto bajacaliforniano sesiona más seguido, en teoría podrá resolver un recurso de revisión más rápido.

Elemento 2: Atribuciones

La amplitud de las atribuciones instituidas en los reglamentos de las leyes de transparencia y acceso a la información pública es un factor importante, ya que indica a la ciudadanía, los organismos gubernamentales y el propio órgano garante, cuales son las funciones específicas que debe cumplir y las facultades jurídicas con las que cuentan para lograrlo.

2.1 Pleno

| | | | | | | |
|-------------|---|------|---|----|---|------|
| Posiciones: | 1 | MICH | 2 | BC | 3 | TAMP |
|-------------|---|------|---|----|---|------|

El Pleno del Órgano Garante michoacano es el que mayor cantidad de atribuciones tiene encomendadas (38) de acuerdo con su Reglamento interior. Le sigue Baja California con 34 y Tamaulipas con 16. Más allá del número, el Reglamento de Michoacán el contenido de las atribuciones del Pleno le brida una mucho mayor capacidad nominal para desarrollar un trabajo de defensa del derecho al acceso a la información en la Entidad, con facultades que destacan como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de transparencia a través de monitores periódicos a los sujetos obligados; implementar

mecanismos de participación ciudadana, y emitir resoluciones, recomendaciones y medios de apremio necesarios para asegurar el cumplimiento de la Ley.

2.2 Comisionado/consejero presidente

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El consejero presidente del pleno del Órgano Garante bajacaliforniano es el que mayor cantidad de atribuciones tiene encomendadas de acuerdo con su Reglamento interior. Le sigue el michoacano y el tamaulipeco. La diferencia principal radica en que el reglamento de la Ley de Baja California estipula dos categorías de facultades al consejero presidente del Pleno del Instituto: la primera, que ejerce al momento de la sesión del pleno y son más de tipo administrativo, enfocados a sus funciones específicas durante las sesiones; y la segunda categoría, de las funciones adicionales a la dictaminación de recursos de revisión, y más relacionadas con funciones que permita un mejor ejercicio del DAI en la Entidad.

2.3 Comisionados/consejeros

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

Los consejeros del pleno del Órgano Garante bajacaliforniano son los que mayor cantidad de atribuciones tiene encomendadas de acuerdo con su Reglamento interior. Le sigue Michoacán y Tamaulipas. Al igual que en el componente anterior, los consejeros que integran el pleno del Instituto bajacaliforniano cuentan con dos tipos de atribuciones, y en su conjunto son más amplias, precisas y facultativas para el ejercicio ciudadano del DAI que las de sus contrapartes michoacanas y tamaulipecas.

2.4 Secretario ejecutivo/general

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | MICH | 3 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

El secretario general del Órgano Garante bajacaliforniano es el que mayor cantidad de atribuciones tiene encomendadas de acuerdo con su Reglamento interior. Le sigue el secretario ejecutivo del Instituto michoacano y al final el de Tamaulipas. De nueva

cuenta, la amplitud de las facultades del secretario ejecutivo del Instituto bajacaliforniano reside en el hecho de que cuenta con las dos categorías de facultades: dentro y fuera de las sesiones del Pleno.

2.5 Departamento/coordinación jurídica

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | TAMP | 2 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

La coordinación de asuntos jurídicos del Instituto bajacaliforniano es el que mayor cantidad de atribuciones tiene encomendadas de acuerdo con su Reglamento interior, divididas en dos tipos: las primeras que refieren de manera particular a su labor dentro de las sesiones del Pleno, y las segundas, que refieren a la realización de actividades análisis y asesoría jurídica para el desahogo de los recursos de revisión. Le sigue la unidad jurídica del Instituto tamaulipeco, mientras que el Órgano Garante michoacano no cuenta con una unidad o coordinación jurídica, ya que la labor de asesoría, investigación y desarrollo jurídico corresponde al secretariado general.

2.6 Unidad/coordinación administrativa

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 1 | MICH | 2 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

Las coordinaciones de administración de los órganos garantes de Michoacán y de Baja California coinciden tanto en número como en contenido referente a sus atribuciones conferidas en sus reglamentos. La unidad administrativa de Tamaulipas cuenta presenta un número y contenido más limitado respecto a sus atribuciones.

Si bien las labores de tipo administrativo no tienen una incidencia tan directa en la práctica ciudadana del DAI como otras áreas, representan un elemento indispensable para un funcionamiento operativo de todo un órgano garante estatal, por lo que atribuciones limitadas de éste departamento en particular podrían resultar, de manera nominal, en una afectación al trabajo de defensa del DAI en una entidad.

2.7 Departamento/coordinación de capacitación y difusión

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | TAMP | 3 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

La coordinación de capacitación y difusión del Órgano Garante de Baja California posee la mayor cantidad de atribuciones (15) de acuerdo con su Reglamento. Le sigue el departamento de capacitación y difusión de Tamaulipas con siete. El Órgano Garante de Michoacán no cuenta con una unidad administrativa de este tipo. La dirección de investigación y enlace es la que funge como responsable de esta actividad.

Nominalmente, la labor de difusión y capacitación que realizan los órganos garantes estatales tiene una incidencia importante sobre el actuar de los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública. La importancia de contar con un equipo de capacitación capaz y con atribuciones amplias reside en los efectos multiplicadores que podrán tener sobre las entidades públicas del Estado, lo que podría incidir de manera directa en su nivel de apego a la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información.

2.8 Contraloría

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 2 | TAMP | 3 | MICH |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

La contraloría interna del Órgano Garante de Baja California posee la mayor cantidad de atribuciones (19) de acuerdo con su Reglamento. Le sigue la unidad de contraloría de Tamaulipas con nueve. El Órgano Garante de Michoacán no cuenta con una contraloría interna. En este sentido, una mayor amplitud en el número y contenido de las atribuciones de las contralorías incide de manera nominal en la capacidad de vigilancia que estas puedan ejercer sobre el resto de las áreas que conforman los Institutos. Desde una perspectiva administrativa, una mayor vigilancia fomenta un mejor desempeño. Desde la perspectiva ciudadana, un mejor desempeño de los funcionarios que laboran en un órgano garante podría resultar en una mejor defensa de su derecho al acceso a la información.

2.9 Otras unidades y departamentos

| | | | | | | |
|-------------|---|----|---|------|---|------|
| Posiciones: | 1 | BC | 1 | MICH | 2 | TAMP |
|-------------|---|----|---|------|---|------|

Los reglamentos de los tres órganos garantes han instituido sus propias unidades administrativas de acuerdo a sus objetivos y lo que prevé cada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El Órgano Garante de Baja California cuenta con una coordinación de evaluación y seguimiento, que asesora y orienta a las unidades de transparencia de los sujetos obligados respecto al cumplimiento de la Ley estatal y revisa la clasificación que éstos dan a la información pública. También desarrollan indicadores de desempeño para los sujetos obligados; proponen metodologías que permitan mejorar la calidad de la información pública a la ciudadanía y operan los sistemas informáticos del Instituto, entre otras atribuciones.

El Instituto de Transparencia de Michoacán cuenta con la dirección de investigación y enlace, responsable del desarrollo e implementación de programas y proyectos de evaluación y vigilancia del cumplimiento de obligaciones de los sujetos obligados; de diseño de políticas en materia de acceso a la información; de formulación de estrategias de coordinación interinstitucional y comunicación social, así como coordinar la política informática del Instituto.

El Reglamento tamaulipeco establece que el Órgano Garante contará con una unidad de sistemas, dedicada específicamente a operar sus sistemas informáticos.

Este último componente resulta difícil de contrastar, pues las dos unidades administrativas de los Institutos de Baja California y de Michoacán juegan un papel prácticamente igual de importante y relacionado con el ejercicio del DAI en un Estado, de manera que se podría considerar un empate entre ambos. No así con la Unidad de Sistemas del Instituto tamaulipeco, pues instancia desempeña un papel más de tipo técnico burocrático.

6.2.2.1 Resultados de la evaluación de los reglamentos de órganos garantes

El reglamento operativo de los órganos garantes estatales que más destacó entre los tres evaluados fue el de Baja California, superando al michoacano y al tamaulipeco en los dos elementos que los conformaban: disposiciones generales y atribuciones, así como en 16 de sus 17 componentes. Más allá de las posiciones, el Reglamento bajacaliforniano presentó una mayor evolución en su contenido, ya que logró describir los procedimientos operativos de una manera más amplia y garantista. Asimismo expuso con mayor detalle las atribuciones y obligaciones de los sujetos obligados del Estado. Este contenido más desarrollado propiciaba, de manera nominal, mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información pública en la Entidad.

El primer elemento de los reglamentos operativos de los órgano garantes llevaba por título Disposiciones Generales, y se integraba por ocho componentes esenciales para su operación. El contenido de los primeros dos componentes, los objetivos y los principios, podrían considerarse como fundamentales para comprender los límites del ejercicio del derecho al acceso a la información que cada reglamento pretendía instituir en la ordenanza. Estos componentes también sirven como una referencia para determinar si su concepción de los procedimientos para el ejercicio del DAI sería amplia y garantista o reducida y restrictiva.

Otro componente que destaca de manera particular es el 1.6, Responsabilidades Administrativas. Sobresale por dos factores, siendo el primero su importancia para reducir de forma nominal los comportamientos inadecuados de los sujetos obligados y fomentar el apego a los lineamientos jurídicos y operativos establecidos en los marcos legales estatales. El segundo motivo por el que destaca en este ejercicio es porque el Instituto de Transparencia de Michoacán es el único de los tres órganos garantes evaluados facultado para imponer sanciones tanto administrativas como multas económicas. Sin embargo su reglamento no profundiza tanto como el bajacaliforniano en la descripción y explicación de los procedimientos y pormenores involucrados en el

proceso de atribución de una responsabilidad administrativa, por lo que su contenido se podría considerar más limitado. Es ese contraste entre contar con facultades amplias y describirlo de manera limitada lo que destaca de este componente, y por lo que su contenido en el reglamento podría considerarse como restrictivo.

El segundo elemento que conformaba los reglamentos operativos de los órganos garantes eran las atribuciones de sus integrantes. El Reglamento del órgano garante bajacaliforniano superó al reglamento de Michoacán y al de Tamaulipas en seis de los nueve componentes que lo integran. Superado por el Reglamento michoacano en el componente 2.1, el cual refiere a las atribuciones de los plenos de los institutos de transparencia, y empatando también con el michoacano en dos componentes: el 2.6, que refiere a las facultades de las unidades de administración de los órganos garantes, así como en el 2.9, que refiere a las facultades de otras unidades y departamentos operativos.

En este segundo elemento destaca una fortaleza importante: la precisión con la que el Reglamento del Órgano Garante de Baja California instituye las atribuciones de varios funcionarios y departamentos del Instituto, incluyendo su consejero presidente, los demás consejeros que integran el Pleno, el secretario general del Instituto y su coordinación jurídica. Su importancia radica no solo en que poseen un número más elevado de atribuciones para que, de manera nominal, puedan ejercer una mejor defensa del derecho al acceso a la información pública, sino que el contenido de las facultades atribuidas les brindan un respaldo legal para un ejercicio más facultativo de la defensa del DAI en la Entidad.

En contraste, destaca también en el segundo elemento una carencia nominal trascendente, desde un punto de vista administrativo. Se trata de la falta de departamentos jurídico y de capacitación en el Instituto de Órgano Garante de Michoacán, así como de una contraloría interna. Si bien las labores jurídicas las lleva a cabo la Secretaría General y las labores de capacitación las desempeña una dirección de investigación y enlace, por lo que podrían prescindir de ambas, no así con la contraloría interna, pues hasta el momento de la redacción de este trabajo no se llevaban a cabo labores de vigilancia y evaluación

internas como se harían si existiera una contraloría. Administrativamente, esta vigilancia podría representar un impulso nominal hacia una mayor efectividad y eficiencia de las labores del Instituto en su conjunto. Desde un punto de vista ciudadano podría considerarse un potenciador, también de tipo nominal, de la defensa de su derecho al acceso a la información.

Cuadro 6.1 Resultado de evaluación a los reglamentos de los órganos garantes

| Elementos | Componentes | | MICH | TAMP | BC |
|-------------------------------------|-----------------|---|------------|-----------|-----------|
| | | | Posiciones | | |
| Elemento 1: Disposiciones Generales | 1.1 | Objetivos | 3 | 2 | 1 |
| | 1.2 | Principios | 3 | 2 | 1 |
| | 1.3 | Características generales del órgano garante | 2 | 3 | 1 |
| | 1.4 | Mecanismos de coordinación interinstitucional | 3 | 2 | 1 |
| | 1.5 | Estructura orgánica | 3 | 2 | 1 |
| | 1.6 | Responsabilidad administrativa | 2 | 3 | 1 |
| | 1.7 | Servicio civil/profesional de carrera | 2 | 3 | 1 |
| | 1.8 | Periodicidad de sesiones | 2 | 3 | 1 |
| Elemento 2: Atribuciones | 2.1 | Pleno | 1 | 3 | 2 |
| | 2.2 | Comisionado presidente | 2 | 3 | 1 |
| | 2.3 | Comisionados | 1 | 2 | 3 |
| | 2.4 | Secretario ejecutivo | 2 | 3 | 1 |
| | 2.5 | Departamento/coordinación jurídica | 3 | 2 | 1 |
| | 2.6 | Unidad/coordinación administrativa | 1 | 2 | 1 |
| | 2.7 | Departamento de capacitación y difusión | 3 | 2 | 1 |
| | 2.8 | Contraloría | 3 | 2 | 1 |
| | 2.9 | Otras unidades y departamentos | 1 | 3 | 1 |
| | TOTAL | | 37 | 42 | 20 |
| | POSICIÓN | | 2 | 3 | 1 |

Fuente: Elaboración propia con información de los reglamentos de los órganos garantes de Baja California, Michoacán y Tamaulipas.

6.3 Conclusiones de la evaluación de la dimensión operativa

Los resultados de la evaluación comparada de los procedimientos operativos revelan la existencia de diversos componentes potenciadores del acceso a la información pública de los poderes ejecutivos estatales, así como numerosas limitantes al ejercicio de este derecho tanto en las leyes estatales de transparencia, así como en los reglamentos de dichas leyes y los reglamentos de los órganos garantes de las tres entidades federativas. Estos componentes serán detallados a lo largo de esta sección, sin embargo es importante destacar su heterogeneidad, pues la coexistencia de distintos procedimientos burocráticos para el acceso a la información pública y/o defensa de este derecho en las diversas entidades federativas conlleva una inequidad en su ejercicio. Resulta también en escenarios diversos para el acceso a la información, lo que presenta como posible consecuencia un desarrollo democrático desigual, así como limitaciones para la práctica de otros derechos políticos o sociales que requieren de información para su pleno ejercicio.

En cuanto a los componentes que potencian nominalmente el acceso a la información pública, se puede considerar que las leyes de Michoacán y Baja California lograron avances equitativos en la cantidad de procedimientos facultativos, pero cada uno destacó en aspectos distintos. La Ley de Michoacán instituía a los sujetos obligados la obligatoriedad de apoyar a personas con limitaciones para interponer una solicitud de información, fueran de tipo físico, de lenguaje o por desconocimiento, todas ellas generaban una condición de desventaja para el goce de un derecho político. Otra fortaleza de la Ley michoacana era la obligatoriedad de expedir a los solicitantes de información un acuse de recibido tras la tramitación de su solicitud. Este documento oficial brindaba una certeza al particular que el trámite había sido interpuesto de manera adecuada y le permitía comprobar el contenido de su solicitud y la fecha de su tramitación, en caso de que requiera impugnar, o reclamar la falta de, una respuesta. Por su parte, la Ley de Baja California presentaba como fortaleza particular la obligatoriedad de sus sujetos obligados de suplir las deficiencias que pudieran presentar las solicitudes de información, como errores o imprecisiones sencillas. Desde un punto de vista burocrático, se buscaba evitar

procesos innecesarios que demoraran el inicio del trámite de la petición, apegándose al principio de “prontitud en el procedimiento de acceso a la información”. Otra fortaleza eran los cortos tiempos para la respuesta de una solicitud de información, así como los tiempos de prórroga para una respuesta.

El Estado de Michoacán destacó de manera particular por crear una reglamentación precisa de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como por su avance en la regulación los procedimientos de impugnación ante su órgano garante. Avances en términos normativos como la precisión de conceptos, la descripción específica de procedimientos, la especificidad de atribuciones de funcionarios o entidades públicas, pueden considerarse como facultativos en el sentido de que ayudan a reducir, de manera nominal, las confusiones o vacíos legales que pueden entorpecer o impedir el derecho de un ciudadano al debido acceso a la información pública de un poder ejecutivo estatal.

Un elemento en el que destacó del Reglamento de la Ley de Transparencia michoacana fue el establecer en su normatividad límites de la injerencia del órgano normativo interno del Poder Ejecutivo Estatal en los procesos de toma de decisiones sobre la publicación o reserva de información en posesión de los sujetos obligados. Esta limitación nominal podría considerarse relevante ya que ayudaba a potenciar su vocación de facilitadores de acceso a la información y acotar, al menos normativamente, el riesgo de que se convirtieran en una entidad censora.

Asimismo fue posible detectar otras fortalezas en los procedimientos de acceso a la información e impugnación de respuestas que potenciaban de manera nominal el ejercicio ciudadano del DAI, como la instauración del servicio civil de carrera para los funcionarios de los institutos de transparencia de Michoacán y de Baja California. Su objetivo era lograr que el personal de los institutos contara con la mayor cantidad posible de funcionarios bien capacitados y especializados en su labor, y que permanezcan en sus puestos o asciendan basados en logros comprobables. Desde una perspectiva ciudadana el servicio civil o profesional de carrera puede ser un potencializador nominal para un mejor

manejo y resolución de los recursos de revisión o denuncias de parte de los funcionarios de los institutos de transparencia.

Otra fortaleza identificada en los reglamentos operativos de los órganos garantes de Baja California y Tamaulipas, fue la instauración de procedimientos para la administración de archivos y la coordinación interinstitucional también fueron avances importantes logrados por los órganos garantes en pro de un mejor ejercicio del DAI. Desde un punto de vista administrativo, instaurar procedimientos más precisos para una administración de los archivos incide de manera nominal en la eficacia del acceso de los mismos sujetos obligados a la información bajo su resguardo, en miras de una entrega más expedita de la información solicitada por los particulares. Asimismo, contar con lineamientos de coordinación interinstitucional debidamente reglamentados constituye un elemento facultativo para un mejor desahogo de los numerosos procedimientos burocráticos compartidos, que al final ayudan a potenciar, de manera nominal, el ejercicio efectivo del acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Por otra parte, la evaluación comparada también permitió detectar una serie de elementos que podían generar conflicto al momento de su aplicación. Se trata de debilidades en los procedimientos que dificultaban, de manera nominal, la operación de los mecanismos tanto de solicitud de información como de impugnación de respuestas. Destaca la falta de obligatoriedad de los sujetos obligados de los poderes ejecutivos de Michoacán y Tamaulipas de corregir errores o imprecisiones de los particulares al recibir una solicitud de información pública, así como la falta de obligatoriedad de expedición de acuses de recibido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas y en su Reglamento. Sobresale de manera particular que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán no instituyera la expedición obligatoria de versiones públicas de documentos que contengan información reservada, así como la falta de una contraloría interna para la vigilancia de su operación. También destaca la falta de facultades de los órganos garantes de Baja California y de Tamaulipas para ejercer sanciones a los sujetos obligados que incumplan con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

A pesar de que el objetivo primordial de los reglamentos era establecer los procesos operativos de una manera detallada, una peculiaridad de los reglamentos de las leyes de transparencia y de los órganos garantes es que contenían una mínima parte de los lineamientos operacionales de los institutos de transparencia y de las unidades de información de los poderes ejecutivos. Es que las leyes de transparencia locales contenían la mayor parte de los procedimientos y los desarrollaban de una manera detallada, sobre todo los más importantes en términos de facultades para el acceso a la información. El objetivo de la precisión era dar una mayor solidez jurídica a los procedimientos instaurados al garantizar que los procedimientos fueran respetados puesto que estaban estipulados en las leyes, las cuales contaban con una jerarquía jurídica superior a los reglamentos, al mismo tiempo que se acotaban las posibilidades de acciones y toma de decisiones arbitrarias por parte de sujetos obligados.

Tamaulipas presentaba un caso sobresaliente, puesto que no contaba con un reglamento para su Ley de Transparencia y Acceso a la Información. La carencia de un reglamento podría considerarse como una falta mayúscula debido a las implicaciones que pudo haber generado en diversos sentidos. Desde una perspectiva jurídica, su ausencia podía generar vacíos legales o permitir la prevalencia de omisiones de la Ley estatal, que dificultan nominalmente, una interpretación completa, precisa e imparcial. Desde una perspectiva ciudadana, la carencia de una referencia normativa que detalle los lineamientos que deben cumplir y los procedimientos implicados, tanto los particulares como los sujetos obligados, en el proceso de acceso a la información pública, podría atenuar, nominalmente, su capacidad de ejercicio del DAI en la Entidad.

Los resultados obtenidos en esta sección concuerdan con los de la evaluación de capacidades jurídicas, en gran medida porque la mitad de los procedimientos emanan de las leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública. No obstante, es interesante como los reglamentos de dichas leyes, así como los reglamentos internos de los órganos garantes estatales, concuerdan con esta tendencia. Es importante recordar cómo en las dos anteriores evaluaciones de capacidades institucionales, jurídicas y

administrativas, habían predominado Michoacán y Baja California, respectivamente. Por segunda ocasión Michoacán destaca con la mayor evolución en la dimensión operativa, lo que fortalece la hipótesis de que una entidad con mayor competencia electoral y alternancia partidista tiende a desarrollar mayores capacidades institucionales. Mientras que ambientes con baja competencia político-electoral como Tamaulipas, tienden a un menor desarrollo de sus capacidades institucionales, como se ha evidenciado al presentar el menor nivel de evolución en la materia en las tres evaluaciones.

CAPÍTULO 7: EXPERIMENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Una vez que se identificaron las capacidades jurídicas, administrativas y operativas de las instituciones dedicadas a gestionar el acceso a la información pública en Michoacán, Tamaulipas y Baja California, se puso a prueba su relación con el acceso efectivo a la información pública de los tres poderes ejecutivos estatales.

Este tipo de ejercicios son denominados “usuario simulado” por mediciones de acceso a la información, como la Métrica Nacional de Transparencia (CIDE, 2007, 2010, 2014), siendo esta la más antigua y con mayor alcance del País. Su finalidad es analizar el proceso que un ciudadano debe enfrentar para solicitar información pública a las entidades públicas y las características de las respuestas que recibe (CIDE, 2014).

El experimento de acceso comparado consistió en el análisis de los distintos escenarios de acceso a la información pública de los poderes ejecutivos estatales, a través de la evaluación de los sistemas de solicitud, los procesos involucrados en la interposición de las solicitudes, y las respuestas a una serie de solicitudes de información gubernamental, interpuestas de forma sistematizada ante las unidades de transparencia de los estados de Baja California, Michoacán y Tamaulipas. La evaluación contempló también los sistemas y los procesos para la presentación de un recursos de revisión ante los órganos garantes estatales, así como la resolución final de aquellas respuestas a las solicitudes que fueron resueltas negativamente. Este ejercicio buscó replicar las condiciones en las que un ciudadano interpone una solicitud de información pública y un recurso de revisión, e identificar las particularidades del funcionamiento de las instituciones responsables de facilitar el ejercicio de este derecho constitucional.

El objetivo general consistía en evaluar las condiciones de accesibilidad del ciudadano a la información pública, a través de una documentación y evaluación del avance cronológico de los procesos, para su posterior comparación con los lineamientos establecidos en las leyes y reglamentos estatales, con el fin último de determinar si su

nivel de apego y cumplimiento permitía la prevalencia del principio de máxima publicidad o si existía una resistencia a acatar los principios normativos.

El objetivo particular consistía en comprobar la validez de los supuestos planteados previamente: ¿la amplitud de las facultades jurídicas conferidas en los marcos normativos estatales incide en la capacidad efectiva de acceso a la información pública de los poderes ejecutivos estatales?; ¿la cantidad de recursos humanos y financieros de las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos estatales y de los institutos de transparencia locales, realmente incide en su capacidad efectiva para gestionar una solicitud de información o resolver un recurso de revisión?; ¿la especificidad y precisión de los lineamientos operativos instituidos en las leyes estatales de transparencia y acceso a la información, así como en sus reglamentos y en los reglamentos internos de los órganos garantes estatales, realmente incide en la eficacia del trabajo de las instituciones?. Se podría decir que de manera general se buscaba comprobar si en efecto las capacidades institucionales de las entidades federativas inciden, de la manera en como se esperaba, en el ejercicio efectivo de acceso a la información pública de sus poderes ejecutivos.

7.1 Metodología

El experimento constó de dos fases: 1) solicitud de información pública, y 2) presentación de recursos de revisión. Cada fase era evaluada de acuerdo a las facultades que cada uno de sus elementos brindaba al usuario para que este ejerciera su derecho a acceder a información pública, o en su defecto, los impedimentos que presentaba para el ejercicio de este derecho.

A diferencia de las evaluaciones de las capacidades institucionales, esta evaluación si atribuyó calificaciones a los elementos que integraban cada una de las dos fases, puesto que su objetivo era cotejar los procedimientos de acceso a la información y de presentación de recursos de revisión con los lineamientos jurídicos instituidos en las constituciones y en las leyes de transparencia estatales, con el fin de determinar su nivel

de apego y el respeto al principio de máxima publicidad, o caso contrario, la presencia de alguna resistencia a la observancia de las bases y principios normativos.

Con fines metodológicos las dos fases fueron divididas en seis elementos centrales que permitieron analizar y contrastar de manera más precisa y equitativa. Éstos a su vez fueron divididos en los 21 componentes más relevantes de su estructura. A cada elemento le fue atribuido una calificación, siendo 1 la más alta y 3 la más baja. La valoración final de ambas fases se basó en cual entidad federativa presentaba el total más bajo.

Fase I: Solicitud de información pública

Esta fase evaluó los elementos que componen el proceso entero que debe completar un ciudadano para solicitar información pública ante las unidades de información de los poderes ejecutivos estatales y obtener una respuesta. El objetivo central era evaluar sus características e identificar requisitos o procedimientos que contravinieran a las leyes estatales, así como elementos que facilitarían o dificultarían el ejercicio del derecho constitucional de acceder a la información pública.

Elemento 1: Plataformas para la solicitud de información.

Descripción analítica de los portales oficiales y sistemas en línea de solicitud de información gubernamental. Los componentes a evaluar son: 1) accesibilidad de las plataformas para interponer una solicitud de información; 2) tipos de plataformas, abiertas o cerradas; 3) tipos de datos requeridos para interponer una solicitud de información.

Elemento 2: Proceso de solicitud de información.

Interposición de manera simultánea de cinco solicitudes de información ante las unidades de transparencia de los tres poderes ejecutivos, dando un total de quince procesos a estudiar. El objetivo era describir las características de los procesos de solicitud e identificar los requisitos o procedimientos que contravinieran a las leyes estatales, así como elementos que facilitarían o dificultarían el proceso. Los componentes a evaluar son: 1) capacidad de especificar la vía de respuesta a la información solicitada; 2) notificación

sobre cargos de reproducción requeridos para responder la solicitud; 3) necesidad de especificar el sujeto obligado que deberá responder la solicitud de información; 4) tipo de acuse de recibido emitidos tras la interposición de una solicitud.

Elemento 3: Análisis de respuestas a solicitudes de información.

Las respuestas recibidas fueron contrastadas con los procedimientos instituidos en las constituciones y leyes de transparencia estatales, con el fin de determinar si el tiempo y el contenido de las respuestas se apegaba a la normatividad vigente en ese momento, y en que medida permitía el cumplimiento del principio de máxima publicidad, o caso contrario, si existía una resistencia a la observancia de las bases y principios normativos. En los casos en los que los sujetos obligados solicitaron una prórroga a la respuesta de la solicitud de información, se analizaron los argumentos expuestos para demorar la resolución y el tiempo máximo de respuesta solicitado. Los componentes a evaluar son: 1) tiempo de respuesta; 2) sentido de la respuesta; 3) valoración de la respuesta. Este último componente es de suma importancia, la información contenida en la respuesta será valorada con todo detalle en función de su calidad y si satisfizo la solicitud o no, para que de esta manera se pueda determinar si hubo un ejercicio efectivo de derecho al acceso a la información o no. En caso de que los sujetos obligados soliciten una prórroga, se examinarán: 1) argumentos para solicitud de prórroga; 2) tiempo máximo solicitado para responder a la solicitud.

Fase 2: Recursos de revisión.

Debido a que la información solicitada a los poderes ejecutivos se mantuvo dentro de los parámetros de lo público de acuerdo con las tres leyes de transparencia estatales evaluadas, las negativas de respuesta que argumentaron que la información era clasificada, reservada, inexistente o que simplemente no fueron respondidas, pudieron ser impugnadas ante los institutos de transparencia estatales a través de recursos de revisión. En esta fase se evaluaron las plataformas y procesos para la interposición de recursos de revisión, identificando los requisitos o procedimientos que contravinieran a las leyes estatales, así como elementos que facilitarían o dificultarían el proceso, y finalmente la resolución final emitida por los plenos de los órganos garantes.

Elemento 1: Plataformas para la presentación de recursos de revisión.

Descripción analítica de los portales oficiales y sistemas en línea para la presentación de recursos de revisión. Los componentes a evaluar son: 1) accesibilidad de las plataformas para interponer recursos de revisión; 2) tipos de plataformas, abiertas o cerradas; 3) tipos de datos requeridos para interponer un recurso de revisión.

Elemento 2: Proceso de presentación de recursos de revisión.

Los procedimientos implicados en la presentación de un recurso de revisión ante los órganos garantes. Los componentes a evaluar son: 1) mecanismos de confirmación del inicio del proceso; y, 2) Vía de notificación y comunicación entre los institutos de transparencia y la parte recurrente.

Elemento 3: Resoluciones de los órganos garantes.

En éste último elemento se analizaron las resoluciones a los recursos de revisión emitidas por los órganos garantes, contrastándolas con las leyes y reglamentos estatales para determinar si el tiempo transcurrido para obtener resolución final, así como el sentido y contenido de la resolución final se apegó a la normatividad local. Los componentes a evaluar son: 1) tiempo transcurrido para obtener resolución final; 3) sentido de la resolución final.

7.1.1 Relevancia de las preguntas

Las preguntas interpuestas a través de las solicitudes de información adquirieron relevancia en dos sentidos. Por una parte constituyeron un método para poner a prueba las condiciones particulares que existían en cada entidad para acceder a información pública gubernamental, ubicar obstáculos o facilidades en sus procedimientos, así como detectar las potencialidades e incapacidades que se reflejaban en la práctica del derecho al acceso a la información, derivados de diseños institucionales y marcos jurídicos estatales heterogéneos.

Debido a que el objetivo era replicar las condiciones en las que un ciudadano interponía una solicitud de información pública, las preguntas fueron redactadas utilizando un lenguaje cotidiano, sin tecnicismos propios de la administración pública ni terminología legal. Las solicitudes de información fueron dirigidas a los ejecutivos estatales sin especificar en su redacción a dependencias o unidades administrativas –al menos de que el sistema de solicitud así lo requiera– en el entendido de que el derecho del acceso a la información no debe ser limitado por falta de conocimiento de la función pública.

En el afán por preservar una perspectiva ciudadana, la temática de las preguntas correspondió a los temas comúnmente solicitados ante los poderes ejecutivos estatales. De acuerdo con los informes anuales de actividades del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (2011, 2012, 2013, 2014, 2015), las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo de Michoacán con mayor número de solicitudes de información pública son las siguientes:

Cuadro 7.1 Dependencias y organismos del Poder Ejecutivo de Michoacán con mayor número de solicitudes de información.

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|--|---|
| Secretaría de Educación en el Estado | Secretaría de Educación en el Estado | Secretaría de Educación en el Estado | Secretaría de Educación en el Estado | Secretaría de Seguridad Pública |
| Secretaría de Finanzas y Administración | Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente | Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente | Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente | Secretaría de Finanzas y Administración |
| Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente | Secretaría de Finanzas y Administración | Secretaría de Finanzas y Administración | Secretaría de Finanzas y Administración | Procuraduría General de Justicia del Estado |
| Procuraduría General de Justicia del Estado | Procuraduría General de Justicia del Estado | Procuraduría General de Justicia del Estado | Procuraduría General de Justicia del Estado | Secretaría de Educación en el Estado |
| Secretaría de Seguridad Pública | Secretaría de Salud de Michoacán | Secretaría de Salud de Michoacán | Secretaría de Seguridad Pública | Secretaría de Salud de Michoacán |
| Secretaría de Salud de Michoacán | Secretaría de Seguridad Pública | Secretaría de Seguridad Pública | Comisión Coordinadora de Transporte Público de Michoacán | Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente |
| Despacho del Gobernador | Secretaría de Gobierno | Secretaría de Desarrollo Social | Secretaría de Gobierno | Secretaría de Gobierno |
| Secretaría de Turismo | Secretaría de Desarrollo Económico | Secretaría de Gobierno | Secretaría de Turismo | Secretaría de Cultura |
| Secretaría de Gobierno | Despacho del Gobernador | Secretaría de Desarrollo Rural | Secretaría de Desarrollo Económico | Secretaría de Turismo |
| Coordinación de Contraloría | Secretaría de Desarrollo Rural | Despacho del Gobernador | Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia | Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia |

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

De acuerdo con los informes anuales de actividades de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California (2011, 2012, 2013, 2014, 2015), los temas con mayor número de solicitudes de información pública son los siguientes:

Cuadro 7.2 Temas con mayor número de solicitudes de información pública ante las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo de Baja California.

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Educación | Administración de Recursos | Educación | Seguridad Pública | Seguridad Pública |
| Finanzas Públicas | Seguridad Pública | Seguridad Pública | Educación | Educación |
| Obra Pública | Educación | Salud | Salud | Salud |
| Administración de Recursos | Finanzas Públicas | Obra Pública | Obra Pública | Obra Pública |
| Seguridad Pública | Salud | Desarrollo Social y Económico | Otros | Desarrollo Social y Económico |
| Salud | Obra Pública | Finanzas Públicas | Finanzas Públicas | Administración de Recursos |
| Desarrollo Social y Económico | Desarrollo Social y Económico | Otros | Administración de Recursos | Finanzas Públicas |
| Medio Ambiente y Desarrollo Rural | Medio Ambiente y Desarrollo Rural | Administración de Recursos | Desarrollo Social y Económico | Otros |
| Turismo | Leyes | Medio Ambiente y Desarrollo Rural | Leyes | Leyes |
| Leyes | Servicios | Leyes | Medio Ambiente y Desarrollo Rural | Medio Ambiente y Desarrollo Rural |

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California (2011, 2012, 2013, 2014, 2015).

Debido a que los informes anuales del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas no detallan el sujeto obligado al que fueron interpuestas las solicitudes de información o la temática de las solicitudes, no se cuenta con información al respecto de esta entidad federativa.

A partir de la información recabada con ambos estados fue posible identificar cinco temas comunes que resultan prioritarios para los solicitantes de información pública: educación, seguridad pública, finanzas públicas, obras públicas y administración de recursos. Las preguntas formuladas correspondían a uno de estos temas o contenían una combinación de dos temas.

Pregunta 1:

Solicito que se me proporcione una lista de los docentes pertenecientes al sistema educativo estatal que se encuentren comisionados para realizar labores sindicales, que incluya a) su salario; b) el centro educativo donde labora como docente; c) la labor sindical que se le comisionó realizar y el lugar donde la realiza.

Esta pregunta presenta una relevancia de tipo político, debido a la coyuntura del tema laboral docente ante la implementación de una reforma nacional para el sector educativo, que entre otras cosas, busca limitar los beneficios de los profesores sindicalizados como las comisiones, un término con el que se denomina a los permisos temporales otorgados a los profesores para ausentarse de su trabajo en las aulas y dedicar su tiempo remunerado a labores sindicales. Ante la reciente eliminación de éstos permisos por parte de las autoridades educativas federales, la pregunta buscó poner a prueba la apertura de los poderes ejecutivos estatales de transparentar su apego o su desacato a las nuevas disposiciones federales.

Desde una perspectiva ciudadana, ésta pregunta también presentaba una relevancia social, pues ponía a prueba un derecho a una acceder a información sobre un sector vital para la sociedad como es la educación, y determinar si la titularidad de información catalogada como pública por las leyes de los tres estados estudiados, realmente pertenecía al público o prevalecía una resistencia de las autoridades por continuar considerándose como su propietario.

Pregunta 2:

Solicito que se me proporcione información sobre las tres principales adquisiciones, contrataciones, licitaciones o adjudicaciones directas efectuadas por la Secretaría de Seguridad Pública de Estado en 2015, considerando las de mayor monto económico involucrado, desglosado por: a) monto económico presupuestado; b) empresas que ganaron; c) objetivo de cada obra.

Esta pregunta también presenta una relevancia de tipo político, debido a la secrecía burocrática de los procesos de concurso y asignación de licitaciones de empresas particulares para la compra, prestación de un servicio o construcción de una obra, por parte de los poderes ejecutivos estatales, aunado a las fuertes cantidades de recursos públicos erogadas, se abre una puerta a la selección discrecional de empresas, e incluso en actos de nepotismo en el proceso. El objetivo de la pregunta es poner a prueba la voluntad política de los poderes ejecutivos estatales de hacer público información sobre contrataciones multimillonarias. Desde un punto de vista ciudadano, representa conocer los límites que existen al acceso a información sobre decisiones que toman funcionarios públicos en su representación y que involucran fuertes sumas del erario.

Pregunta 3:

Solicito que se me proporcione una lista de los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública de Estado que recibieron algún tipo de amonestación en 2015, que incluya a) la fecha y el hecho que dio origen a la amonestación; b) el tipo de amonestación recibida; c) fecha en que recibió la amonestación.

Esta pregunta presenta un reto particular para el estudio de los límites del acceso a la información pública en las tres entidades estudiadas, puesto que sus tres leyes estatales incluyen restricciones a la divulgación de información en poder de los sujetos obligados por motivos de seguridad. Sin embargo la Ley de Baja California y la de Tamaulipas estipulan la obligatoriedad de expedir versiones públicas de los documentos, por lo que se podría esperar que ambas entreguen la información solicitada omitiendo datos personales de los agentes policiales involucrados. Ante la ausencia de esta obligación en la Ley de Michoacán, se podría esperar que se abstenga de entregar la información solicitada.

La relevancia política de esta pregunta reside en la importancia que el tema de la seguridad pública tiene para los gobiernos estatales, sobre todo en las tres entidades federativas estudiadas, destacadas a nivel nacional por sus altos índices delictivos. Desde una perspectiva ciudadana, las actuaciones indebidas de los policías estatales representan un tema sensible, al cual resulta difícil acceder como ciudadano.

Pregunta 4:

Solicito que se me proporcione información sobre aeronaves que fueron rentadas durante 2015 o que hayan sido propiedad del Gobierno del Estado durante 2015 para transportación privada y otras labores de funcionarios estatales (no pasajes de vuelos comerciales), que incluya: a) la cantidad y tipo de aeronaves; b) costo de operación durante 2015; c) costo de reparación y mantenimiento durante 2015; d) costo de almacenaje y/o renta de hangar durante 2015; e) salarios de pilotos y mecánicos empleados para su operación y mantenimiento durante 2015.

Esta pregunta puede considerarse como fuertemente política, debido a la naturaleza discrecional de los recursos ejercidos por los gobernadores y otros funcionarios estatales para su transportación. La importancia de esta pregunta reside en la inexistencia de controles legales para el ejercicio de los recursos y la función de control que ejerce el conocimiento público de este tipo de gastos.

Pregunta 5:

Solicito que se me proporcione información sobre oficinas de representación del Gobierno del Estado ubicadas fuera de la entidad, que incluya: a) costos de la renta del inmueble durante 2015; b) costos de operación y compra de insumos durante 2015; c) nombre, cargo y salarios del personal que ahí laboró durante 2015; d) nombre de las dependencias o unidades administrativas que erogaron el presupuesto para la operación de las oficinas durante 2015, así como las partidas de las que provino dicho presupuesto.

La relevancia política de esta pregunta reside en la discrecionalidad del ejercicio del erario por los gobiernos estatales en materia de compra y renta de inmuebles con fines oficiales, y la justificación de su uso y aprovechamiento. Desde una perspectiva ciudadana, esta pregunta busca poner a prueba la apertura informativa a la erogación de recursos públicos a oficinas que no están destinadas al servicio directo de los ciudadanos que residen en la entidad federativa a la que representan.

El sentido de las respuestas a las solicitudes de información, la cantidad de información concedida en cada tema, el tiempo de respuesta para cada una y otras características particulares de los documentos oficiales entregados, constituyeron el segundo factor de importancia del experimento de acceso. Fue a través de la comparación de estos factores como se determinó si existía una relación entre los temas de las solicitudes de acceso a la información interpuestas ante los tres poderes ejecutivos estatales y la disposición de los sujetos obligados de responderlas.

7.1.2 Solicitudes y recursos de revisión en anonimato

Las solicitudes de información fueron interpuestas utilizando un seudónimo. El no utilizar el nombre real del solicitante se proponía como una forma de determinar si la identidad del usuario constituía un factor de relevancia para las instituciones responsables de otorgar el acceso a la información, o si la importancia recaía sobre la pregunta y prevalecía el principio de máxima publicidad.

A pesar de que las leyes de Baja California y de Tamaulipas, no así la de Michoacán, establecían el nombre del ciudadano como requisito para la tramitación de la solicitud de información, todas las solicitudes de información interpuestas el 28 de enero de 2016 ante los portales oficiales de transparencia de los poderes ejecutivos de las tres entidades federativas estudiadas fueron presentadas con el nombre “Ciudadano” y el apellido “Transparencia”.

Desde el inicio del experimento se contemplaba la posibilidad de los sujetos obligados y los órganos garantes pudieran rechazar la interposición de un procedimiento por considerar que utilizar un nombre falso violentaba su normatividad: 1) en la creación de una cuenta de usuario en sistemas de solicitud y administración de solicitudes de información; 2) al momento de recibir una solicitud de información; 3) al interponer un recurso de revisión ante un órgano garante.

7.1.3 Posibles escenarios de respuesta y de resolución de recursos de revisión

Existen diversas circunstancias que determinan las condiciones y características de las respuestas a las solicitudes de información. Una de las expectativas es que las distintas capacidades institucionales de las unidades estatales de transparencia y los órganos garantes en cada Estado generen escenarios diversos de acceso a la información. Esto se debe a que el experimento se lleva a cabo durante la última etapa del modelo federalista de heterogeneidad legislativa y prácticas burocráticas dispares, de manera que se espera que las respuestas a las solicitudes de información sean igualmente distintas en sus tiempos de respuesta, cantidad y calidad de información proporcionada.

En general los escenarios de respuesta a las solicitudes de información que se anticipan son nueve y cuatro para los recursos de revisión cada uno con una valoración cualitativa de *bueno*, *malo* y *regular*, así como una valoración cuantitativa que va del 1 al 3:

Cuadro 7.1 Posibles resultados y valoración de las respuestas a solicitudes de información pública y recursos de revisión.

| Fase | Resultado | Valoración | |
|--------------------------|---|-------------|--------------|
| | | Cualitativa | Cuantitativa |
| Solicitud de Información | Respuesta completa y a tiempo | Bueno | 1 |
| | Respuesta incompleta y a tiempo | Regular | 2 |
| | Respuesta completa y extemporánea | Regular | 2 |
| | Respuesta incompleta y extemporánea | Malo | 3 |
| | Necesario interponer dos solicitudes | Regular | 2 |
| | Información inexistente justificadamente | Bueno | 1 |
| | Información inexistente injustificadamente | Malo | 3 |
| | Información reservada justificadamente | Bueno | 1 |
| | Información reservada injustificadamente | Malo | 3 |
| Recurso de Revisión | Respuesta completa tras recurso de revisión | Regular | 2 |
| | Respuesta incompleta tras recurso de revisión | Malo | 3 |
| | Fallo negativo de forma justificada | Regular | 2 |
| | Fallo negativo de forma injustificada | Malo | 3 |

Fuente: Elaboración propia.

7.2 Fase 1: Solicitudes de información

Esta fase se compone de tres elementos, y a su vez de 10 componentes que integran estos tres elementos. El primer elemento son las plataformas de solicitud de información de las unidades de información de los poderes ejecutivos estatales, integrado por tres componentes: 1) accesibilidad; 2) tipo de plataforma; y, 3) requisitos de uso. El segundo elemento a evaluar es el proceso de la solicitud de la información, y se integra por cuatro componentes: 1) vía de respuesta; 2) costos de reproducción o envío; 3) especificación del sujeto obligado; y, 3) confirmación de inicio del proceso. El tercer elemento se evalúa a partir de las quince respuestas a las cinco solicitudes de información interpuestas ante los tres poderes ejecutivos estatales.

Elemento 1: Plataformas de solicitud de información

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 2 | MICH | 1 | TAMPS | 2 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Los portales oficiales y sistemas de solicitud en línea son el punto de partida del proceso de acceso a la información pública. A partir de su instrumentación el acceso a la información se ha facilitado en comparación con otros sistemas de solicitud, y sus costos de transacción se han abaratado. Para los petitionarios estos sistemas digitales son el primer, o el único, acercamiento con el aparato burocrático responsable de gestionar su solicitud ante los sujetos obligados.

En la práctica la accesibilidad, el diseño y la facilidad de uso de las plataformas de solicitud de información de los gobiernos estatales, así como los requisitos para interponer una solicitud, se vuelven factores determinantes para lograr un ejercicio efectivo de este derecho constitucional.

Las ligas de los portales con los sistemas de solicitud de información son los siguientes:

Baja California:

<http://om.bajacalifornia.gob.mx/Sasip/frmInicio.aspx>

Michoacán:

<http://laip.michoacan.gob.mx/sollinea/solicitud.jsp>

Tamaulipas:

<http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/solicitud-de-informacion-publica/>

Componente 1: Accesibilidad

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 3 | MICH | 1 | TAMPS | 2 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Para garantizar un acceso efectivo a la información, un portal o sistema de solicitud de información en línea debe ser fácil de ubicar, tanto en las páginas web oficiales de los gobiernos estatales, como en los motores de búsqueda en línea. Incluso la ubicación de las páginas o sistemas de solicitud deben ser fáciles de ubicar por los solicitantes dentro de los portales de las unidades o direcciones de transparencia de los poderes ejecutivos estatales.

a) Baja California:

El usuario puede acceder al sistema de solicitud de información pública de Baja California a través del portal del Poder Ejecutivo del Estado, seleccionando una liga ubicada en el menú principal de la parte superior de la página web. Esta opción abre otra página o pestaña del buscador con el portal Transparencia BC. En la sección central de la página principal del sitio se presenta la opción para solicitar en línea información pública. Este proceso implica navegar a través de tres subpáginas para llegar a la página principal del sistema de solicitud de información en línea, tres pasos en los que un usuario puede perderse entre la información desplegada y las opciones disponibles, dificultando el

acceso a esta fase inicial del acceso a la información. Otra opción disponible es que el usuario ingresar directamente a la página principal de acceso al sistema, sin embargo tendría que escribir en su navegador web la dirección de la página de inicio del sistema: <http://om.bajacalifornia.gob.mx/Sasip/frmInicio.aspx> Sin embargo esta dirección no es fácil de recordar ni de inscribir el navegador de internet. Por lo que se puede considerar que en general es difícil acceder al Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California.

Una vez que el usuario llegó a la página para acceder al Sistema, se le presentan tres opciones: 1) registrar los datos requeridos para el uso del Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California (Sasipbc); 2) entrar al Sasipbc ingresando el nombre de usuario y la contraseña previamente registradas; 3) consultar el histórico de solicitudes de información pública sin necesidad de registrarse ante el Sasipbc. En general se puede considerar que la accesibilidad al Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California es complicada, lo que puede llegar a restringir el acceso para ciudadanos que no están familiarizados con este sistema.

b) Michoacán:

El usuario puede acceder al sistema de solicitud de información pública de Michoacán a través del portal del Poder Ejecutivo del Estado, seleccionando una liga ubicada en el menú principal de la parte superior de la página web. Esta opción abre otra página o pestaña del buscador con el portal de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo. En un menú vertical ubicado en el centro de la pantalla de la página principal se presenta la opción para solicitar en línea información pública. Esta opción lleva a una subpágina con el formulario digital para la solicitud de información. Este proceso resulta un poco más sencillo que el del Sistema de Baja California, además de que el portal de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán cuenta con botones o *banners* más visibles y explicativos, lo que facilita la ubicación de las opciones a seguir y por ende la navegación en el portal.

Si el usuario deseara ingresar directamente a la subpágina con el formulario digital, tendría que escribir en su navegador web la dirección de la página de inicio del sistema: <http://laip.michoacan.gob.mx/sollinea/solicitud.jsp> Sin embargo esta dirección no es fácil de recordar ni de inscribir el navegador de internet.

c) Tamaulipas:

El usuario puede acceder al sistema de solicitud de información pública de Tamaulipas a través del portal del Poder Ejecutivo del Estado, seleccionando una liga ubicada en el menú principal de la parte superior de la página web. Esta opción abre otra página o pestaña del buscador con el portal de Información Pública del Estado de Tamaulipas. En un menú horizontal ubicado en la parte superior de la pantalla de la página principal se presenta la opción para solicitar en línea información pública. Esta opción lleva a una subpágina con el formulario digital para la solicitud de información. Si bien el número de pasos a seguir para ingresar a la página que despliega el formulario en línea para la solicitud de información, el diseño de los botones no es amigable para el usuario por su reducido tamaño y porque se ubican dentro de páginas muy saturadas de información, lo que dificulta la navegación en el portal y por ende el acceso a la sección en la que se interpone la solicitud.

Si el usuario deseara ingresar directamente a la subpágina con el formulario digital, tendría que escribir en su navegador web la dirección de la página de inicio del sistema: <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/solicitud-de-informacion-publica/> Pero al igual que las direcciones de los otros portales evaluados, esta dirección no es fácil de recordar ni de inscribir el navegador de internet.

En general todos los portales presentaron un cierto nivel de dificultad para su acceso, tanto porque las direcciones de todos son difíciles de inscribir en el navegador, porque todas requieren navegar en más de dos páginas web antes de llegar a la página deseada, así como el mal diseño y mala ubicación en el caso particular del portal de Tamaulipas. Todas estas pequeñas dificultades pueden generar una complicación más grande para la

interposición de solicitudes de acceso a la información, sobre todo para ciudadanos que no están tan familiarizados con el uso de internet.

Entre los tres portales evaluados el que presenta la mayor accesibilidad fue el de Michoacán, puesto que cuenta con los botones o *banners* más visibles y explicativos dentro de la página oficial de la unidad de transparencia del Poder Ejecutivo Estatal. Además que requiere el menor número de *clicks* para acceder a la subpágina con el formulario de solicitud en línea. El peor calificado fue el de Baja California, porque aunque el banner con la liga cuenta con una buena ubicación dentro del portal del Poder Ejecutivo, requiere navegar a través de tres subpáginas para llegar a la página principal del sistema de solicitud de información en línea.

Componente 2: Tipo de plataforma

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Este elemento resulta difícil de evaluar en términos de las capacidades que ofrece para el acceso a la información pública, ya que por un lado la plataforma de acceso a la información pública del Poder Ejecutivo de Baja California ofrece al usuario un mejor control y mayor certidumbre jurídica sobre sus solicitudes, pero su uso es más complejo y requiere de mayor habilidad para navegar el internet y familiaridad el sistema con por parte del usuario. Por otro lado las plataformas de acceso a la información de los poderes ejecutivos de Michoacán y Tamaulipas ofrecen al usuario mayor facilidad de navegación y uso, pero cuentan con capacidades nulas para administrar las solicitudes de información y muy baja certeza jurídica, en el caso particular de la de Tamaulipas. A continuación presentaremos los pormenores de cada una.

a) Baja California:

La Unidad Concentradora de Transparencia del Gobierno de Baja California diseñó un Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California (Sasipbc),

una plataforma multipágina¹ con acceso restringido² que permite interponer y dar seguimiento a solicitudes de información, desplegadas por orden de antigüedad, que contiene el número de folio de la solicitud, una descripción del asunto solicitado, la fecha y hora de registro, la fecha límite de respuesta, el estatus de la solicitud y permite calificar el proceso de solicitud e incluir comentarios.

La página principal del sistema se divide en dos secciones. La mitad izquierda permite el inicio de sesión a usuarios y contiene los casilleros con la información de acceso: nombre de usuario y contraseña. También contiene una liga para que los usuarios puedan recuperar su contraseña en caso de haberla olvidado. La mitad derecha contiene una liga para el registro de usuarios, acompañado de una frase que explica la necesidad de registrarse: “Con la finalidad de que pueda dar seguimiento a las solicitudes de información que envíe por medio del SASIPBC (Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública) y garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales que incluya en las mismas, es necesario que se Registre , para que defina la clave de usuario y contraseña que utilizará para enviar solicitud y poderlo contactar en caso de que tengamos alguna duda para su atención”.

Una vez dentro del Sistema se presenta una página central que despliega diversas ligas a otras páginas:

1) Información personal: Ubicada en la parte superior izquierda, esta liga lleva a una subpágina que contiene la información personal del usuario y permite modificar o agregar información, imprimir un acuse de recibido de la información agregada o cambiar de contraseña de acceso al Sistema.

2) Agregar solicitud: Ubicado en la parte superior izquierda, esta liga lleva al formulario digital para solicitar información. En la parte superior presenta los datos personales del peticionario previamente inscritos. Al centro de la pantalla un casillero de opción

¹ Está conformado por una página principal y varias páginas secundarias con secciones y contenido y/o funciones específicas.

² Requiere registro de usuario y contraseña.

múltiple para seleccionar la dependencia a la cual se dirige la solicitud, y debajo un casillero en el que se describe la información solicitada y se proporcionan datos para facilitar su búsqueda. En la parte inferior izquierda una liga para adjuntar archivos en formato WORD o TXT que brinden información adicional para facilitar a los sujetos obligados la búsqueda de la información solicitada.

3) Historial de solicitudes: Esta sección se ubica a la mitad de la página central, se conforma de una lista de solicitudes interpuestas ordenadas de menor a mayor antigüedad, desplegadas de manera vertical, con información de referencia desplegada horizontalmente: número de folio, asunto, fecha y hora de registro, fecha de respuesta y calificación otorgada. Cada número de folio es una liga que conduce a la página individual con el registro de cada solicitud interpuesta.

Una vez respondida, la página contiene un archivo digital adjunto con el oficio del sujeto obligado indicando el sentido de la respuesta, y otro, u otros archivos digitales, con la información o documento digital solicitado, en caso de haber sido respondido favorablemente. La subpágina de registro también contiene un casillero para calificar, de acuerdo a una escala de cinco estrellas, la calificación del desempeño de la Unidad Concentradora de Transparencia en la gestión de la solicitud de información.

4) Cerrar sesión: Esta liga se ubica en la parte superior derecha de la página central del Sistema y permite al usuario cerrar la sesión una vez que interpuso solicitudes o revisó el historial de solicitudes interpuestas.

b) Michoacán:

La plataforma para la solicitud de información del Estado de Michoacán es un cuestionario digital desplegado en subpágina albergada dentro del sitio de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo. Al momento de abrir la subpágina, y antes de poder ingresar los datos de la solicitud, aparece un cuadro con “avisos importantes”, con los datos de contacto (dirección, teléfono y correo electrónico) de la Dependencia estatal en caso de que los peticionarios tengan alguna duda en la

realización de la solicitud. También presentan fechas de suspensión de labores que no podrán ser contemplados como días hábiles para la gestión de la solicitud de información.

El cuestionario se compone por cuatro casilleros con preguntas abiertas: email, nombre, apellido y descripción de la solicitud, así como un casillero para precisar la forma en que se desea recibir la información: solamente por correo electrónico, o por correo postal. Si se elige la última opción, se amplía el cuestionario para incluir casilleros donde se registra la dirección completa del peticionario, colonia, código postal, Estado, ciudad y municipio, así como un casillero para incluir de manera opcional un número de teléfono. En la parte inferior del cuestionario se incluyen cuatro casilleros adicionales para incluir información sobre el usuario de forma opcional con fines estadísticos: edad, género, estado civil y ocupación, así como un casillero de opción múltiple para indicar el grado de escolaridad.

En la parte superior de la subpágina se despliegan dos ligas, que al ser seleccionadas despliegan un cuadro con información sobre la pantalla:

1) Aviso de Protección de Datos Personales: aviso con los lineamientos jurídicos para el manejo y protección de los datos personales de los usuarios, así como la exclusión del trámite a aquellos que no proporcionen la información de carácter obligatorio.

2) Reglas y Condiciones: cinco lineamientos sobre los plazos de entrega de la información solicitada; horarios de corte para la recepción de información dentro del mismo día hábil; los posibles costos implicados en el envío de información impresa por paquetería; la posibilidad de suspensiones extraordinarias de labores, y los datos de contacto de la a Ventanilla de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo, en caso de cualquier duda, aclaración o asesoría.

c) Tamaulipas:

La plataforma para la solicitud de información de Tamaulipas es un cuestionario digital albergado en una subpágina del portal de Información Pública del Estado. Se compone de un total de 14 casilleros para llenar con información, cinco de opción múltiple:

1) dependencia a quien desea enviar la solicitud; 2) organismo público a quien desea enviar la solicitud; 3) forma en que se desea recibir la información; 4) Estado, y 5) municipio de residencia del usuario. También incluye nueve casilleros con información directa a incluir: 1) nombre; 2) apellido paterno; 3) apellido materno; 4) domicilio; 5) número; 6) teléfono; 7) email; 8) confirmar email, y 9) espacio para escribir preguntas. Destaca en esta plataforma el elevado número de datos que requiere para su interposición en comparación con la plataforma del Poder Ejecutivo de Michoacán, lo que podría representar una mayor dificultad de uso, y consecuentemente un atenuante para el ejercicio del derecho al acceso a la información.

Como se mencionó inicialmente, las capacidades de cada plataforma dependían de las necesidades y características de cada usuario, pues cada una podía presentar ventajas y desventajas en términos del acceso efectivo a la información pública. Es por ese motivo que tanto a la plataforma de Baja California como a la de Michoacán se les puede otorgar una valoración cualitativa de buena. No así para la de Tamaulipas, ya que a pesar de la sencillez de su uso, presentaba una cantidad elevada de datos requeridos para la tramitación de la solicitud, lo que para algunos usuarios podría resultar en una dificultad para el ejercicio del DAI, de manera que se le otorgó una valoración cualitativa de regular.

Componente 3: Datos personales requeridos

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 3 | MICH | 2 | TAMPS | 1 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Es muy diversa la cantidad y el tipo de información que solicitan las plataformas de solicitud de información pública al momento de interponer una petición o hacer uso de sus interfaces de usuario, sin embargo la mayoría solo es requerida para fines estadísticos e incluso es de carácter optativa, como el sexo del solicitante, su dirección, grado máximo de escolaridad y profesión, por mencionar algunos. Las tres plataformas evaluadas estipulan que esta información no será divulgada pues es de carácter confidencial.

Los únicos requisitos obligados para interponer una solicitud de información son el nombre y correo electrónico, si este es el medio por el cual desea recibir la información. En caso de que desee recibir la información vía correo postal, se requiere que inscriba su domicilio. La plataforma de solicitud de información pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas es la única que solamente requiere el correo electrónico o postal, ya que el nombre del solicitante es opcional. A pesar de la obligatoriedad expresa de inscribir el nombre en la solicitud, en ninguna de las quince solicitudes interpuestas se utilizó el nombre real del solicitante, se utilizó el alias Ciudadano Transparencia, con el fin específico de probar si alguna solicitud era rechazada por incumplir con este requisito, y determinar si la prioridad para los sujetos obligados era la identidad del solicitante o el cumplimiento de la solicitud de información. Ninguna de las solicitudes fue rechazada ni se solicitó proporcionar el nombre verdadero del solicitante. Sin embargo, el nombre y las direcciones, ya sea electrónica o postal, son consideradas por las tres leyes estatales como información confidencial, por lo que no se divulga públicamente.

a) Baja California:

El Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California requiere que los usuarios creen una cuenta para su uso. Esto tiene implicaciones tanto positivas como negativas para el ejercicio del DAI. Por un lado, el requisito de crear una cuenta implica que el usuario genere un nombre de usuario y contraseña, las cuales debe recordar ya que las debe inscribir cada que desee ingresar al sistema, lo cual puede resultar difícil para algunos usuarios y generar una reducción de sus capacidades para el ejercicio del DAI. También se solicita de manera obligatoria la siguiente información del usuario: edad, país de residencia, ocupación y nivel de estudios.

Por otra parte, contar con una cuenta facilita el proceso regular de interposición de las solicitudes de información, pues una vez creada la cuenta ya no se tiene que inscribir los datos del solicitante cada vez que se interpone una nueva solicitud, lo cual puede facilitar el ejercicio del DAI. Sin embargo manejar una cuenta definitivamente requiere de cierta familiaridad del usuario para la navegación en internet.

Al momento de crear una cuenta en el SASIPBC se puede incluir de manera opcional una dirección de correo electrónico, también se ofrece la opción de incluir la siguiente información con fines estadísticos: sexo, Estado de residencia, municipio, domicilio particular, teléfono y sector en el que labora.

b) Michoacán:

El cuestionario digital por medio del cual se interponen las solicitudes de información al Poder Ejecutivo de Michoacán requiere solo dos datos personales de manera obligatoria: nombre y correo electrónico. El usuario puede incluir de manera opcional y para fines estadísticos los siguientes datos: sexo, edad, estado civil, ocupación, sector y nivel de estudios.

Esta plataforma presenta una mayor facilidad de navegación y no requiere de la creación de una cuenta, en contraste con la bajacaliforniana. También requiere pocos datos para la tramitación de la solicitud, sin embargo estos datos tienen que ser todas y cada una de las veces que se interpone una solicitud, lo que para algunos usuarios podría parecer ocioso.

c) Tamaulipas:

El cuestionario digital por medio del cual se interponen las solicitudes de información al Poder Ejecutivo de Tamaulipas requiere que de manera obligatoria que el usuario inscriba su correo electrónico, si este es el medio por el cual desea recibir la información. En caso de que desee recibir la información vía correo postal, se requiere que inscriba su domicilio. De manera opcional el peticionario puede incluir los siguientes datos: nombre, apellido paterno, apellido materno, Estado de residencia, municipio y teléfono. Esta plataforma resulta la menos demandante para el usuario en términos de datos personales requeridos para la interposición de la solicitud de información, por lo que podría evaluarse con la mejor valoración cuantitativa.

Elemento 2: Proceso de solicitud de información

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|----------|-------------|----------|--------------|----------|
| Valoración | BC | 2 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|----------|-------------|----------|--------------|----------|

Las quince preguntas fueron interpuestas la mañana del 28 de enero del 2016, entre las 11:29 am y las 11:36 am, un periodo de siete minutos de diferencia entre la primera solicitud, interpuesta ante el Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California, y la última, interpuesta en el portal de Información Pública del Estado de Tamaulipas.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos instituye el derecho a toda persona, sin necesidad de acreditar legalmente su interés o justificar su utilización, a acceder de forma gratuita a la información pública. En la práctica, esto implica que no se debe condicionar la petición o entrega de la información a la comprobación de la identidad del solicitante, su residencia legal o ciudadanía mexicana, puesto que al ser una garantía individual, el derecho al acceso a la información es un derecho de cualquier persona.

Por otra parte, los principios jurídicos rectores de las tres leyes analizadas se estipula que su interpretación se debe apegar a los principios de sencillez y prontitud en el procedimiento de acceso a la información, también se menciona que los sujetos obligados deben priorizar la gratuidad en el proceso de solicitud y entrega de la información y brindar certeza jurídica a los solicitantes a lo largo de dicho proceso. En la práctica esto debe traducirse a que los usuarios de los sistemas electrónicos deben tener la posibilidad de interponer su petición sin requerir un amplio conocimiento sobre la estructura de las entidades gubernamentales, ni redactar su solicitud haciendo uso de términos técnicos o jurídicos; que tienen el derecho a escoger el formato de entrega (impreso o digital) o la forma que mejor le convenga acceder a la información.

En esta sección se pone a prueba la prevalencia de estas prerrogativas jurídicas en el ejercicio efectivo de solicitud de información pública ante los poderes ejecutivos estatales de Baja California, Michoacán y Tamaulipas.

Componente 1: Vía de respuesta

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 3 | MICH | 2 | TAMPS | 1 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

A pesar de que las tres leyes estatales evaluadas establecen como prioridad fomentar el uso de los medios electrónicos para la solicitud y entrega de la información pública requerida, los usuarios tienen el derecho a elegir el medio de entrega y formato de la información que mejor les convenga. Por esa razón los sistemas de solicitud de información deben brindar a los ciudadanos dichas opciones al momento de presentar su solicitud.

El experimento de acceso comparado contemplaba que la recepción de la información solicitada se hiciera a través de internet, ya sea por correo electrónico o a través de las plataformas estatales de solicitud de información pública. Si embargo se consideró importante examinar la cantidad y el tipo de opciones de recepción de las respuestas, como parte de la evaluación comparada de la amplitud de las capacidades de acceso efectivo a la información pública.

a) Baja California:

El Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California no permite especificar el formato o la vía en cómo el usuario desea recibir la información al momento de interponer la solicitud, ni especifica si se requiere algún pago por reproducción de documentos. Este primer paso del experimento se realizó de manera sencilla, ya que el experimento de acceso comparado contemplaba que la recepción de la información solicitada se hiciera a través de internet, en este caso específico, a través de la plataforma de solicitud de información pública del Poder Ejecutivo de Baja California. Esto no quiere decir que el usuario no cuente con el derecho de solicitar la recepción de la respuesta por otra vía, solo que el sistema no lo contempla dentro de su diseño, lo que puede convertirse en una limitante práctica para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, de la manera en como lo estipula la Ley bajacaliforniana.

b) Michoacán:

El cuestionario en línea de solicitud de información del sitio de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán contiene un casillero de opción múltiple que permite al usuario elegir la vía en cómo el usuario desea recibir la información, las opciones que despliega son: a) Solamente por email proporcionado; b) Correo postal. Completar este paso inicial fue sencillo, en parte por la facilidad de uso de la plataforma de solicitud, pero también porque solo existían dos opciones de recepción de la información.

c) Tamaulipas:

El cuestionario en línea de solicitud de información del portal de Información Pública del Estado de Tamaulipas contiene un casillero de opción múltiple que permite al usuario elegir la vía en cómo el usuario desea recibir la información, las opciones que despliega son: 1) Correo electrónico; 2) Correspondencia; 3) Consulta Directa; 4) Archivo Electrónico; 5) Copia Simple; 6) Copia Certificada.

Completar este paso inicial también fue sencillo, al igual que con la plataforma michoacana, por la facilidad de uso de la plataforma de solicitud. El desplegar las seis opciones podrían considerarse como un potenciador práctico del ejercicio efectivo a la información pública, pues si bien la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas estipulaba el derecho de los particulares a recibir la información en estas seis vías, el incluirlas en un formato de casillas de opción múltiple en el formulario en línea de solicitud de información facilita a los usuarios el ejercicio de este derecho.

Con base en esto, se puede considerar que el sistema de solicitud de información del Poder Ejecutivo de Tamaulipas brindaba a los usuarios una capacidad más amplia de una mayor cantidad de vías y medios de entrega de la información; el michoacano solo dos: electrónica y por correo postal. El sistema bajacaliforniano no brinda ninguna opción más que la electrónica.

Componente 2: Costos de reproducción o envío

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 3 | MICH | 3 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Como lo establece la Constitución Mexicana, el acceso a la información pública gubernamental debe ser gratuito. Sin embargo el solicitante tiene el derecho a decidir el formato y la vía en el que prefiera recibir la información solicitada, sea almacenado en algún dispositivo digital o impreso en copia simple o certificada, entregado en la ventanilla de una dependencia o por correspondencia, todas estas opciones implican costos para su reproducción y/o envío, que deben ser solventados por el solicitante. En cambio, las autoridades no están facultadas jurídicamente por las constituciones, leyes o reglamentos, para cobrar por la gestión de la solicitud de información o la búsqueda, digitalización o reproducción de los documentos si el trámite especificaba que su entrega fuera vía correo electrónico, según establecen las tres leyes estatales analizadas.

Desde una perspectiva ciudadana, cualquier cobro que esté fuera de las posibilidades de pago de un ciudadano puede convertirse en un atenuante a su capacidad de acceso a la información y una violación al derecho constitucional. Aunque el experimento de acceso comparado contemplaba que la recepción de la información solicitada se hiciera a través de internet, lo que implicaba que, en teoría, no requiriera ningún tipo de pago para su acceso, se consideró importante examinar la manera en como las tres plataformas de solicitud manejan el requisito de pago por la recepción de información en un formato físico, si es que lo contemplan.

a) Baja California:

El Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California no especifica si se requiere algún pago por reproducción de documentos.

b) Michoacán:

El cuestionario en línea de solicitud de información del sitio de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán no especifica si se requiere algún pago por reproducción de documentos.

c) Tamaulipas:

El cuestionario en línea de solicitud de información del portal de Información Pública del Estado de Tamaulipas no especifica si se requiere algún pago por reproducción de documentos.

Debido a que ninguna de las plataformas digitales siquiera contemplan en sus formularios en línea el requisito de pago por la recepción de información en un formato físico, se podría considerar que la carencia podría generar futuras dificultades y demoras para el pago requerido previo a su entrega, una atenuante al ejercicio del DAI común en las tres plataformas.

Componente 3: Especificación del sujeto obligado

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 2 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California instituye que en el ejercicio del DAI deben prevalecer el principio de “suplencia de la solicitud”, que implica la obligación de los sujetos obligados a complementar información omitida, incompleta o confusa que los solicitantes puedan haber inscrito en su solicitud. Por su parte la Ley de Michoacán estipula que debe prevalecer el principio de “mínima formalidad”, lo que implica que los particulares tiene el derecho a interponer su solicitud sin tener que emplear términos administrativos, jurídicos o técnicos. Tampoco debe requerir conocimiento sobre la operación de las entidades gubernamentales para precisar el sujeto obligado responsable de dar respuesta a su solicitud, esto contraviene el principio jurídico de igualdad del ejercicio del derecho al acceso a la información.

En este componente se buscó conocer de qué manera los tres sistemas de solicitud de información impulsaban o restringían la capacidad de ejercicio del DAI mediante su requisito de especificidad del sujeto obligado al que se solicitaba la información.

a) Baja California:

Para interponer una solicitud ante el SASIP fue especificar el sujeto obligado al cual estaba dirigida la solicitud en un casillero de opción múltiple, de lo contrario no se podía inscribir digitalmente el trámite. Este casillero desplegó una lista de 50 dependencias, entidades, desincorporadas, fideicomisos y otras entidades. Esto implica que para poder elegir la opción adecuada el usuario debe tener cierta noción de las atribuciones y/o responsabilidades de las entidades gubernamentales, de lo contrario deberán interponer solicitudes ante distintos sujetos obligados hasta elegir correctamente. Las tres solicitudes de información interpuestas como parte del experimento de acceso comparado fueron dirigidas a la Oficina del Titular del Ejecutivo. Se podría considerar que este requisito contraviene de cierta manera el principio de suplencia de información estipulado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California.

b) Michoacán:

El cuestionario en línea de solicitud de información del sitio de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán no requirió precisar el sujeto obligado al que se dirigían las peticiones, lo que hizo el trámite más sencillo.

c) Tamaulipas:

El cuestionario en línea del portal de Información Pública del Estado de Tamaulipas requirió que de manera obligatoria se especificara la dependencia a la cual estaba dirigida la solicitud en un casillero de opción múltiple. Este casillero desplegaba una lista de 16 dependencias del gobierno central del Poder Ejecutivo. Un segundo casillero permitía especificar el organismo público al que se solicita la información, y desplegaba una lista de organismos que dependían de la dependencia previamente indicada. En algunos casos no existían organismos internos para seleccionar, en otros casos se desplegaban hasta 16 opciones. Sin embargo esta opción no era obligatoria para interponer la solicitud. Las tres solicitudes de información interpuestas como parte del experimento de acceso comparado fueron dirigidas a la Oficina del Titular del Ejecutivo. Este procedimiento resultó complicado y generó incertidumbre ante una posible imprecisión en el sujeto obligado al que se solicitó la información. Sin embargo, en contraste con el sistema bajacaliforniano,

que funciona de una manera similar, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas no estipula el principio de suplencia de información, por lo que no se puede considerar que este requisito contravenga sus propios lineamientos jurídicos, solo dificulta el proceso efectivo de acceso a la información.

Debido a que el sistema michoacano no requiere precisar el sujeto obligado al que se dirige la petición, se podría considerar que brindó la mayor facilidad para la cumplimentación de esta etapa del trámite de solicitud, y en general del ejercicio del acceso a la información. En segundo lugar se podría ubicar a Baja California, cuyo sistema contiene una sola lista de sujetos obligados, en contraste con el sistema de Tamaulipas que contiene dos, ubicándolo en tercer lugar en la valoración de este componente.

Componente 4: Confirmación de inicio del proceso

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 2 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán establece como uno de sus principios jurídicos que los sujetos obligados deben brindar la “certeza jurídica” para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública. Sin embargo esto no especifica si este principio implica que los solicitantes de información puedan tener cierta conformación de que una vez completado el trámite, su solicitud de información pública interpuesta a través de una plataforma digital, fue recibida efectivamente y que el tiempo estipulado para obtener una respuesta ha comenzado a transcurrir.

En contraste la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California fue la única de las leyes analizadas que instituyó a los sujetos obligados la obligación de entregar a los particulares un acuse de recibido tras la presentación de su solicitud de información. En su artículo 60 establecía que “los sujetos obligados adoptarán las medidas que doten de certeza a los solicitantes del seguimiento de las

solicitudes de información enviadas por medios remotos de comunicación, mediante la generación de comprobantes electrónicos de la recepción de la solicitud”.

Estos documentos enviados por los sujetos obligados, o por las unidades de acceso a la información de los poderes ejecutivos estatales, a los solicitantes son comúnmente conocidos como acuses de recibidos, y son enviados por diferentes vías utilizadas y contienen distintos elementos.

La diversidad de los lineamientos jurídicos estatales respecto a la obligatoriedad de la expedición de un acuse de recibido hace suponer que los niveles de certeza jurídica después de la interposición de solicitudes también será distinta. Lo que se buscó con este cuarto y último paso del proceso de solicitud de información fue poner a prueba el nivel efectivo de certeza jurídica con el que se contaba tras interponer solicitudes ante cada uno de los tres poderes ejecutivos estatales.

a) Baja California:

Cada que se interpuso una solicitud de información pública en el SASIPBC, fueron recibidos dos tipos de documentos electrónicos para confirmar la recepción de la solicitud y el inicio del plazo para la respuesta de los sujetos obligados.

1) Documento digital: Al concluir la tramitación de la solicitud, el SASIPBC generó automáticamente una constancia de solicitud en PDF, que incluía un número de folio, la fecha y hora de recepción, los datos del solicitante y reproducía textualmente la información solicitada. En la parte inferior del documento contenía el siguiente recordatorio: “Le recordamos que el termino para atender su solicitud es de 10 días hábiles, le sugerimos revisar constantemente su solicitud accedando con su usuario y contraseña, para mantener contacto en caso de requerir alguna información de su parte que nos permita atender su petición”. El documento incluía la fecha estimada de respuesta y la información de contacto (dirección, teléfonos, correo electrónico, página web) de la Unidad Concentradora de Transparencia “en caso de dudas o comentarios”.

2) Correo electrónico: Al interponer la solicitud se envió de manera automática un correo electrónico a la dirección registrada en el sistema, que confirmaba la realización de la solicitud ante el Gobierno del Estado de Baja California, a través del Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública (SASIP). El correo incluía el número de folio de la solicitud, e incluía la sugerencia de que se revisara el estatus de la solicitud ingresando al SASIP, o comunicándose a la Unidad Concentradora de Transparencia, e incluía los datos de contacto (dirección, teléfonos, correo electrónico, sitio web).

b) Michoacán:

Al interponer la solicitud de información en línea la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán envió de manera automática un correo electrónico a la dirección incluida al momento de llenar el cuestionario digital. El correo especificaba que la solicitud se había enviado correctamente a la ventanilla de Transparencia del Gobierno del Estado de Michoacán, e incluía los datos del solicitante y una descripción de la petición. En la parte inferior del correo se mencionaba que “las solicitudes que se reciban después de las 15:00 horas de un día hábil, o en cualquier hora de un día inhábil, se tendrán por recibidas a partir del día hábil siguiente”.

c) Tamaulipas:

Al momento de inscribir la solicitud de información a través del cuestionario en línea del portal de Información Pública del Estado de Tamaulipas aparece automáticamente un recuadro sobre la pantalla con el siguiente aviso: “Solicitud de Información recibida correctamente, pronto recibirá contestación. Gracias”.

En ninguna de las cinco solicitudes interpuestas se recibió una notificación vía correo electrónico de confirmación, lo que generó una incertidumbre jurídica respecto a la tramitación efectiva de la solicitud. Por este motivo se tomó la determinación de consultar directamente a la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas para saber si las solicitudes de información se habían interpuesto adecuadamente. En una llamada telefónica entablada el 23 de mayo del 2016 con Jesús López Saldívar, Director Jurídico y de Acceso a la Información Pública

Contraloría Gubernamental, se informó que de manera regular los solicitantes de información reciben un correo electrónico acusando de recibida una vez interpuesta cada solicitud, sin embargo atribuyó la falta de dichos correos tras la interposición de las cinco solicitudes de información a “una posible falla en el sistema”.

Fue así como en este proceso particular se pudo comprobar que en efecto la precisión de los procedimientos operativos respecto a la obligación de expedición de un acuse de recibido tras la interposición de una solicitud de información ante el Poder Ejecutivo de Baja California, logró brindar la mayor certeza jurídica en comparación con los otros dos poderes ejecutivos. Si bien el correo electrónico emitido por la Dirección de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán y enviado una vez interpuesta la solicitud, nunca propició una falta de certeza jurídica, los dos métodos de confirmación del sistema bajacaliforniano brindaban una mayor confianza. Un gran contraste con la situación propiciada por la presunta “falla en el sistema” de la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, que dejó en total incertidumbre jurídica tras la interposición de las solicitudes de información pública.

Elemento 3: Respuesta a las solicitudes de información

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|----------|-------------|----------|--------------|----------|
| Valoración | BC | 2 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|----------|-------------|----------|--------------|----------|

Las quince preguntas fueron interpuestas la mañana del 28 de enero del 2016, entre las 11:29 am y las 11:36 am, un periodo de siete minutos de diferencia entre la primera solicitud, interpuesta ante el Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California, y la última, interpuesta en el portal de Información Pública del Estado de Tamaulipas.

Ninguna fue rechazada por haber utilizado un alias en la solicitudes de información, ni solicitaron por ninguna vía que se proporcionara un nombre real. Tampoco se solicitó que se aclarara una confusión en alguna de las solicitudes, que se brindara información adicional para ubicar la información requerida, o que se precisara el sujeto obligado al que se dirigía la petición.

A continuación se incluyen las descripciones de las respuestas obtenidas, así como las valoraciones de sus contenidos y sus procesos de respuesta.

Pregunta 1

Solicito que se me proporcione una lista de los docentes pertenecientes al sistema educativo estatal que se encuentren comisionados para realizar labores sindicales, que incluya a) su salario; b) el centro educativo donde labora como docente; c) la labor sindical que se le comisionó realizar y el lugar donde la realiza.

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 3 | TAMPS | 1 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

a) Baja California

Resultado: Respuesta incompleta y a tiempo.

Valoración: Regular (2)

Tiempo de respuesta: 3 días hábiles.

La primera dificultad que se presentó al interponer la solicitud fue elegir la dependencia correcta a la cual pedir la información, en parte ante el desconocimiento sobre la estructura operativa de la educación en Baja California, de manera que no tenía conocimiento sobre cual de las seis opciones elegir: 1) Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California; 2) Colegio de Bachilleres de Baja California; 3) Colegio de Educación Profesional Técnica de Baja California; 4) Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado; 5) Universidad Politécnica de Baja California; y, 6) Universidad Tecnológica de Tijuana. Esta dificultad se podría haber evitado si el sistema no requiriera especificar el sujeto obligado al que se dirige la solicitud, o que se permitiera interponer la misma solicitud a varios sujetos obligados para que ellos mismos refirieran quien posee la información requerida y le corresponde atender la solicitud. La solicitud fue interpuesta ante el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (ISEP), sin tener una certeza de que este fuera el sujeto obligado correcto.

La respuesta fue publicada a los tres días hábiles, el 3 de febrero de 2016, siendo que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California concede un máximo de diez días hábiles para la entrega al usuario de la respuesta a la información solicitada. A través de un correo electrónico recibido a la dirección registrada en el Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California (SASIP), se notificó que la respuesta había sido publicada en el SASIP y se encontraba disponible para su consulta. La respuesta fue cumplimentada a través de un documento digital en formato PDF, disponible en la subpágina de registro de la solicitud UCT-160273, dentro del (SASIP). El documento oficial enunciaba lo siguiente: “en atención a su solicitud se hace de su conocimiento que hasta el momento no se ha otorgado a algún docente del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California perteneciente al Sistema Educativo Estatal, alguna comisión para realizar labores sindicales”.

En un sentido estricto, la respuesta contiene la información solicitada, pues al momento de interponer la solicitud el SASIP limitó la petición de información a un solo sujeto obligado, y este fue el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, el cual, efectivamente no había otorgado comisiones para efectuar labores sindicales. Esto pudo ser constatado tras una búsqueda en la sección Servidores Públicos Comisionados del Portal de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California (<http://om.bajacalifornia.gob.mx/sasip/frmPublicacionesDeOficio.aspx?id=107>), donde se encontró publicado un documento en formato PDF que contenía una lista de siete profesores con plaza del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California a los que se les había concedido una licencia por comisión oficial, y ninguno de ellos estaba comisionado para la realización de labores sindicales. Los lugares de comisión eran: la Coordinación de Formación Continua de Maestros, la Coordinación Estatal del Servicio Profesional Docente, o la Dirección de Formación y Actualización Docente, por citar algunos. En el mismo portal de Transparencia se encontró una serie de listados de personal del sector educativo del Poder Ejecutivo de Baja California que contaban con comisiones para realizar trabajo sindical, como el Colegio de Bachilleres de Baja California, que tenía a once personas con comisiones para labores sindicales.

Esta situación se podría considerar, desde una perspectiva ciudadana, que se violó el derecho al acceso a la información pública deseada, pues efectivamente existían docentes pertenecientes al Sistema Educativo Estatal comisionados para realizar labores sindicales, como los once que laboraban en el Colegio de Bachilleres de Baja California. Sin embargo desde una perspectiva jurídica, la información solicitada se entregó a tiempo y en forma, pues la solicitud iba dirigida específicamente al Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, y en efecto, ninguno de los siete docentes comisionados tenía autorización para realizar labores sindicales.

El resultado de esta solicitud particular ejemplifica un problema que surge como consecuencia de requerir especificidad en el sujeto obligado al que se interpone la solicitud de información, ya que limita al solicitante a elegir una opción preestablecida en un formulario, sin tener la certeza de que es la instancia correcta o si son varias instancias a las que se debe solicitar.

b) Michoacán

Resultado: Información inexistente injustificadamente

Valoración: Malo (3)

Tiempo de respuesta inicial: 8 días hábiles.

Al momento de interponer la solicitud de información no se requirió especificar el sujeto obligado al cual se remitía, lo cual facilitó la solicitud y brindó una mayor certeza de la efectividad del proceso, puesto que serían las autoridades quienes determinarían el sujeto obligado al cual remitir la información y no el solicitante.

La respuesta inicial fue cumplimentada por la Secretaría de Educación del Estado y enviada vía correo electrónico, con número de oficio SE/COPAIPSE/si-181/2181/2016, en formato PDF digitalizado. El sentido de la respuesta fue negativo, y versaba lo siguiente: “Al respecto comunico a Usted que NO existen listados del personal comisionado para realizar labores sindicales, con autorización de esta Dependencia”.

La respuesta pudo haberse catalogado como inexistente y considerado cumplimentada a tiempo y en forma, pero no fue así. Para corroborar la validez de la respuesta se llevó a cabo una búsqueda en el Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/inicio_temas.jsp?tema=0&clase=0), fue posible encontrar un documento expedido por la Secretaría de Educación del Estado, con fecha de actualización 31 de octubre de 2015, que contenía una lista de 90 profesores adscritos al área de educación básica comisionados para realizar labores sindicales durante un periodo de cuatro años, que inició el 25 de septiembre de 2012 y concluye el 24 de septiembre de 2016. Este hallazgo motivó que la respuesta fuera impugnada ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán.

Este caso, al igual que el de Baja California, ejemplifica la importancia de contar con una cantidad amplia y bien actualizada de información pública de oficio, puesto que en ambos casos permitió corroborar que las respuestas recibidas era imprecisas, incorrectas o limitadas con respecto a la información que inicialmente se requería obtener.

c) Tamaulipas

Resultado: Información inexistente justificadamente

Valoración: Bueno (1)

Tiempo de respuesta inicial: 29 días hábiles.

La solicitud fue interpuesta ante la Secretaría de Educación, debido a que la plataforma de solicitud de información pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas requería que se seleccionara un sujeto obligado dentro de una lista de entidades públicas desplegadas, de manera que al interponer la solicitud no se tenía la certeza de que fuera la entidad educativa correcta.

Transcurrió un largo tiempo para recibir una respuesta final, puesto que el día en que vencía el plazo máximo de 20 días hábiles para entregar una respuesta, la Secretaría de Educación solicitó una prórroga de 10 días hábiles adicionales. Nueve días hábiles

después respondió a través de un correo electrónico simple, sin un documento oficial con número de folio identificable que facilitara el proceso de impugnación ante el órgano garante estatal si se determinara necesario. El documento versaba de la siguiente manera: “me permito informar a usted, que de acuerdo a información proporcionada por el Subsecretario de Administración de esta Secretaría de Educación, no obran en nuestros archivos autorizaciones de comisiones para el efecto requerido. Atentamente Lic. Arnoldo González Herrera.”.

Ante la sospecha de que la respuesta fuera falsa o imprecisa, como sucedió en los dos casos anteriores, se realizó una búsqueda en el portal de Transparencia del Poder Ejecutivo de Tamaulipas (<http://transparencia.tamaulipas.gob.mx/>) para consultar los listados de funcionarios públicos con comisiones para realizar labores ajenas a las que fueron contratadas, sin embargo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas no contempla este tipo de información dentro del catálogo de obligaciones de transparencia, por lo que no se hacía pública en el portal antes indicado.

Ante la imposibilidad jurídica de constatar los listados públicos y sin elementos para contrariar la respuesta oficial obtenida a través de la solicitud de información pública, se podría considerar que la respuesta fue positiva, pero solo en un sentido estrictamente jurídico, pues no existían pruebas documentales públicas que permitieran comprobar lo contrario. Desde la perspectiva ciudadana, esta situación podría ejemplificar una importante falla sistémica, pues la falta de una transparencia suficiente de parte de los sujetos obligados, se complementa con una posible opacidad de parte de los sujetos obligados, que deja en una desventaja jurídica al solicitante de información que coarta su ejercicio del acceso a la información pública. En este caso particular se puede considerar que no se pudo lograr un acceso, sin poder determinar si la información permanece escondida o si en efecto no existe.

Finalmente, es importante recalcar los largos tiempos de espera requeridos para obtener una respuesta. Mientras que al Poder Ejecutivo de Baja California le tomó tres días hábiles para responder que la información solicitada no existía, al Poder Ejecutivo de

Tamaulipas le tomó casi diez veces más tiempo (29 días hábiles) para llegar a la misma respuesta, lo que representa no solo una inequidad en el acceso a la información, característica del antiguo modelo federalista, sino un incumplimiento al principio jurídico de prontitud en la respuesta en el caso del Poder Ejecutivo de Tamaulipas.

Pregunta 2

Solicito que se me proporcione información sobre las tres principales adquisiciones, contrataciones, licitaciones o adjudicaciones directas efectuadas por la Secretaría de Seguridad Pública de Estado en 2015, considerando las de mayor monto económico involucrado, desglosado por: a) monto económico presupuestado; b) empresas que ganaron; c) objetivo de cada obra.

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 3 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

a) Baja California

Resultado: Necesario interponer dos solicitudes de información; segunda respuesta incompleta y a tiempo

Valoración: Malo (3)

Tiempo de respuesta total: 11 días hábiles (1 día primera respuesta; 10 días segunda).

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como mala, ya que fue necesario interponer dos solicitudes para obtener la información requerida y la segunda respuesta se considera incompleta aunque se recibió a tiempo. Aunque ambas respuestas son valoradas como regulares, se consideró que por el doble fallo de ambos procesos, la respuesta final debía ser valorada como mala.

La doble solicitud de información se debe a que el sistema de solicitud de información bajacaliforniano requiere que el solicitante precise el sujeto obligado al que se remite la solicitud, lo cual representa una dificultad para el solicitante si éste desconoce la dependencia o unidad administrativa que posee la información requerida. Este fue el caso en esta solicitud, la cual fue interpuesta inicialmente a la Secretaría de Seguridad Pública

del Estado, dependencia que interpuso en el SASIP una respuesta oficial con folio UCT-160274, un día hábil después de la tramitación de la solicitud de información, notificando que la información requerida debía ser remitida a la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado. Si bien la aclaración del sujeto obligado correcto al que se debe interponer la solicitud de información fue expedita, el hecho de que sea el solicitante quien deba especificar el sujeto obligado al que se remite la solicitud complica el proceso.

La segunda solicitud fue interpuesta el 3 de febrero de 2016 y respondida por la Oficialía Mayor del Gobierno de Baja California el 17 de febrero, 10 días hábiles después. En la respuesta se indicaba que las tres principales adquisiciones realizadas para la Secretaría de Seguridad Pública de Estado en 2015 consistieron en el equipamiento de unidades vehiculares, así como en bienes de seguridad como uniformes y equipo anti motín. Adicionalmente e proporcionaron dos ligas a portales de internet del Poder Ejecutivo de Baja California con documentos oficiales. Uno contenía información sobre las licitaciones públicas y el otro sobre las adjudicaciones directas efectuadas por la Oficialía Mayor en 2015.

De forma, se pudiera considerar que la información fue entregada, sin embargo tras una revisión de ambos listados no fue posible encontrar licitaciones o adjudicaciones relacionadas con la compra de unidades vehiculares para la Secretaría de Seguridad Pública de Estado en 2015 ni equipo anti motín. Esta ausencia de fondo, motivó que se procediera a interponer un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California. Esta situación permite ejemplificar como una respuesta positiva no siempre significa que la información está completa o es precisa conforme a la solicitud interpuesta, de manera que se pudiera considerar que el actuar de los sujetos obligados en este caso particular fue de incumplimiento con sus obligaciones.

b) Michoacán

Resultado: Respuesta completa y a tiempo.

Valoración: Buena (1)

Tiempo de respuesta total: 20 días hábiles (10 días iniciales; 10 días de prórroga)

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como buena, ya que la respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública estatal entregó la información completa y dentro de los tiempos máximos establecidos. El documento con número de oficio SSP/ST/2067/2016, con fecha 2 de marzo de 2016, detallaba tres adjudicaciones directas efectuadas por la Secretaría de Seguridad Pública de Tamaulipas. La primera por con un monto de 125 millones de pesos, otorgado a la empresa Surtipractic, S.A. de C.V., bajo el concepto “alimentación de personas”, con objetivo “cubrir las necesidades alimenticias de la población interna y personal de custodia de los centros de reinserción social del Estado, como parte integral de la readaptación social, asimismo para el personal policial, de las distintas área operativas de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado”. La segunda con un monto de 25 millones 714 mil 285.68 pesos, otorgado a la empresa Grupo Empresarial COHA, S.A. de C.V., bajo el concepto “geolocalización satelital”, con el objetivo “la efectividad de los resultados en las investigaciones, las funciones operativas, en llamados de emergencia, en tareas de vigilancia y supervisión”. El tercero con un monto de 23 millones de pesos, otorgado a la empresa Digital Systems MX, S.A. de C.V., bajo el concepto “sistema inhibidor de señal celular y sistema de video vigilancia”, con el objetivo “generar acciones preventivas para la erradicación de hechos delictivos dentro de los centros de readaptación social”.

Cabe destacar que dentro del proceso se generaron dos retrasos justificados a la entrega de la información. El primero un retardo de cuatro días hábiles, debido a dos conmemoraciones oficiales: el 1 de febrero, Día de la Constitución Mexicana, así como el 10 de febrero, Día del empleado estatal. Ambos se calendarizaban como días inhábiles. De manera extraordinaria, y por motivo de la visita del Jefe del Estado Vaticano a la ciudad de Morelia, el Gobierno del Estado emitió un acuerdo administrativo en el que declaraba como días inhábiles para los empleados estatales los días 15 y 16 de febrero. Todos los días inhábiles fueron notificados con un día hábil de antelación vía correo electrónico, justificando el atraso de la entrega de la información solicitada. Otro aplazamiento de la respuesta se dio a través de una petición de prórroga por 10 días hábiles adicionales, argumentando que la ubicación y procesamiento de la información

requería de un periodo de tiempo adicional. Al final la información solicitada fue entregada debidamente el día que vencía el plazo máximo de la prórroga, sin embargo este caso sirve para ejemplificar como el ejercicio de acceso a la información pública también está sujeto a inhibiciones o dificultades de tipo burocrático, ajenas a las capacidades institucionales estatales.

c) Tamaulipas

Resultado: Información inexistente injustificadamente.

Valoración: Mala (3)

Tiempo de respuesta total: Respuesta no entregada.

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como mala, ya que fue necesario interponer dos solicitudes para obtener la información requerida, y la segunda respuesta nunca fue entregada al solicitante.

La doble solicitud de información se debe a que el sistema de solicitud de información tamaulipeco requiere que el solicitante precise el sujeto obligado al que se remite la solicitud, lo cual representa una dificultad para el solicitante si éste desconoce la dependencia o unidad administrativa que posee la información requerida. Este fue el caso en esta solicitud, la cual fue interpuesta inicialmente a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, y respondida a los veinte días hábiles a través de un correo electrónico simple y sin un número de folio o solicitud, que la información solicitada no era del ámbito de su competencia, y refirió de manera confusa a tres sujetos obligados a los que se debía remitir puntos específicos de la solicitud de información:

“Deberá remitir su petición a la Dirección de Compras y Operaciones Patrimoniales ya que es la Dependencia encargada de autorizar dichas operaciones. Del mismo modo y con relación a su inciso a), le compete a la Secretaría de Administración y con respecto al inciso b), le compete a Obras Públicas.”.

Una nueva solicitud de información fue interpuesta el 31 de marzo de 2016, dirigida a la Secretaría de Administración y a la Secretaría de Obras Públicas, como se indicó en la respuesta inicial. Pasó el tiempo máximo establecido y nunca se recibió una respuesta. Como se había mencionado anteriormente, en ninguna de las ocasiones que se interpusieron solicitudes de información ante el Poder Ejecutivo de Tamaulipas se recibieron acuses de recibido que brindaran la certeza de que el proceso de solicitud se había completado de manera correcta, y que sirviera como prueba documental en caso de que alguna de las respuestas tuviera que ser impugnada ante el Instituto de Transparencia de Tamaulipas.

Ante la falta de respuesta se tomó la determinación de consultar directamente a la Coordinación de Unidades de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas para saber si la solicitud de información se había interpuesto adecuadamente. En una llamada telefónica entablada el 23 de mayo del 2016 con Jesús López Saldívar, Director Jurídico y de Acceso a la Información Pública Contraloría Gubernamental, se informó que la respuesta había sido enviada al usuario, y aunque confirmó que la dirección inscrita en la solicitud era la correcta. El Funcionario no pudo precisar la fecha en la que se había enviado y sostuvo que no podía explicar el motivo por el cual la respuesta no hubiera llegado. Sin embargo se comprometió a contactar al sujeto obligado y pedir que volviera a enviar la respuesta, pero esta nunca llegó.

Este caso ejemplifica la gravedad de no contar con un acuse de recibido de las solicitudes interpuestas, pues deja al usuario en un estado de total indefensión jurídica y procedimental, en el que la información proporcionada de manera verbal por los funcionarios públicos es la única manera de conocer el estatus de una solicitud, sin embargo esto no constituye una respuesta oficial ni puede considerarse como material probatorio al momento de interponer un recurso de revisión ante un órgano garante.

Pregunta 3

Solicito que se me proporcione una lista de los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública de Estado que recibieron algún tipo de amonestación en 2015, que incluya a) la fecha y el hecho que dio origen a la amonestación; b) el tipo de amonestación recibida; c) fecha en que recibió la amonestación.

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

a) Baja California

Resultado: Respuesta completa y a tiempo.

Valoración: Bueno (1)

Tiempo de respuesta: 9 días hábiles.

La solicitud fue interpuesta ante la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. El sentido de la respuesta fue positivo ya que se proporcionó toda la información requerida, exceptuando el nombre de los agentes sancionados, solo se incluyó el número de agentes sancionados por cada incidente que violentaba las normas de disciplina o lineamientos laborales. Este caso ejemplifica el correcto uso de la facultad jurídica de los sujetos obligados de expedir una versión pública de documentos que contienen información reservada o confidencial, pero que pueden ser publicados si esta información sensible es omitida.

La respuesta fue cumplimentada a través de un documento digital en formato PDF, disponible en la subpágina de registro de la solicitud UCT-160275, dentro del Sistema de Acceso a Solicitudes de Información Pública de Baja California (SASIP). El documento detallaba el número de agentes sancionados por cada hecho irregular, sumando un total de 58; una descripción del hecho que había dado origen a la amonestación; el tipo de amonestación recibida y la fecha en la que se había ejecutado la sanción.

b) Michoacán

Resultado: Respuesta completa y a tiempo.

Valoración: Buena (1)

Tiempo de respuesta total: 15 días hábiles (10 días iniciales; 5 días de prórroga)

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como buena en un sentido jurídico estricto, pues la respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública estatal se entregó de forma completa y dentro de los tiempos máximos establecidos, sin embargo no contenía la información solicitada argumentando que no existía, y no se pudo comprobar si esto era verdad o mentira.

La información solicitada fue entregada debidamente a través de un documento digitalizado en formato PDF y con número de oficio SSP/ST/0267/2016, y versaba lo siguiente: “se realizó la búsqueda correspondiente en la base de datos de esta Dirección (de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado) y sus áreas, informándome que a la fecha no se tenía ningún tipo de amonestación”.

Al comparar esta respuesta con la de la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California, la cual indicaba que un total de 58 agentes policiales habían sido amonestados en aquella entidad durante el mismo periodo, resultó difícil de creer que en Michoacán no hubiera sucedido algo similar. Por ese motivo se realizó una búsqueda en el Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán (<http://laip.michoacan.gob.mx/>). Sin embargo no fue posible encontrar información sobre agentes policiales, o sobre algún funcionario público amonestado, puesto que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Michoacán no contempla este tipo de información dentro de su lista de obligaciones de transparencia, de manera que los sujetos obligados no requieren publicarla periódicamente. Este caso pone en evidencia la necesidad de contar con un catálogo más amplio de obligaciones de transparencia de los sujetos obligados que contemple la publicación periódica de los funcionarios públicos que han recibido amonestaciones, una vez que estas hayan causado estado.

Cabe destacar que la respuesta de esta solicitud tuvo un retraso justificado administrativamente de cuatro días hábiles, debido a dos conmemoraciones oficiales: el 1 de febrero, Día de la Constitución Mexicana, así como el 10 de febrero, Día del empleado estatal. Ambos se calendarizaban como días inhábiles. De manera extraordinaria, y por motivo de la visita del Jefe del Estado Vaticano a la ciudad de Morelia, el Gobierno del Estado emitió un acuerdo administrativo en el que declaraba como días inhábiles para los empleados estatales los días 15 y 16 de febrero. Todos los días inhábiles fueron notificados con un día hábil de antelación vía correo electrónico, justificando el atraso de la entrega de la información solicitada. Otro aplazamiento de la respuesta se dio a través de una petición de prórroga por 10 días hábiles adicionales, argumentando que la ubicación y procesamiento de la información requería de un periodo de tiempo adicional, sin embargo esta respuesta fue entregada cinco días hábiles antes de que venciera el plazo máximo establecido.

c) Tamaulipas

Resultado: Información reservada injustificadamente.

Valoración: Malo (3)

Tiempo de respuesta total: 30 días hábiles (20 días hábiles y 10 de prórroga)

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como mala, ya que la respuesta de la Secretaría de Seguridad Pública estatal establece que la información solicitada es de carácter reservado por razones de seguridad.

Previo a la respuesta final, la dependencia estatal solicitó una prórroga de 10 días hábiles el día en que se cumplía el plazo para responder a la solicitud. La respuesta fue cumplimentada el día en que se vencía el tiempo de prórroga solicitado, a través de un correo electrónico simple, sin número de oficio o solicitud.

La respuesta argumentaba que la información solicitada debía reservarse por motivos de seguridad de los agentes amonestados y de sus familias, ya que:

“La delincuencia y el crimen organizado contaría con datos precisos de las coberturas y capacidades de los elementos operativos, información con la que pondrán calcular las debilidades y fortalezas de las Instituciones de Seguridad Pública en el Estado, lo cual resulta peligroso y pone en riesgo no solo la seguridad estatal, sino la vida y patrimonio de los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el territorio estatal; por tanto de considerar pública dicha información, sería mayor el perjuicio que el beneficio que pudiera obtener de la divulgación de la misma.”.

Esta respuesta es un ejemplo de cómo los sujetos obligados, a pesar de contar con la facultad de expedir versiones públicas de documentos que contengan información reservada o confidencial, optan por no publicar la totalidad de los documentos, haciendo muestra de una actitud de opacidad a la publicación de información relevante para al sociedad. Es que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas faculta a los sujetos obligados a publicar versiones públicas que omitan datos que pudieran considerarse como confidenciales o reservados, de esta manera la decisión de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de reservarse el total de la información solicitada contraviene lo estipulado por la Ley estatal.

Pregunta 4

Solicito que se me proporcione información sobre aeronaves que fueron rentadas durante 2015 o que hayan sido propiedad del Gobierno del Estado durante 2015 para transportación privada y otras labores de funcionarios estatales (no pasajes de vuelos comerciales), que incluya: a) la cantidad y tipo de aeronaves; b) costo de operación durante 2015; c) costo de reparación y mantenimiento durante 2015; d) costo de almacenaje y/o renta de hangar durante 2015; e) salarios de pilotos y mecánicos empleados para su operación y mantenimiento durante 2015.

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 2 | MICH | 1 | TAMPS | 2 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

a) Baja California

Resultado: Necesario interponer dos solicitudes.

Valoración: Regular (2)

Tiempo de respuesta total: 9 días hábiles (3 días iniciales; 6 días de segunda solicitud)

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como regular, ya que fue necesario interponer dos solicitudes de información, al haber remitido inicialmente la petición de información al sujeto obligado incorrecto. Como se ha mencionado anteriormente, esto sucede porque la plataforma de solicitud de información pública de Baja California requiere que se precise el sujeto obligado al que se remite la petición.

La solicitud inicial se interpuso ante la Oficialía Mayor de Gobierno. Tres días hábiles después la dependencia entregó la notificación de que el sujeto obligado correcto era la Oficina del Titular del Ejecutivo, a través de un documento digital en formato PDF, disponible en la subpágina de registro de la solicitud UCT-160393, dentro del SASIP. Una nueva solicitud fue interpuesta ante la Oficina del Titular del Ejecutivo el 4 de febrero de 2016. Seis días hábiles después la información solicitada fue entregada a través del SASIP con las especificaciones requeridas en la solicitud de información. El documento mencionaba: 1) las tres avionetas propiedad del Gobierno del Estado utilizadas para el ejercicio de 2015: Avión King Air matrícula XC-BCN, Avión Turbo Commander matrícula XC-EBC, y Avión King Air C90 matrícula XA-UVN; el costo de operación, almacenamiento, reparación y mantenimiento, que asciende a 5 millones 619 mil 004 pesos; así como el salario de los pilotos en nómina del Poder Ejecutivo Estatal, el cual asciende a la cantidad de 2 millones 831 mil 180 pesos.

b) Michoacán

Resultado: Respuesta completa y a tiempo.

Valoración: Bueno (1).

Tiempo de respuesta: 7 días hábiles.

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como buena, ya que fue entregada tal y como se solicitó, tres días antes de que venciera el plazo máximo para entregar la información. La respuesta fue entregada debidamente, vía correo electrónico, a través de un documento digitalizado en formato PDF y con número de oficio STG/118/2016, conteniendo toda información solicitada: las dos avionetas propiedad del Despacho de gobernador (Falcon 20C modelo 1968, y un Gulfstream Turbo Commander 690D) y los seis helicópteros (sin especificaciones) rentados para transportación oficial; el costo de operación, reparación y mantenimiento de las ocho aeronaves, 6 millones 843 mil 378.99 pesos; así como el gasto de 662 mil 867.26 pesos por concepto de renta de hangar.

c) Tamaulipas

Resultado: Respuesta incompleta y a tiempo.

Valoración: Regular (2).

Tiempo de respuesta: 20 días hábiles.

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como regular, ya que fue respondida a tiempo pero de manera parcial. La respuesta fue enviada vía correo electrónico el último día establecido como límite para la entrega de la información solicitada, sin número de oficio o solicitud.

En el cuerpo del correo el responsable de la Unidad de Información Pública de la Secretaría de Administración, Miguel Ángel Trejo Tobías, indicaba que la relación de las aeronaves se encontraba en el portal de internet www.tamaulipas.gob.mx, así como la relación de los pilotos, sus salarios y prestaciones adicionales. Sin embargo esto no era así, la información se encontraba en el portal <http://transparencia.tamaulipas.gob.mx>, en dos apartados distintos. El primer apartado se titulaba Vehículos Oficiales de la Administración Central, y consistía en una relación de 195 vehículos oficiales terrestres, marítimos y aéreos, tanto de transporte, carga, rescate y otras utilidades. Ahí se encontraron inscritas tres avionetas y cuatro helicópteros, con su marca, submarca, modelo y número de serie. Ninguna aeronave se encontraba registrada para uso de la

Oficina del Ejecutivo Estatal, todas estaban inscritas en la Secretaría de Administración. El segundo apartado era la lista general del personal del Poder Ejecutivo Estatal. En la sección del personal de la Secretaría de Administración se ubicaron 10 capitanes pilotos aviadores en nómina, sin embargo no se publicaban ni sus salarios ni sus prestaciones.

En el correo electrónico se informó que no se contaba con información sobre el arrendamiento de aeronaves. También se especificó que los costos de operación, almacenaje, reparación y mantenimiento de las aeronaves, se informó que no era competencia administrativa de la Secretaría de Administración, sin indicar cual era el sujeto obligado al que se debía solicitar dicha información.

Pregunta 5

Solicito que se me proporcione información sobre oficinas de representación del Gobierno del Estado ubicadas fuera de la entidad, que incluya: a) costos de la renta del inmueble durante 2015; b) costos de operación y compra de insumos durante 2015; c) nombre, cargo y salarios del personal que ahí laboró durante 2015; d) nombre de las dependencias o unidades administrativas que erogaron el presupuesto para la operación de las oficinas durante 2015, así como las partidas de las que provino dicho presupuesto.

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|----------|-------------|----------|--------------|----------|
| Valoración | BC | 2 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|----------|-------------|----------|--------------|----------|

a) Baja California

Resultado: Necesario interponer dos solicitudes.

Valoración: Regular (2).

Tiempo de respuesta total: 13 días hábiles (9 días primera solicitud; 4 días segunda).

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como regular, ya que fue necesario interponer dos solicitudes de información al haber remitido inicialmente la petición de información al sujeto obligado incorrecto. Lo anterior sucede ya que la plataforma de solicitud de información pública de Baja California requiere que se precise el sujeto obligado al que se remite la petición.

La solicitud inicial se interpuso ante la Oficialía Mayor de Gobierno, nueve días hábiles después la dependencia entregó la notificación de que el sujeto obligado correcto era la Oficina del Titular del Ejecutivo, a través de un documento digital en formato PDF, disponible en la subpágina de registro de la solicitud UCT-160452, dentro del SASIP. Una nueva solicitud fue interpuesta ante la Oficina del Titular del Ejecutivo el 11 de febrero de 2016. Cuatro días hábiles después la información solicitada fue entregada a través del SASIP con las especificaciones requeridas en la solicitud de información, incluyendo el costo de operación anual de la oficina (\$993,350.47) y los nombres, cargos y salarios de los doce funcionarios que ahí laboran.

b) Michoacán

Resultado: Respuesta completa y a tiempo.

Valoración: Bueno (1)

Tiempo de respuesta total: 6 días hábiles.

La experiencia de esta solicitud de información se puede valorar como buena, ya que fue entregada tal y como se solicitó, tres días antes de que venciera el plazo máximo para entregar la información. La respuesta fue entregada debidamente, vía correo electrónico, a través de un documento digitalizado en formato PDF y con número de oficio DO/0002/2016, conteniendo toda información solicitada, incluyendo el costo de operación anual de la oficina (\$1,562,417.47) y los nombres, cargos y salarios de los 45 funcionarios que ahí laboran.

c) Tamaulipas

Resultado: Información inexistente injustificadamente.

Valoración: 3, Malo.

Tiempo de respuesta total: Nunca se recibió respuesta.

La solicitud de información referente a lo costos de renta, operación y nómina de las oficinas de representación del Gobierno del Estado ubicadas fuera de la entidad fue interpuesta el 28 de enero de 2016 ante la Secretaría de Administración del Gobierno del

Estado de Tamaulipas. Al momento de inscribir la solicitud de información a través del cuestionario en línea del portal de Información Pública del Estado de Tamaulipas apareció automáticamente un recuadro sobre la pantalla con el siguiente aviso: “Solicitud de Información recibida correctamente, pronto recibirá contestación. Gracias”. Sin embargo no se recibió una notificación vía correo electrónico de confirmación, lo que generó una incertidumbre jurídica respecto a la tramitación efectiva de la solicitud.

La fecha límite para la entrega de la solicitud era el 26 de febrero, los 20 días hábiles contemplados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas como plazo máximo para la entrega de la información de parte de los sujetos obligados. Sin embargo la respuesta nunca llegó, por lo que se procedió a interponer un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas.

7.3 Fase 2: Recursos de Revisión

Las plataformas y procedimientos para la interposición de recurso de revisión de los tres órganos garantes fueron evaluados y los resultados se presentan como parte de la evaluación de los dos primeros elementos de esta fase.

Tres recursos de revisión fueron interpuestos como parte de este experimento, uno ante cada órgano garante estatal estudiado. Los resultados de las resoluciones se presentan como parte de la evaluación del tercer elemento de esta fase.

Elemento 1: Plataformas de interposición de recurso de revisión

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

La capacidad de salvaguardia del derecho al acceso a la información de un ciudadano depende en parte del diseño y facilidad de uso de las plataformas en línea para la interposición de recursos de revisión disponibles en los portales de internet de los órganos garantes estatales.

Para las partes recurrentes que interponen las impugnaciones a las respuestas de los sujetos obligados que consideran violatorias a su derecho, estas plataformas digitales son el primer, o el único, acercamiento con el aparato burocrático responsable de garantizar su derecho al acceso a la información. A continuación se presenta la descripción y evaluación de los tres componentes de este elemento

Componente 1: Accesibilidad

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|----------|-------------|----------|--------------|----------|
| Valoración | BC | 2 | MICH | 1 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|----------|-------------|----------|--------------|----------|

Los portales de internet de los institutos de transparencia estatales son el punto de inicio en el proceso de tramitación de un recurso de revisión. Para que el proceso sea lo más sencillo posible y apegado a los principios jurídicos de sencillez estipulados en las tres leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública, es necesario que los portales cuenten con procedimientos sencillos y de fácil navegación para acceder a los cuestionarios o los sistemas internos de interposición de los recursos.

a) Baja California

El usuario puede acceder a la subpágina dedicada a los recursos de revisión a través de una liga ubicada en el centro del portal. Forma parte de una sección de doce ligas que conducen a subpáginas con la información relacionada con las actividades del Instituto de Transparencia. Se ubica en la esquina superior derecha, se ilustra con un ícono que simula una lista y contiene el título Recursos de Revisión. Tanto por su ubicación, su tamaño y diseño se puede considerar visible y fácil de ubicar.

La subpágina contiene dos secciones desplegadas verticalmente. En la parte superior se encuentra una liga titulada Interponer Recurso de Revisión; en la parte inferior aparecen seis ligas con las listas anuales de recursos de revisión, desde 2011 a 2016. Todas las ligas son visibles y está bien ubicadas. Para acceder al apartado para la interposición del recurso de revisión, el usuario tendría que seleccionar dos ligas desde la página principal del Instituto.

b) Michoacán

La liga que conduce a la plataforma en línea para la presentación del recurso de revisión, se ubica en la parte superior de la de la página principal del Instituto de Transparencia de Michoacán, debajo del *banner* principal del Organismo, como parte de una lista de seis ligas desplegadas verticalmente y de manera paralela al *banner*. La liga se compone de la frase Recurso de Revisión, no se enmarca en ningún recuadro y las letras son pequeñas en comparación con otras ligas ubicadas al centro de la página principal. Sin embargo su ubicación es estratégica y fácil de divisarse al abrir la página. Al seleccionar esta liga se despliega el cuestionario en línea para la interposición del recurso, de manera que el usuario requeriría un solo *click* para llegar ahí.

c) Tamaulipas

La página del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas no contiene una plataforma o un cuestionario en línea para la presentación de un recurso de revisión, puesto que su interposición se debe realizar vía correo electrónico. Sin embargo contiene un cuestionario que debe llenarse en línea, y una vez completado se descarga como un documento digital en formato PDF, se firma por el solicitante o pone su huella digital, y se envía por correo electrónico.

La liga que conduce al apartado dedicado a los recursos de revisión se encuentra en la parte superior de la página principal del Instituto, abajo y a la derecha del *banner* que despliega las noticias de la actividad reciente del organismo. Forma parte de uno de tres listados de ligas a subpáginas u otros portales relacionados con la transparencia y acceso a la información, pero no se encuentra en la lista principal ubicada en el extremo superior izquierdo, el de mayor visibilidad. Se enmarca en un cuadro con fondo blanco que despliega dos frases escritas en letras negras de manera rotativa: 1) “El Derecho a la Información es Tú Derecho”; 2) “Presenta un Recurso de Revisión”. Tanto por su ubicación como por su diseño se puede considerar que la liga es difícil de visualizar.

Tras presionar la liga el usuario es conducido a una subpágina que contiene información relacionada con los recursos de revisión, tanto su definición, utilidad y procedimiento para su interposición. En el centro de la página se ubica una liga titulada “formato electrónico para llenar en línea e imprimir”. Al seleccionarlo el usuario es conducido al antes mencionado formato, lo que requeriría dos *clicks* para llegar a este punto.

La plataforma para la tramitación de recursos de revisión con la mayor accesibilidad es la del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán, tanto por la ubicación de la liga que conduce al usuario a la subpágina, como por que solo requiere de un *click* para llegar ahí. El tanto el diseño como la ubicación de la plataforma del Instituto de Baja California son buenos, solo que requiere abrir una sub página intermedia para llegar al apartado donde se interpone el recurso. En el caso del Instituto tamaulipeco, su portal ni siquiera cuenta con una plataforma para tramitar el recurso de revisión, y para acceder al formulario en línea que sirve como base para presentarlo vía correo electrónico, el usuario debe primero encontrar una liga con un diseño y una ubicación deficientes, y navegar a través de una página intermedia.

Componente 2: Tipo de plataforma y requisitos de uso

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 2 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

La facilidad del uso de las plataformas para la interposición de los recursos de revisión es un componente de suma importancia para el proceso, ya que mientras más complejo sea su uso, así como el número de requisitos que deba cumplir el usuario o los pasos que deba realizar, menor será su capacidad para ejercer su derecho constitucional. Caso contrario, mientras más fácil sea el proceso para los usuarios, mayores facultades estarán brindando para el pleno ejercicio del acceso a la información pública.

a) Baja California

Los recursos de revisión son interpuestos a través de un formulario en línea conformado por diez casilleros receptores de información, siete de ellos son obligatorios:

- 1) nombre;
- 2) sujeto obligado al que se solicitó la información: casillero de opción múltiple con 69 entidades gubernamentales, autónomas o desconcentradas del Estado para escoger.
- 3) Domicilio (opcional);
- 4) Correo electrónico;
- 5) Teléfono (opcional);
- 6) El acto o resolución que recurre y, en su caso, el número de folio o expediente que identifique el mismo;
- 7) Fecha en la que tuvo conocimiento del acto o resolución que se impugna;
- 8) Motivo de la presentación del recurso: esta sección brinda al usuario ocho opciones para que elija una o varias que se relacionen con sus motivaciones para haber presentado el recurso;
- 9) Mensaje: un casillero donde el usuario puede describir el proceso de solicitud, su valoración sobre los resultados obtenidos, y cualquier otra cuestión o argumento que considere relevante al momento de tramitar su recurso de revisión.
- 10) Archivo adjunto: casillero que permite adjuntar archivos que ayuden a sustentar los argumentos de la parte recurrente (opcional).

Esta sección concluye con una liga para enviar el formulario una vez que la información obligatoria ha sido inscrita.

b) Michoacán

Los recursos de revisión son interpuestos a través de un formulario en línea conformado por 26 casilleros receptores de información, ocho de ellos son obligatorios:

- Persona: física o moral;
- Nombre, apellido paterno y materno;
- Nombre, apellido paterno y materno del representante y/o persona autorizada para interponer el recurso (opcional);
- Medio para recibir notificaciones: correo electrónico, estrados o domicilio;
- Acto o resolución impugnado y fecha de notificación;

- Nombre y domicilio del tercero interesado (opcional);
- Descripción de los hechos u omisiones en que se funda la impugnación;
- Breve descripción de los documentos de la resolución o acto impugnado, y/o de la solicitud de acceso a la información;
- Documentos a adjuntar: cinco casilleros disponibles (opcional);
- Información adicional para fines estadísticos: edad, género, nacionalidad, ocupación y escolaridad (opcional).

En la parte inferior del formulario se ubica un recuadro que contiene la información legal en la que se fundamenta la labor del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán, los datos generales y de contacto del Organismo, indicaciones sobre cómo dar seguimiento al trámite y los días máximos de respuesta. Al final de la sección se ubica la liga para enviar el formulario una vez que la información obligatoria ha sido inscrita.

c) Tamaulipas

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas no cuenta con un sistema para presentar los recursos de revisión, estos se interponen vía correo electrónico, sin embargo el portal del Organismo contiene un formulario en línea que debe ser llenado con la información requerida para interponer la impugnación y una vez completado genera un documento digital en formato PDF que se descarga; se firma o se le imprime la huella del solicitante; se digitaliza, y el documento digitalizado se envía a un correo electrónico del Instituto de Transparencia. Un proceso que implica que el usuario, además de llenar el formulario en línea, requiera de una impresora para poder firmar o el documento en papel, así como un escáner para digitalizarlo y enviarlo. Cuatro pasos adicionales que se imponen como obstáculo a la capacidad del usuario a defenderse de los sujetos obligados de lo que considera una respuesta improcedente o un acto que violenta su DAI.

El formulario de recurso de revisión en línea contiene diez casilleros receptores de información, ocho de ellos son obligatorios:

- 1) Nombre;
- 2) Persona moral (opcional);
- 3) Representante legal o mandatario (opcional);
- 4) Domicilio para oír notificaciones o recibir documentos;
- 5) Correo electrónico;
- 6) Ente público responsable;
- 7) Identificación precisa de la resolución impugnada:
- 8) Mención clara de los hechos en que se funda la impugnación y la consideración de por qué estima inadecuada la resolución;
- 9) Pruebas que se ofrecen para acreditar la impugnación o las que se hubieren solicitado por el recurrente y la petición de que se requieran por conducto del Instituto;
- 10) Firma o huella digital del promovente.

Después de los casilleros de información, el formulario contiene una serie de lineamientos para la interposición del recurso, así como notificaciones legales sobre los derechos y obligaciones del promovente al interponer la impugnación, así como los motivos por los cuales el Órgano Garante puede desechar o sobreseer el recurso de revisión. Al final se ubica la liga para generar y descargar el documento digital que deberá imprimirse, firmarse, digitalizarse y enviarse por correo electrónico.

La plataforma con la mayor facilidad de uso es la del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California, ya que requiere menos información sobre el usuario y sobre la solicitud de información impugnada para interposición del recurso de revisión, tanto la de carácter obligatoria como la opcional. Adicionalmente, su formulario en línea presenta una mayor simplicidad en su diseño, lo cual permite al usuario completarlo con mayor facilidad. La plataforma del Instituto de Transparencia michoacano no dista mucho del bajacaliforniano, solo contiene más casilleros receptores de información y un diseño un poco menos amigable al usuario. Por su parte, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas ni siquiera cuentan con un sistema para interponer de manera directa los recursos de revisión, y el mecanismo existente no solo es difícil de navegar, sino que requiere de una serie de pasos complicados para el usuario.

Elemento 2: Proceso de interposición de recurso de revisión

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 2 | TAMPS | 2 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Para garantizar una defensa adecuada del derecho al acceso a la información, proceso de presentación y comunicación con el ciudadano debe ser fácil, gratuita y certera. Los promoventes deben tener la posibilidad de elegir la vía para recibir información sobre su proceso y mantener comunicación con los órganos garantes, así como tener la certeza de que su recurso de revisión fue interpuesto debidamente y tener en su posesión un documento que compruebe la fecha de interposición y el contenido de la impugnación, tanto para tener un manejo más organizado de su trámite como para tener los elementos probatorios en caso de que la resolución del pleno del organismo deba ser impugnada ante las autoridades superiores correspondientes.

Componente 1: Confirmación de inicio del proceso

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 1 | TAMPS | 2 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Los institutos de transparencia estatales deben implementar medidas para brindar certeza a los promoventes que los recursos de revisión interpuestos quedaron registrados debidamente en sus sistemas y que el tiempo para de plazo para la resolución de la impugnación ha iniciado. Estos comunicados de confirmación del inicio del proceso son comúnmente llamados acuses de recibido.

a) Baja California

Una vez interpuesto el recurso de revisión en su portal oficial, el Instituto de Transparencia de Baja California envió de manera automática un mensaje al correo electrónico proporcionado en el formulario en línea que contenía toda la información vertida al momento de presentar la impugnación, así como una copia de los documentos que fueron adjuntados para respaldar el recurso de revisión.

En la parte inferior del correo se incluía la frase confirmatoria: “su escrito ha sido recibido y se encuentra en trámite”, además de los plazos con los que contaba el Instituto de Transparencia para dictar auto de admisión al recurso de revisión.

b) Michoacán

Instantes después de concluido la presentación del recurso de revisión en línea el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán envió de manera automática un correo electrónico de acuse de recibido, notificando el inicio del proceso, y con una copia digitalizada en formato electrónico PDF de la solicitud de recurso de revisión.

c) Tamaulipas

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas tampoco envió una confirmación automática al momento en que se interpuso en línea el recurso de revisión. El Secretariado Ejecutivo del Instituto envió tres días hábiles después una notificación que indicaba que el recurso de revisión había sido admitido, a través de un documento digitalizado en formato PDF que adjunta a un mensaje que envía al correo electrónico proporcionado en el formato de recurso de revisión enviado al correo electrónico del Organismo.

Este caso evidencia cómo un ciudadano que interpuso la impugnación debe esperar el plazo de tres días establecido en la Ley de Transparencia estatal para tener la certeza que su recurso de revisión fue interpuesto de manera correcta y que el plazo establecido legalmente ha comenzado a correr.

Componente 2: Vía de comunicación

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 1 | TAMPS | 1 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Los recursos de revisión interpuestos vía internet, sea en una plataforma en línea o a través de correo electrónico, presentan circunstancias distintas para que los promoventes den seguimiento a su proceso y reciban notificaciones o mantengan comunicación con los

órganos garantes. A continuación se evalúan los distintos mecanismos establecidos para que los órganos garantes mantengan comunicación con los ciudadanos.

a) Baja California

Una vez que se interpuso el recurso de revisión, las notificaciones emitidas por el Instituto de Transparencia y la comunicación con la parte recurrente se realizaron a través de correo electrónico. Los documentos que se iban generando a lo largo del proceso de desahogo de la impugnación eran digitalizados en formato PDF y adjuntados a correos electrónicos que envían a la parte recurrente.

b) Michoacán

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Michoacán envía a la parte recurrente las notificaciones y documentos generados durante el desahogo del recurso de revisión a través de documentos digitalizados en formato PDF y adjuntados a correos electrónicos.

c) Tamaulipas

El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas envía a la parte recurrente las notificaciones y documentos generados durante el desahogo del recurso de revisión a través de documentos digitalizados en formato PDF y adjuntados a correos electrónicos.

Elemento 3: Resolución de los recurso de revisión

| | | | | | | |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|
| Valoración | BC | 1 | MICH | 2 | TAMPS | 3 |
|-------------------|-----------|---|-------------|---|--------------|---|

Tres recursos de revisión fueron interpuestos como parte de este experimento de acceso comparado. El primero en contra de una respuesta emitida por la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California (SSPE); el segundo recurso de revisión fue interpuesto en contra de la Secretaría de Educación de Michoacán; el tercero contra de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo de Tamaulipas.

Es importante mencionar que las tres impugnaciones se presentaron utilizando el alias Ciudadano Transparencia, y que ninguna de ellas fue denegada ni se solicitó corregir el nombre de la parte recurrente. Lo anterior evidencia que para los órganos garantes la prioridad no es el cumplimiento estricto de la normatividad ni su aplicación excluyente, al menos en lo que refiere a este requisito.

A continuación presentamos las descripciones y evaluaciones de los procesos de desahogo de ambas impugnaciones, valoradas a partir de la duración del proceso, el sentido de la resolución y la valoración general del desahogo del proceso:

a) Baja California

El recurso de revisión fue interpuesto el 17 de febrero de 2016 debido a la insuficiencia de información a la respuesta a la solicitud referente a las tres principales adquisiciones, contrataciones, licitaciones o adjudicaciones directas efectuadas por la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California en 2015. La impugnación fue tramitada utilizando el alias Ciudadano Transparencia. Instantes después de concluido la presentación del recurso de revisión en línea se recibió un correo electrónico notificando el inicio del proceso, y desplegando una copia de la información registrada en el formulario en línea, así como de los documentos adjuntos al momento de interponer la impugnación.

El sábado 26 de febrero se recibió un documento adjunto en un correo electrónico con fecha 22 de febrero, emitido por la coordinación de Asuntos Jurídicos del Instituto de Transparencia y firmado por el consejero ciudadano presidente, Francisco Postlethwaite Duhagón, titulado Admisión. El documento señalaba que el recurso presentado el 17 de febrero había sido admitido y que se le asignaba el número de recurso RR/23/2016. Se indicaba la causal bajo el cual se encuadraba la interposición del recurso era “relativa a que la información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud”. Quedaba asentado en el documento el correo electrónico de la parte recurrente donde se recibirían notificaciones y se advertía que contaba con tres días hábiles para manifestar el consentimiento para que el nombre y los datos personales fueran ventilados durante la substanciación del recurso, o de lo contrario serían omitidos al considerarse de carácter

confidencial. Finalmente se indicaba también que se procedía a notificar al sujeto obligado, siendo esta la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado, para que en un plazo no mayor de 10 días hábiles emitiera su contestación.

La contestación del sujeto obligado fue emitida con fecha 10 de marzo, 12 días hábiles después de que fueron notificados por parte del Instituto de Transparencia, es decir, dos días hábiles después de haber vencido el plazo máximo para contestar. El documento de respuesta fue adjuntado a un correo electrónico enviado a la parte recurrente por el Instituto de Transparencia en formato digital de PDF. El documento presentado por la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado informaba que la información solicitada se encontraba a disposición del recurrente a partir del 10 de marzo de 2016, a través del portal www.transparenciabc.gob.mx mediante archivo electrónico, ingresando la clave de acceso.

Al considerar que había abundado en la respuesta a la solicitud de información había cumplido con su responsabilidad, el Sujeto Obligado argumentó que el recurso de revisión cumplía con las condiciones suficientes para su sobreseimiento, citando tres artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California. En el capítulo de pruebas del documento se adjuntaba una captura de pantalla de la cuenta del SASIP de la parte recurrente en la que aparecía del registro de la solicitud de información con los documentos adicionales recientemente agregados. El documento aparecía firmado por subsecretario de administración de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Baja California.

Tal y como indicaba el documento, dos archivos adicionales habían sido adjuntados en el registro de la cuenta del SASIP. Un documento era de carácter informativo, y notificaba que a las 13:15 horas del 10 de marzo de 2016 se había complementado la respuesta a la solicitud de información interpuesta el 3 de febrero, a través de un documento adjunto en formato PDF, el cual se había hecho llegar a través del SASIP. El otro documento contenía la información solicitada con las características indicadas: las tres adjudicaciones directas de mayor monto efectuadas por la Secretaría de Seguridad

Pública de Baja California. La primera adjudicación llevaba el concepto “suministro de alimentos para Ceresos”, por un monto de 13 millones 147 mil 583.10 pesos, y se otorgaba a tres empresas: Granos y Semillas de México, S.A. de C.V.; la segunda a Comercializadora El Don; y la tercera a Comercializadora de Textiles, Insumos y Tecnologías S.A. de C.V. La segunda adjudicación llevaba por concepto “mantenimiento a red estatal de radiocomunicación”, por un monto de 13 millones de pesos, otorgada a la empresa Cassidian México, S.A. de C.V. La tercera adjudicación se llevaba por concepto “suministro de productos de higiene, desechables y tarjetas telefónicas”, por un monto de 10 millones 430 mil 067.50 pesos, otorgada a cinco empresas: Distribuciones Dana S.A. de C.V.; Comercializadora Carnemax, S.A. de C.V.; Luz Leticia Loza Pérez; Rosa Isela Ibarra Caldera; y LG Comercial de BC, S.A. de C.V.

El recurso de revisión se pudo considerar como cumplimentada 26 días hábiles después de que se interpuso originalmente.

b) Michoacán

El recurso de revisión fue interpuesto el 10 de febrero de 2016, ante lo que se podía considerar una declaratoria de inexistencia injustificada, ya que la Secretaría de Educación de Michoacán había respondido que no existían listados del personal comisionado para realizar labores sindicales con autorización de dicha dependencia, mientras que en el Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, fue posible encontrar un listado expedido por la Secretaría de Educación del Estado de 90 profesores adscritos al área de educación básica comisionados para realizar labores sindicales hasta el 24 de septiembre de 2016.

La impugnación fue tramitada utilizando el alias Ciudadano Transparencia. Instantes después de concluido la presentación del recurso de revisión en línea se recibió un correo electrónico de acuse de recibido, notificando el inicio del proceso, y con una copia digitalizada en formato electrónico PDF de la solicitud de recurso de revisión. Cinco días hábiles después, el 18 de febrero, se recibió adjunto en un correo electrónico una copia digitalizada en formato electrónico PDF de un documento en el que se notificaba la

admisión del recurso de revisión, y se le asignaba la clave de expediente ITAIMICH/REVISIÓN/028/2016. Asimismo se notificaba a la Secretaría de Educación para que dentro del término de 10 días hábiles rindiera un informe en relación con el caso y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

El 16 de marzo, 13 días hábiles después, la Secretaría de Educación presentó el informe requerido, el cual se hizo llegar a la parte recurrente a través del Instituto de Transparencia de Michoacán, como un documento digital en formato PDF adjunto en un correo electrónico. En el documento, emitido por el coordinador para el acceso a la información pública de la Secretaría de Educación, José Luis Hernández Gutiérrez, se informaba que la dependencia educativa:

“Sin intención alguna de negar la información solicitada, reitera la respuesta otorgada en el oficio SE/COPAISE/si-181/2181/2016, datado el 10 de febrero de 2016. Al respecto reitero a usted que no se cuenta en esta dirección de personal administrativa, con listados de personal comisionado para realizar labores sindicales con autorización de esta dependencia, motivo por el cual no es posible proporcionarle lo que solicita”.

En el documento también se aclaraba que derivado del cierre de oficinas por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), los días 22, 25 y 26 de febrero, se recorrieron las fechas para hacer entrega del informe, por lo que había sido entregado a tiempo y en forma. La última parte del documento anexaba las dos notificaciones emitidas por la Secretaría de Educación el 22 y 25 de febrero, anunciando la toma de las oficinas de la dependencia por parte de integrantes del CNTE.

La resolución final del recurso de revisión fue recibida mediante correo electrónico el 1 de agosto de 2016, en el que se informaba que “no asiste la razón a la parte recurrente, en virtud de que este Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, advierte consideraciones esenciales que atendiendo a su esencia califican de correcta la respuesta remitida por la Secretaría de Educación del Estado”.

La resolución argumenta jurídicamente que de acuerdo con el Manual de Procedimientos de la Secretaría de Educación del Estado: “la Secretaría de Educación del Estado no tiene la atribución para tener un listado del personal de dicha Secretaría comisionado a realizar labores sindicales, por tanto menos posible es saber el salario de los mismos, el centro donde trabajan como docentes, la labor sindical que realizan y el lugar donde la ejecutan”. Finalmente, la sección de puntos resolutive del documento en cuestión señala que “es infundado el recurso de revisión interpuesto en contra de la Secretaría de Educación del Estado”.

Dos cuestiones destacan de la resolución final del Órgano Garante michoacano. Primero, el periodo de tiempo que tardó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información en alcanzar una resolución: más de 100 días hábiles contados a partir de la fecha de interposición del recurso de revisión, siendo que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado contempla un periodo máximo de 25 días hábiles. Desde una perspectiva jurídica la tardanza constituye un incumplimiento con las obligaciones legales por parte del Órgano Garante, así como un inobservancia al principio de prontitud de la legislación estatal. Desde una perspectiva ciudadana constituye una demora que le impide el debido ejercicio de su derecho al acceso a la información.

Segundo, la resolución podría considerarse como legalmente sustentada, pues se apega a lo establecido en el Manual de Procedimientos de la Secretaría de Educación del Estado. Sin embargo el listado solicitado si puede ser expedido por el Sujeto Obligado, y de hecho fue expedido 31 de octubre de 2015, además de que se encuentra en el portal de Transparencia del Poder Ejecutivo de del Estado de Michoacán, (http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/inicio_temas.jsp?tema=0&clase=0)³. El documento oficial contiene una lista de 90 profesores adscritos al área de educación básica comisionados para realizar labores sindicales durante un periodo de cuatro años, que inició el 25 de septiembre de 2012 y concluye el 24 de septiembre de 2016. La resolución evidencia la indefensión que se encuentran los ciudadanos ante las actuaciones improcedentes de los sujetos obligados.

³ Revisado el 2 de agosto de 2016.

c) Tamaulipas

El recurso de revisión fue interpuesto el 31 de marzo de 2016, ante la falta de respuesta de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Tamaulipas a la solicitud referente a lo costos de renta, operación y nómina de las oficinas de representación del Gobierno del Estado ubicadas fuera de la entidad. La fecha límite para la entrega de la solicitud era el 26 de febrero, los 20 días hábiles contemplados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas como plazo máximo para la entrega de la información de parte de los sujetos obligados. La fecha en la que se presentó la impugnación habían transcurrido 20 días hábiles más y no se había obtenido respuesta por parte de los sujetos obligados, ni siquiera se tenía la certeza de que la solicitud se hubiera interpuesto adecuadamente, pues la Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo de Tamaulipas no había enviado un correo electrónico acusando de recibido al momento de haber llenado el formulario de solicitud.

El recurso fue presentado utilizando el alias Ciudadano Transparencia, y ningún acuse de recibido fue enviado al correo electrónico inscrito en el formato de recurso de revisión. El 14 de abril, 10 días hábiles después de haber enviado el formato, se recibió un correo electrónico del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas con un documento digitalizado en formato PDF adjunto, titulado Acuerdo RR-20-2016, con fecha 1 de abril, expedido por el Secretario Ejecutivo del Organismo, mediante el cual se admitía el recurso de revisión en contra de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Tamaulipas. En el documento se indicaba que con una copia del medio de impugnación se solicitaba al sujeto obligado un informa circunstanciado, el cual debía rendirse dentro del término de cinco días hábiles, el cual debía contener los motivos y fundamentos jurídicos que se consideraran pertinentes para sostener la legalidad del acto o resolución impugnada, así como los documentos probatorios.

El 3 de mayo, 13 días hábiles después de haber recibido mediante correo electrónico el acuerdo de admisión del recurso de revisión y 22 días hábiles después del 1 de abril, fecha de expedición del acuerdo de admisión, se recibieron adjuntos en un correo

electrónico dos documentos digitalizados en formato PDF. El primero era el informe circunstanciado de parte del sujeto obligado. El documento con fecha 22 de abril, firmado por el director jurídico y de la Unidad de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, Miguel Ángel Trejo Tobías, en el que se afirmaba que la solicitud impugnada por la parte promovente no había sido recibida en la bandeja de entrada en el correo electrónico de la Unidad de Información Pública que dirige, por lo cual le era materialmente imposible dar respuesta de forma oportuna. El segundo, con fecha 29 de abril, era el acuerdo de alegatos, un procedimiento mediante el cual se exhortó a ambas partes a que manifiesten alegatos a su favor dentro de un plazo de tres días hábiles.

Un día después, el 4 de mayo, un correo electrónico firmado bajo el seudónimo Usuario Transparencia fue enviado a los comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, en el que se manifestaba la imposibilidad de proporcionar cualquier tipo de pruebas o alegatos adicionales para respaldar el recurso de revisión RR/020/2016/JCLA, debido a que no hay manera de comprobar la interposición de la solicitud ante la Secretaría de Administración de Tamaulipas el 28 de enero del presente año, ya que no se recibió un correo de confirmación de parte del sistema de solicitud de información pública en línea. Se expuso que al momento de interponer el recurso de revisión se envió una imagen digital de la captura de la pantalla del formulario en línea de solicitud de información completo y dirigido a la Secretaría de Administración de Tamaulipas, así como otra imagen de captura de pantalla tomada segundos después en la que aparecía una notificación de que la solicitud de información había sido recibida correctamente y que pronto recibiría contestación.

Finalmente, el 8 de junio de 2016 se recibió por correo electrónico un documento en formato electrónico PDF de la resolución final emitida por el Pleno del Consejo del Instituto de Transparencia de Tamaulipas, con fecha 6 de junio de 2016. En la página 11 del documento de 14 páginas se indicaba que tras el “estudio de las constancias que integran el presente recurso de revisión, se determina que resulta insuficiente para esta autoridad las documentales presentadas por la parte recurrente para el efecto de comprobar la elaboración de la solicitud de información que da origen al presente recurso

de revisión”. En otras palabras, esta resolución indicaba que no se contaba con elementos suficientes para comprobar que la solicitud de información había sido interpuesta, lo cual es correcto, porque nunca se envió un acuse de recibido ni en esta, o en ninguna de las otras ocasiones que se interpuso una solicitud de información, de manera que la afirmación del sujeto obligado de que nunca había sido recibida la solicitud prevaleció sobre las escasas pruebas que se pudieron aportar ante la falta de un recurso de revisión. Puesto de otra manera, la palabra del sujeto obligado pesó más que las pocas pruebas que pudo aportar un ciudadano.

La última página del documento indicaba que “se sobresee el Recurso de Revisión interpuesto por Usuario Transparencia Transparencia, en contra de la Secretaría de Administración del Estado de Tamaulipas, en virtud de los razonamientos expuestos en el considerando quinto de la presente resolución”. La decisión fue alcanzada por unanimidad y el documento final firmado por los tres comisionados: Juan Carlos López Aceves, Roberto Jaime Arreola Loperena y Rosalinda Salinas Treviño.

7.4 Conclusiones experimento comparado

Los resultados del experimento de acceso comparado en los tres poderes ejecutivos estatales permitió poner a prueba la incidencia de las capacidades jurídicas, administrativas y operativas en el acceso efectivo a la información pública. Al mismo tiempo, permitió identificar los límites de la apertura –u opacidad– informativa de cada poder ejecutivo estatal, así como los componentes potenciadores que facultaban un mejor acceso a la información y los componentes que lo dificultaban o impedían. Al igual que con la evaluación de las capacidades institucionales, los resultados del desempeño de cada Estado en el experimento fueron confrontados con las situaciones políticas en cada una de ellas, para abonar al cotejo de las hipótesis sobre la relación entre los avances en las capacidades institucionales y la evolución democrática o competencia política en una entidad federativa.

Límites de apertura informativa

Los resultados del experimento indican que Michoacán fue la entidad federativa que brindó la mayor facultad para el acceso a la información pública, particularmente durante el proceso de solicitud de información, al contar con la plataforma de solicitud más accesible y fácil de utilizar, así como el proceso de solicitud menos complicado, en comparación con los procesos de las otras dos entidades. También fue el Estado que mejor respondió las solicitudes de información interpuestas, con cuatro de las cinco solicitudes contestadas de manera completa y a tiempo. Lo que respecta a la interposición de recursos de revisión ante el Órgano Garante, las facultades brindadas por el Instituto de Transparencia del Estado para ejercer el derecho a la impugnación de una respuesta potencialmente violatoria del DAI, no fueron tan amplias, por lo que obtuvo el segundo lugar en esta fase. A pesar de que contaba con una plataforma accesible y fácil de utilizar, los procesos de notificación y comunicación con la parte recurrente no fue la mejor. Aunque su desempeño se asemejó mucho al de Baja California, no pudo igualarlo.

Baja California obtuvo el segundo lugar en facultades para el acceso a la información pública en el experimento comparado, particularmente en el proceso de resolución de los recursos de revisión, al contar con una plataforma para la tramitación de impugnaciones accesible y con pocos requisitos para su uso, así como por expedir un acuse de recibido a la parte recurrente una vez presentada la impugnación, además de mantener un mecanismo eficiente para la notificación y comunicación son los promoventes del recurso de revisión a lo largo del desahogo del proceso. Fue también la entidad que resolvió de manera más rápida y sencilla la impugnación.

Las facultades brindadas al solicitante de información por parte de los sujetos obligados no fueron tan amplias como sus contrapartes michoacanas, por lo que obtuvieron el segundo lugar en la evaluación de esta fase. Es importante mencionar que aunque su plataforma para la solicitud de información no recibió una calificación óptima en términos de accesibilidad y requisitos para su uso, resulta una herramienta muy eficiente para los solicitantes más familiarizados con la tecnología y la navegación en internet, al

ser una herramienta muy completa para la presentación y seguimiento de las solicitudes de información, así como para la consulta de solicitudes anteriores.

Tamaulipas obtuvo el tercer lugar en facultades para el acceso a la información pública en el experimento comparado, sin obtener un solo primer lugar en la evaluación de los seis elementos que conforman el proceso de acceso e impugnación. Destaca de manera particular el deficiente cumplimiento de sus sujetos obligados con su Ley de Transparencia estatal, ya que solamente una solicitud interpuesta fue contestada de manera satisfactoria, solo para reportar que la información era inexistente, el resto fueron reservadas injustificadamente, respondidas de manera incompleta o extemporánea. Los procesos de presentación y resolución de las impugnaciones también recibieron una valoración negativa, al contar con plataformas para el trámite de recursos de revisión inaccesibles, difíciles de utilizar y con una gran cantidad de requisitos para completar el proceso, convirtiéndose en francos obstáculos para la defensa del derecho al acceso a la información. Una vez que estas limitaciones eran sobrellevadas, no se brindaba a la parte recurrente la certeza de que su proceso ha sido interpuesto efectivamente, pues no expiden un acuse de recibido y los tiempos de notificación de los avances del proceso no se cumplen de acuerdo a lo establecido en la Ley Estatal de Transparencia.

En resumen, se puede considerar que los mexicanos que residen en Michoacán tienen mayores facultades para recibir una respuesta a una solicitud de información interpuesta ante el Poder Ejecutivo del Estado en el que habitan, que los residentes de Baja California, y muchas más facultades que los que habitantes de Tamaulipas. Sin embargo los residentes de Baja California tienen mayores facultades para llevar a cabo un proceso de impugnación ante su Instituto de Transparencia estatal. Los habitantes de Michoacán gozan de casi las mismas facultades, sin embargo los residentes de Tamaulipas tienen muchas menos facultades para interponer un recurso de revisión ante su Órgano Garante. Esta diversidad resulta en un acceso inequitativo a la información pública, un hecho violatorio a las garantías constitucionales que establece que toda persona tiene gozará de igual manera de los derechos reconocidos en la Constitución Mexicana, incluido el libre acceso a la información.

Potenciadores y atenuantes del acceso a la información

Los resultados del experimento también permiten identificar una serie de procedimientos inadecuados tanto en el proceso de presentación de solicitudes de información y de su respuesta, como en el proceso de interposición de los recursos de revisión, desahogo del asunto y resolución final. Se trata de requisitos legales o lagunas jurídicas, así como vicios en los procedimientos, que se convierten en atenuantes a la capacidad de acceso a la información y de la defensa de este derecho, e incluso obstáculos a su debido ejercicio.

Uno de los elementos que generó un mayor número de complicaciones en la fase de solicitud de información fue el requerimiento de conocer con precisión a cual sujeto obligado se debe remitir solicitud de información y seleccionarlo entre una lista de varios sujetos obligados. Este requisito se convierte en una dificultad para los ciudadanos que no están familiarizados con el funcionamiento del aparato gubernamental y con las atribuciones de cada dependencia o entidad de gobierno. Éste requisito presentó una dificultad muy particular en el experimento de acceso comparado, ya que fue necesario interponer dos solicitudes de información en cuatro de los quince casos, ya que los sujetos obligados a los que se había interpuesto la solicitud inicial no eran los correctos. Este problema no surgió en Michoacán, ya que los formatos de solicitud de información no requieren que el solicitante precise el sujeto obligado al que se remite la solicitud, es la Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo Estatal la que determina a quien remitir la solicitud.

Otra problema que se presentó de manera recurrente y generó dificultades en el proceso de solicitud de información fue la falta de expedición de acuses de recibido por parte de la Unidad de Información Pública del Poder Ejecutivo de Tamaulipas. Este procedimiento se efectúa de manera regular cada que se inscribe la solicitud en la plataforma en línea del portal de Transparencia del Gobierno del Estado, sin embargo ninguna de las cinco solicitudes de información interpuestas generó de manera automática un correo electrónico acusando de recibido. Como consecuencia directa de esta mala práctica, fue necesario interponer un recurso de revisión en contra de la

Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Tamaulipas, ya que una solicitud de información no fue respondida, mientras que el sujeto obligado impugnado argumenta que nunca recibió dicha solicitud. De haber expedido un acuse de recibido esta discordancia no se hubiera presentado.

Otra mala práctica de los sujetos obligados al contestar solicitudes de información consiste en dar referencias imprecisas a información que ya ha sido publicada en portales oficiales, en lugar de brindar la información directamente a los solicitantes. En dos de los quince casos se proporcionaron ligas que dirigían a documentos publicados en sitios de internet oficiales que contenían la información solicitada. Sin embargo en uno de esos casos la liga proporcionada por un sujeto obligado del Poder Ejecutivo de Tamaulipas conducía a la página principal del sitio y no al documento en particular. Esto se convierte en una dificultad para los solicitantes, ya que la información puede estar ubicada en alguna de las cientos de subpáginas que conforman un portal y dentro de un universo de cientos, o incluso, miles de documentos vigentes e históricos.

Aunque no se puede considerar un atenuante al ejercicio del acceso a la información pública, pero si una dificultad para el solicitante, la heterogeneidad de los lineamientos para el manejo y administración de archivos genera que cada Estado entregue los archivos digitales con diferentes características. Mientras que las unidades de transparencia y acceso a la información de Michoacán y Tamaulipas imprimen sus documentos oficiales, los firman, los digitalizan y envían al solicitante de información, las dependencias del Poder Ejecutivo de Baja California manejan, en su mayoría, documentos digitales con sus respectivas firmas digitales, en menor medida digitalizan documentos impresos y los envían. Aunque los dos documentos son válidos y cumplen con los requisitos jurídicos, los documentos digitales garantizan al solicitante la claridad de la información, mientras que los documentos impresos pueden tener una menor nitidez al presentarse deficiencias tanto en la impresión como en la digitalización. Otra ventaja de los documentos digitales es que permite que el usuario copie o incorpore dicha información a otros documentos digitales. De ahí que reciben la denominación de documentos abiertos.

Finalmente, destacan en este ejercicio dos buenas prácticas que facultan en acceso a la información pública. La primera es la facultad que brindan tanto las unidades de información como los órganos garantes de interponer una solicitud de información o un recurso de revisión sin incluir el nombre del promovente o utilizando un alias. Esto nos muestra que la prioridad prevalente de las instituciones es brindar el acceso a la información o defender el derecho a tal, sobre el cumplimiento de un requisito legal.

También destaca la buena práctica de algunos sujetos obligados, en particular los del Poder Ejecutivo de Michoacán, así como algunos bajacalifornianos, en responder a las solicitudes, o al recurso de revisión en el caso de la impugnación de Baja California, antes del último día de vencimiento del plazo máximo establecido por sus leyes estatales. Una práctica que contrasta con la de los sujetos obligados tamaulipecos, que esperaban al último día del plazo para responder, a pesar de que contaban con el doble del tiempo para responder a los solicitantes de información o los promoventes de recursos de revisión.

Incidencia de las capacidades institucionales

De acuerdo con los resultados del experimento de acceso comparado, la amplitud de las facultades jurídicas conferidas en los marcos normativos estatales mostró cierto nivel de incidencia en la capacidad efectiva de acceso a la información pública de los poderes ejecutivos estatales. Los procesos mostraron que el marco legal michoacano –con una mayor cantidad de componentes facultativos y los principios jurídicos más amplios– brindó una experiencia más sencilla para la solicitud de información, sí como las respuestas más completas y apegadas, tanto a lo solicitado como a los tiempos y formas legalmente establecidas en la Entidad. Asimismo se mostró que Baja California, entidad que había presentado una evolución intermedia de sus capacidades jurídicas, ofreció una experiencia intermedia en el proceso de solicitud de información y en las respuestas. De la misma manera, Tamaulipas, con la valoración más baja en capacidades jurídicas brindó la peor experiencia de solicitud de información y las respuestas más deficientes en cantidad y calidad de la información obtenida.

Por otra parte la relación de las facultades jurídicas con los procesos de impugnación interpuestos ante los órganos garantes estatales no mostró la misma incidencia, ya que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California destacó tanto en sus sistemas para la interposición del recurso de revisión como en los procesos de tramitación, así como en los tiempos y resultados de la dictaminación final, mientras que el proceso de impugnación ante el Órgano Garante michoacano fue muy deficiente.

Lo que respecta a la incidencia de las capacidades administrativas con el acceso efectivo a la información pública, tampoco mostró una relación directa, pues entidades con un mayor número de recursos financieros y humanos como el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas presentó el peor desempeño tanto en sus sistemas para la interposición del recurso de revisión como en los procesos de tramitación, mientras que el proceso de impugnación ante el Órgano Garante también resultó en una dictaminación final por demás restrictiva al derecho de acceso a la información pública. Es decir, no por más recursos disponibles se brindará un acceso más amplio y facultativo a la información pública.

Lo que si pudo haber tenido una mayor incidencia en el acceso a la información pública fue la especificidad y precisión de los lineamientos operativos instituidos en las leyes estatales de transparencia y acceso a la información, así como en sus reglamentos y en los reglamentos internos de los órganos garantes estatales. Los resultados mostraron que la buena experiencia de acceso a la información pública del Poder Ejecutivo de Michoacán coincide con la evolución positiva de la operatividad del acceso a la información pública en el Estado.

Acceso efectivo a la información y situación política estatal

Los resultados generales del experimento de acceso a la información coinciden con la tendencia de superioridad de las capacidades institucionales de Michoacán, y permiten reforzar la hipótesis de una posible relación con su ambiente político local, caracterizado por sus numerosos ciclos de alternancia partidista en la gubernatura, así como una intensa competencia partidista en el Congreso local.

Si bien esta relación no puede considerarse como un determinante, dada la complejidad tanto de los procesos políticos como de la dinámica de acceso a la información pública, muestra una prevalencia de una tendencia observada en la evaluación de las capacidades institucionales, la cual también coincide con la posición intermedia que obtuvo Baja California tanto en el experimento como en sus capacidades institucionales, así como el rezago en el Estado de Tamaulipas.

CAPÍTULO 8: LA TRANSICIÓN DE LOS SISTEMAS LOCALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con la reforma al artículo sexto constitucional aprobada en 2014, se sentaron las bases para la creación de un nuevo modelo de transparencia y acceso a la información en México. Este modelo ampliaría las facultades para el ejercicio del derecho a la información pública a nivel nacional y aumentaría las obligaciones en materia de transparencia tanto de las entidades gubernamentales como de las agrupaciones políticas, sindicatos, fideicomisos, organismos de la sociedad civil y cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos.

El nuevo modelo también eliminó la facultad de cada entidad federativa para promulgar y reformar leyes y reglamentos en materia de transparencia y acceso a la información con distintas facultades y procedimientos para el ejercicio de este derecho. Con la promulgación de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAI), llegó la obligatoriedad a todos los estados de la República Mexicana de promulgar leyes correspondientes. Lo anterior concluye un esfuerzo de homologación legislativa que comenzó con una reforma previa al artículo sexto constitucional, aprobada en 2007, la cual establecía condiciones mínimas del ejercicio de este derecho político a nivel nacional.

La homologación no solo se implementaría a nivel jurídico, también a nivel institucional, como parte de un proyecto nacional para la articulación, coordinación, evaluación y operación integral de las distintas instancias que contribuyen a la vigencia de la transparencia en todo el País y en los tres órdenes de gobierno, conocido como Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Estaría integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI); los 32 organismos garantes de las entidades federativas; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Además contaría con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y presidido por el Presidente del INAI, con el objetivo de formular propuestas o acuerdos para el mejor funcionamiento del Sistema.

Otro elemento de homologación importante del nuevo modelo es la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, una herramienta tecnológica para la presentación de solicitudes de información, recursos de revisión y consulta de información pública de oficio, así como para la comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, mediante procesos homologados y en un solo portal de internet.

Una característica importante del nuevo modelo es la reconfiguración de las relaciones de poder entre el Gobierno Federal y los gobiernos subnacionales se da como resultado de la ampliación de las atribuciones del INAI, particularmente su facultad para conocer y resolver de oficio o a petición de los organismos garantes de las entidades federativas los recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

8.1 Recentralización de la transparencia y acceso a la información

El nuevo equilibrio de poderes entre la federación y estados va más allá de la facultad de atracción del INAI de recursos de revisión estatales o la obligatoriedad de los estados de promulgar leyes concurrentes a la LGTAI, sino en la creación de todo un Sistema Nacional de Transparencia en el cual las instituciones del gobierno central juegan un papel preponderante, y aunque las instituciones estatales preservan sus facultades centrales, su operación se ve supeditada a los nuevos lineamientos operativos de este conjunto orgánico y articulado de instancias nacionales.

Este proceso de transformación puede identificarse como una recentralización de las relaciones interinstitucionales, al presentar características opuestas a la descentralización, elementos esencial del proyecto de federalismo emprendido hace más de tres décadas por el Gobierno Federal Mexicano, el cual buscaba fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, así como maximizar la eficacia de sus programas de gobierno y la eficiencia del uso de recursos públicos.

Sin embargo, los resultados de la evaluación y análisis del modelo federalista llevan a establecer la expectativa que los mecanismos de centralización en los nuevos

procedimientos de acceso a la información pública en los estados, más que representar un retroceso al federalismo lo refuerzan, al impulsar la equidad en el ejercicio de esta garantía constitucional mediante la homologación de las leyes estatales, y potenciar las capacidades de acceso ciudadano a la información pública, al imponer un nuevo equilibrio de poder entre los órganos garantes estatales y el federal.

Esa expectativa concurre con los objetivos planteados por el Sistema Nacional de Transparencia, entre ellos el “contribuir a un federalismo eficiente y eficaz, caracterizado por su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas”⁴.

8.2 Otros procesos de recentralización en el Gobierno Federal

Incluso se podría considerar que forma parte de una agenda más amplia de recentralización impulsada por el Gobierno Federal desde la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en temas como seguridad pública, y continuada por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), en temas como educación y el sistema electoral, por citar algunos ejemplos.

En materia de seguridad pública presentó una recentralización durante la administración de Felipe Calderón partir de la política de combate al crimen organizado, adoptada por mandato directo del presidente Felipe Calderón, la seguridad pública se convirtió en el problema público más importante, y se dispuso del ejército en las labores de vigilancia y combate a la delincuencia; se crearon nuevas instancias policiales federales, y posteriormente se propuso la creación de un mando único policial que suprimiera las policías municipales y las agruparan bajo la dirección de los gobiernos estatales (Carrera, 2014).

La educación también presentó una reconcentración hacia la administración central con la Reforma Educativa impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto. Malgouyres (2014), considera que la Reforma “tiende a recentralizar, otros dirían organizar, a partir del

⁴ <http://snt.org.mx/> Consultado 17 de mayo de 2016.

centro el servicio profesional docente y su evaluación, recuperando la rectoría sobre el ingreso, la promoción y la evaluación del desempeño de los maestros... El federalismo parece ser un ideal inasequible ya que la política de la nación mexicana no nace en las entidades como reflejo de las necesidades de la población, sino del centro con una visión nacional que confía más en su propio poder que en el de los estados para llevar al país hacia adelante”.

El mismo Instituto Federal Electoral (IFE) fue sujeto a una reforma tras 23 años de organizar las elecciones federales y remplazado en 2014 por el Instituto Nacional Electoral (INE), como parte de una reforma electoral que homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, en pro de mejorar los niveles de calidad en la democracia electoral. Ahora el INE se coordinará con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades. El INE también fiscalizará los recursos de los partidos políticos tanto a nivel federal, como sucedía antes de la reforma, como a nivel local⁵.

Los procesos de recentralización emprendidos por estos sectores del gobierno federal son tan diversos como expectantes. Algunos persiguen fines administrativos como incrementar la capacidad de las instituciones locales. Otros buscan objetivos fiscales como optimizar el uso de los recursos públicos. La mayoría son fines políticos como establecer un mejor equilibrio de poderes, recuperar la confianza ciudadana, o reducir la incidencia de grupos de poder político, económico o gremial en las entidades. En su momento, todos fueron objetivos perseguidos por la descentralización, que nunca fueron alcanzados por completo, o que culminaron y en algún momento desvirtuaron su finalidad.

Debido a que el nuevo modelo nacional de transparencia y acceso a la información pública no retoma antiguos vicios del sistema de gobierno centralizado que ya habían sido superados por el federalismo y la descentralización, sino que corrige el camino de mecanismos burocráticos desvirtuados, se le considera como un modelo neocentralista.

⁵ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/ (revisado 1/6/2016)

8.3 Estrategias de recentralización del acceso a la información pública

Existen distintas estrategias gubernamentales para concentrar en el gobierno central las funciones que en algún momento fueron prestadas por gobiernos subnacionales. De acuerdo con la tipología planteada por Dickovick y Eaton (2013), el Gobierno Federal de México empleó tres estrategias para recentralizar el acceso a la información pública.

En primer lugar, implementó una estrategia de política pública nacional que establecía un vínculo directo entre el gobierno nacional y la ciudadanía, a través de la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual permite al gobierno central actuar como intermediario entre la ciudadanía y las autoridades estatales, o de resultar necesario suplirlas en determinadas funciones.

En segundo lugar, desarrolló nuevas estrategias burocráticas para impulsar objetivos recentralizadores, a través de la creación de un nuevo marco jurídico nacional homologado, que incluía nuevos procedimientos operativos para el ejercicio del acceso a la información y la transparencia en el País.

La tercera estrategia consiste en incrementar las facultades de las instituciones nacionales (como las cortes electorales, los cuerpos judiciales y las fuerzas armadas) para limitar la autonomía de los gobiernos subnacionales. Lo anterior fue realizado incrementando las facultades del Instituto Nacional Electoral, sobre todo la potestad para conocer y resolver de oficio o a petición de los organismos garantes de las entidades federativas los recursos de revisión pendientes de resolución (Dickovick y Eaton, 2013).

8.4 Expectativas del modelo neocentralista

Si bien la expectativa del modelo neocentralista es que amplíe la capacidad de los ciudadanos de acceder a información pública en las entidades federativas, mediante la renovación de los marcos jurídicos a nivel nacional, así como la implementación de

cambios institucionales y operativos, son los cambios jurídicos los que sientan las bases para cambios en las instituciones y en sus procedimientos operativos, dado que su diseño y funcionamiento se ve supeditado en gran medida a los marcos jurídicos vigentes.

Es esta influencia determinante de los marcos jurídicos sobre las dimensiones institucionales y operativas la que nos permite generar una expectativa de las fallas, vacíos legales y malas prácticas en materia de acceso a la información que podrían subsanarse con la implementación del nuevo modelo neocentralista, a partir de las nuevas leyes de transparencia y acceso a la información pública.

A continuación presentamos una serie de puntos críticos en los procesos de acceso a la información detectados como resultado del análisis de las capacidades administrativas y del ejercicio la acceso comparado, y los contrastaremos con el contenido de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para inferir si los cambios jurídicos podrían resolver o no los problemas procedidos del modelo federalista diversificado.

1) Ambigüedad de las leyes: Con frecuencia los vacíos en las leyes de transparencia estatales derivaban en interpretaciones arbitrarias e improcedentes de su contenido por parte de los sujetos obligados, permitiéndoles el incumplimiento de sus obligaciones, o al menos la dilación de la entrega de la información solicitada. Para los ciudadanos esto podía convertirse en un detractor temporal o definitivo del DAI.

Solución: Las nuevas leyes son más extensas y más precisas en su contenido, reduciendo las posibilidades de una interpretación selectiva de sus artículos por parte de los sujetos obligados, y una consecuente actuación inadecuada.

2) Número limitado y disímil de sujetos obligados: Durante la vigencia del modelo federalista algunos poderes ejecutivos estatales de la República tenían un mayor número que otros de sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información pública generada como resultado del cumplimiento de sus funciones o en su tutela,

algunos con un número muy limitado de sujetos obligados, lo que generaba un acceso inequitativo a la información pública dependiendo de la entidad federativa a la que se solicitara.

Solución: La LGTAI ha homologado a nivel nacional tanto el número de sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información pública, como las obligaciones que debe cumplir cada uno.

Diversidad de plataformas de solicitud en línea de información: la heterogeneidad de las plataformas puede convertirse en una dificultad para el acceso los individuos que deseen acceder a información de distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), de distintos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), y/o diferentes entidades federativas, ya que implicaría familiarizarse con el uso de cada una de estas plataformas y sus requisitos para interponer una solicitud, considerando los distintos niveles de dificultad de uso, accesibilidad y calidad de diseño.

Solución: Con la creación de la Plataforma Nacional este problema podría quedar resuelto, ya que recibirá y canalizará las solicitudes de información de todos los sujetos obligados a nivel nacional, por lo que los usuarios solo tendrán que familiarizarse con la configuración y operación de una sola plataforma. Es importante tener en cuenta que la Plataforma Nacional presenta una mayor complejidad de uso y requiere una mayor familiaridad con la navegación en internet que las plataformas de Michoacán y Tamaulipas, tomando estas dos plataformas evaluadas como referencia. Pero también brinda más facultades a los solicitantes de información:

- Precisión al interponer las solicitudes: permite escoger hasta 33 sujetos obligados a los cuales interponer la solicitud;
- Privacidad: permite proporcionar el nombre verdadero del solicitante, un alias o ninguno de los dos;
- Capacidad de organización: ordena y archiva las solicitudes interpuestas, marcándolas con un color distintivo dependiendo su estatus (verde: en tiempo; amarillo: en alerta; rojo: fuera de tiempo; gris: desechada);

- Medidas de accesibilidad: permite responder en leguas indígenas, o en formatos accesibles a personas con discapacidades físicas como braile, macrotipo (letra más grande) y versión en audio de la información.

4) Precisión de los sujetos obligados: Un problema recurrente al solicitar información es el requisito de precisar ante qué sujeto obligado se presenta la información pública. Este requisito se convierte en un atenuante para la capacidad de acceso a la información para los ciudadanos que no están familiarizados con el funcionamiento de los poderes ejecutivos estatales y las atribuciones de cada dependencia o entidad de gobierno. Lo que resulta en la necesidad de interponer más de una solicitud de información hasta que se conozca al sujeto obligado correcto al cual interponer la solicitud.

Solución: Este problema podría reducirse o quedar solucionado en gran medida ya que la Plataforma Nacional permite interponer la solicitud de información hasta 33 sujetos obligados a la vez. Adicionalmente, la Ley General establece en su artículo 131 que serán las unidades de transparencia las que deberán garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias o funciones.

5) Acuses de recibido: Una limitante al ejercicio eficaz del acceso a la información en la falta de expedición de acuses de recibido por parte de las unidades de información de los poderes ejecutivos estatales. Esta mala práctica violenta el principio de certidumbre del proceso, y deja al solicitante en un estado de indefensión al no contar con un documento probatorio ante los sujetos obligados que no hagan entrega de información argumentando que nunca recibieron una solicitud.

Solución: El artículo 123 de la LGTAI instituye que al interponer un solicitud de información ante la Plataforma Nacional se asignará automáticamente un número de folio con el que los solicitantes podrán dar seguimiento a sus requerimientos. En caso de que se decida interponer ante las unidades de transparencia, estas deberán enviar el acuse de

recibido al solicitante, en el que se indique la fecha de recepción, el folio que corresponda y los plazos de respuesta aplicables.

6) Respeto de los plazos máximos: En algunos casos los sujetos obligados no respetan los plazos máximos establecidos legalmente para desahogar los procesos involucrados en la atención de una solicitud de información, no solo el tiempo máximo para responder una solicitud, pero también los tiempos para solicitar la aclaración de elementos confusos en la solicitud, o la referencia a documentos públicos que contengan la información solicitada.

Solución: La LGTAI no versa específicamente sobre estas malas prácticas de los sujetos obligados, sin embargo todos los organismos garantes estarán facultados para interponer medidas de apremio o sanciones a los sujetos obligados que incumplan con los lineamientos oficiales para el desahogo de los procesos de atención a las solicitudes de información.

7) Versiones públicas: Un problema presente durante la vigencia del modelo federalista era la negación de la entrega de información solicitada por el hecho de que contenía información clasificada y la negativa de expedir una versión pública del documento o la información solicitada.

Solución: El artículo 109 de la LGTAI establece que la elaboración de versiones públicas será de observancia obligatoria para todos los sujetos obligados.

8) Clasificación injustificada de información: Una mala práctica de los sujetos obligados de los poderes ejecutivos estatales consiste en clasificar de manera injustificada información, que de acuerdo con las leyes estatales de transparencia, se encuadra como pública.

Solución: Además de instituir que “los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información”, la Ley

General ha homologado y mejorado los lineamientos para la clasificación de la información, desde su aspecto procedimental y administrativo, sobre todo a través del incremento de la participación de los comités de transparencia. De manera particular destaca la prohibición de reserva en casos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

9) Referencias imprecisas a información publicada en portales oficiales: Otra mala práctica de los sujetos obligados al contestar solicitudes de información consiste en dar referencias imprecisas a información que ya ha sido publicada en portales oficiales, ya que en ocasiones refieren a las páginas principales de los sitios y no proporcionan una liga exacta a la ubicación de las subpáginas o documentos. Esto puede presentar un obstáculo para el ejercicio del DAI, ya que la información buscada puede estar ubicada en alguna de las cientos de subpáginas que conforman un portal y dentro de un universo de cientos, o incluso, miles de documentos vigentes e históricos.

Solución: La LGTAI no presenta una solución a esta mala práctica, incluso instituyó un procedimiento que podría generar dificultad para el debido ejercicio del derecho al acceso a la información: en su artículo 127 instituye que “de manera excepcional, cuando, de forma fundada y motivada, así lo determine el sujeto obligado, en aquellos casos en que la información solicitada que ya se encuentre en su posesión implique análisis, estudio o procesamiento de documentos cuya entrega o reproducción sobrepase las capacidades técnicas del sujeto obligado para cumplir con la solicitud, en los plazos establecidos para dichos efectos, se pondrá a disposición del solicitante los documentos en consulta directa, salvo la información clasificada”.

Lo anterior dificultaría el acceso a personas que no se encuentran en posibilidad de desplazarse físicamente al domicilio indicado y/o el tiempo para consultar un gran cúmulo de información en dicho sitio. También presentaría un riesgo para aquellos solicitantes que, por motivos de seguridad, no quieran ser identificados físicamente por los sujetos obligados a los cuales se está requiriendo la información.

10) Formatos de entrega de información: Aunque la heterogeneidad de los lineamientos estatales para el manejo y administración de archivos durante la prevalencia del modelo federalista no podría considerarse en sí como un impedimento al acceso a la información, generaba una dificultad para los solicitantes. Los documentos impresos originalmente y digitalizados para su entrega en ocasiones presentan problemas de claridad y falta de legibilidad. También impiden su posterior reutilización y procesamiento automático en aplicaciones digitales por parte de los solicitantes.

Solución: La Ley General ha instituido que en el caso de que la información solicitada consista en bases de datos se deberá privilegiar la entrega de la misma en formatos abiertos, los cuales deberán de contar con características técnicas que faciliten su procesamiento digital y que permitan el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios.

11) Incumplimiento de obligaciones de transparencia: Otra limitante al acceso a la información es el incumplimiento de las obligaciones de transparencia de parte de los sujetos obligados, en particular no mantener actualizada la información de oficio en los portales oficiales o publicarla de manera incompleta.

Solución: Además de incrementar el número de obligaciones generales de transparencia y ampliar el catálogo de requisitos precisos a determinados temas o sujetos obligados, La Ley General ha generado una estrategia de vigilancia digital de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados a través de la plataforma nacional, así como un mecanismo para la recepción de denuncias de parte de los usuarios. Sin embargo esto no constituye una garantía de que los lineamientos serán acatados con un apego estricto.

12) Influencia de grupos de poder locales sobre los organismos garantes: Aunque la “ciudadanización” de los órganos garantes y la pluralidad de los procesos de selección de los integrantes de los plenos contribuye a la reducción de la influencia de grupos o

figuras de poder en las entidades federativas, en particular de los gobernadores, sobre las acciones o decisiones tomadas al interior de los organismos.

Solución: La LGTAI no propone estrategias para atender de manera particular este problema, sin embargo la nueva facultad de atracción de recursos de revisión del INAI podría ayudar a brindar la imparcialidad que requieren los procesos de deliberación y resolución de los recursos de revisión, a beneficio de los ciudadanos, pero también de los consejeros de los institutos de transparencia estatales que podrían estar sometidos a presiones políticas, o incluso ver su seguridad comprometida.

8.5 Conclusiones

Los cambios examinados en la sección anterior son escenarios potenciales que podrían alcanzarse con la entrada en función del nuevo modelo neocentralista de acceso a la información pública, fundamentados en la evaluación del modelo que le antecedió y el análisis del nuevo marco jurídico nacional. Aunque limitado en profundidad, éste ejercicio comparativo nos permite reforzar dos hipótesis planteadas a lo largo de esta investigación.

La recentralización de las políticas de transparencia y acceso a la información pública no presentan un retroceso al progreso jurídico, institucional y operativo alcanzado por el federalismo en México, sino que impulsan la equidad en el ejercicio de esta garantía constitucional mediante la homologación de las leyes estatales, amplían las capacidades de acceso ciudadano a la información pública al reforzar el marco jurídico nacional e imponer un nuevo equilibrio de poder entre el gobierno central, los gobiernos subnacionales y la ciudadanía.

También refrenda la premisa que el problema del acceso a la información pública en las entidades federativas no es la heterogeneidad de sus leyes, institutos y procedimientos operativos, sino las inequidades en las facultades para el ejercicio del DAI, ya que durante la vigencia del modelo federalista unos estados avanzaban más que otros en

materia de acceso a la información, desarrollando mecanismos de fomento a la transparencia, así como la modernización de la administración pública. Con la llegada del nuevo modelo no solo se genera equidad, también se avanza en la generación de facultades para el ejercicio de esta prerrogativa.

Esto no significa que todos los problemas estén resueltos. Como indica el análisis comprado de los problemas del modelo federalista con el posible escenario para el ejercicio de DAI que deriva de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aún existen campos de oportunidad y mejora. Como podemos apreciar en el cuadro, la mitad de los problemas podrían quedar resueltos con el nuevo marco jurídico, mientras que cuatro más podrían resolverse parcialmente y dos parecen no presentar una mejora, e incluso uno de ellos un posible nuevo riesgo.

Cuadro 8.1 Problemas en el ejercicio del derecho al acceso a la información y posibles escenarios de solución con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia.

| | Problema | Resuelve | Resuelve Parcialmente | No Resuelve |
|-----------|---|-----------------|------------------------------|--------------------|
| 1 | Ambigüedad de las leyes | X | | |
| 2 | Número limitado y disímil de sujetos obligados | X | | |
| 3 | Diversidad de plataformas de solicitud en línea de información | X | | |
| 4 | Precisión de los sujetos obligados | | X | |
| 5 | Acuses de recibido | X | | |
| 6 | Respeto de los plazos máximos | | | X |
| 7 | Versiones públicas | X | | |
| 8 | Clasificación injustificada de información | X | | |
| 9 | Referencias imprecisas a información publicada en portales | | | X |
| 10 | Formatos de entrega de información | | X | |
| 11 | Incumplimiento de obligaciones de transparencia | | X | |
| 12 | Influencia de grupos de poder locales sobre organismos garantes | | X | |

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General de Transparencia

CAPÍTULO 9: ACCESO A LA INFORMACIÓN: LOGROS Y RETOS PENDIENTES DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL

El derecho al acceso a la información pública (DAI) en México ha evolucionado positivamente en los últimos quince años. A pesar de haber sido instaurado en la Constitución Mexicana desde la reforma política de 1977, este derecho permaneció prácticamente inerte por un cuarto de siglo, sin una reglamentación ni una institucionalización que permitiera su debido ejercicio, hasta la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002. Su proceso de evolución ha presentado numerosos obstáculos y fuerte resistencia por parte de servidores públicos empeñados en perpetuar las condiciones de opacidad informativa que tanto favorecen a las conductas burocráticas ilícitas. También ha tenido que ir superando la grave heterogeneidad propia del modelo federalista de acceso a la información que permitía a las entidades federativas la creación de sus propios marcos jurídicos, administrativos y operativos, pero que resultaba en prácticas diferenciadas de un mismo derecho en las distintas entidades federativas de la república mexicana. Dos importantes reformas constitucionales han traído avances en las facultades para la práctica de este derecho ciudadano y han disminuido las inequidades jurídicas en su ejercicio.

A pesar de los logros obtenidos a lo largo de catorce años, aún quedan numerosos retos pendientes por enfrentar en los Estados de México al dar inicio a una nueva etapa para el ejercicio de esta garantía individual, en el que se busca un ejercicio más igualitario, facultativo y eficaz del derecho al acceso a la información pública. La conquista de estos retos demanda un análisis profundo y explicativo de las buenas y malas experiencias de la etapa anterior, así como una evaluación de sus fortalezas y debilidades. Esta tesis buscó contribuir a este proceso de aprendizaje y análisis, a través de un estudio de la evolución y contrastación de las capacidades institucionales que incidían en el acceso a la información pública de los poderes ejecutivos de tres entidades federativas mexicanas, durante la vigencia del modelo federalista de acceso diferenciado a la información pública, el cual inició en junio de 2002 y concluyó en mayo de 2016.

Principales hallazgos

Este trabajo evaluó la evolución y contrastó las capacidades institucionales (jurídica, administrativa y operativa) para el ejercicio del DAI en tres entidades federativas de México (Michoacán, Baja California y Tamaulipas). Adicionalmente, puso a prueba la capacidad efectiva de acceso a la información pública de los tres poderes ejecutivos estatales a través de un experimento de acceso comparado. Los resultados nos aportan detalles para comprender de mejor manera las dinámicas del extinto modelo federalista de acceso a la información pública.

Lo que respecta a la evaluación de las capacidades jurídicas, se podría considerar que el Gobierno Federal marcaba la pauta en lo que respecta al contenido de las reformas constitucionales y las leyes de transparencia y acceso a la información pública. Esto lo hizo a través de dos grandes reformas: una en 2007, que instituía las bases mínimas para el ejercicio del DAI a nivel nacional, y la más reciente en 2014, que ampliaba las prerrogativas para la práctica de este derecho y que sentó las bases para la promulgación de la Ley General de Transparencia y la creación del Sistema Nacional de Transparencia. El Gobierno Federal también desarrollaba mayores innovaciones y las prácticas más facultativas en la materia, generalmente hablando, y aunque entidades como Tamaulipas y Baja California se adelantaron a la reforma de 2007, sus constituciones no contenían tantas facultades como la de Michoacán, que en ambas ocasiones enmendó su Carta Magna un año después de la Constitución Federal, resultando en la instauración de mayores facultades y menores restricciones para la práctica de esta garantía.

Otra cuestión que merece resaltarse es la fuerte incidencia de los marcos jurídicos sobre las otras dimensiones de las capacidades institucionales (administrativas y operativas), ya que a través de las leyes se generaban las estructuras institucionales y procedimentales para el ejercicio del DAI. La mayor incidencia se presentaba sobre la capacidad operativa, puesto que las leyes estatales establecían una parte de los procedimientos operativos de las instituciones locales responsables de gestionar y garantizar el acceso a la información pública, mientras que la otra parte se instituía a través de los reglamentos internos de cada institución. La capacidad jurídica de cada entidad federativa también

inflúa, aunque en menor grado, sobre su capacidad administrativa, ya que las leyes establecían la configuración de las instituciones estatales, aunque el cumplimiento de sus funciones también se veía determinado por los recursos humanos y financieros disponibles.

Con respecto a la capacidad administrativa, específicamente de los órganos garantes, los resultados de la evaluación comparada contrarían un supuesto planteado al inicio de la investigación: una mayor cantidad de recursos humanos y financieros resulta en una mayor facultad de acceso a la información pública. Mientras que el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas contaba con la plantilla de personal más amplia y con el mayor presupuesto operativo de los tres órganos garantes evaluados, presentó los peores resultados en el experimento de acceso. En contraste, el Instituto de Transparencia de Michoacán contaba con el menor presupuesto operativo de los tres organismos y una plantilla de personal mucho menor que la del Instituto de Tamaulipas, sin embargo presentó los mejores resultados en el experimento.

La evaluación de la dimensión operativa nos permitió detectar una cadena de responsabilidades que inicia con la publicación a tiempo y en forma de la información pública de oficio por parte de los sujetos obligados de una entidad federativa; continúa con una atención y respuesta apropiada a las solicitudes de información pública por parte de las unidades de información de los poderes ejecutivos; y termina con la atención, desahogo y resolución efectiva de los recursos de revisión por parte de los institutos de transparencia. En esta cadena el incumplimiento de las obligaciones por parte de uno de los actores iniciales aumenta la carga de trabajo de los actores consecuentes. Esto nos lleva a suponer que un aumento en el número de obligaciones de transparencia de los sujetos obligados podría resultar en una reducción de las solicitudes de información y de los recursos de revisión.

Finalmente, los resultados del experimento comparado desarrollado en el capítulo 7 indican que tanto la unidad de acceso a la información como el Instituto de Transparencia

del Estado de Michoacán brindaban mayores facultades a la población para el ejercicio del DAI, seguido por Baja California y en último lugar Tamaulipas.

En ese sentido, los resultados de los experimentos de acceso comparado y las evaluaciones a las capacidades institucionales de las tres entidades federativas, tal vez no permitan concluir de manera contundente si existe una relación o una incidencia directa de las capacidades institucionales sobre el ejercicio del DAI, sin embargo se muestra una tendencia clara a la correspondencia entre ambas. En el caso de Michoacán, entidad que obtuvo las mejores posiciones en las evaluaciones de sus capacidades institucionales, también obtuvo los mejores resultados en la capacidad real de acceso a la información. Baja California obtuvo los segundos lugares en sus capacidades y en el acceso a la información, mientras que Tamaulipas los últimos lugares en ambas.

Relación política

Otro objetivos de la investigación era explorar una posible relación entre la apertura democrática a nivel nacional y la evolución del derecho al acceso a la información pública en los poderes ejecutivos de los gobiernos subnacionales. El análisis de la situación política de los tres estados mostró que durante el periodo de prevalencia del modelo federalista de acceso a la información pública el Estado de Michoacán mantuvo una dinámica de mayor apertura democrática que las otras dos entidades evaluadas, ya que experimentó tres ciclos de alternancia partidista en la gubernatura, mientras que su Congreso local ha cambiado de partido dominante en dos ocasiones a partir del 2002. Le siguió Baja California, el primer Estado en experimentar una alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo, pero que no ha vuelto a tener otro ciclo de alternancia desde 1989. Sin embargo desde 2002 el partido con mayor cantidad de escaños en su Congreso local ha cambiado en dos ocasiones, además de que ha tenido representación de hasta nueve partidos políticos en una sola legislatura, por lo que su apertura democrática ha mostrado un escenario intermedio. El último lugar de apertura democrática lo obtuvo Tamaulipas, Estado donde el PRI siempre ha mantenido la titularidad del Poder Ejecutivo, así como el dominio hegemónico del Congreso local, manteniendo la mayoría de los escaños durante

las últimas cinco legislaturas, con una representación del PAN menor al 30 por ciento y una mínima presencia de diputados de otros partidos.

Al término de la investigación se pudo constatar que la hipótesis que proponía que una mayor competencia partidista-electoral genera mayores condiciones políticas para el desarrollo de facultades para el acceso ciudadano a la información pública, se acercó más a los resultados de las evaluaciones, que el supuesto de que una mayor antigüedad en la alternancia partidista permita un mayor desarrollo de las capacidades institucionales en materia de acceso a la información pública. Sin embargo la evidencia empírica no permite establecer una relación causal definitiva ni comprobar una hipótesis dada la complejidad tanto de los procesos políticos de los gobiernos subnacionales como de la dinámica tan diversa del acceso a la información pública en la república mexicana. Los resultados, más que comprobar empíricamente la hipótesis, aportan elementos ilustrativos sobre la incidencia de las dinámicas políticas subnacionales en la instauración y aplicación de facultades y capacidades reales de acceso a la información pública.

Nuevo modelo neocentralista

Es la resistencia de los sujetos obligados a la apertura informativa, la transparencia y la rendición de cuentas evidenciada en esta investigación, uno de las causas más importantes del debacle del modelo federalista de acceso diferenciado a la información pública. Si bien el acceso a la información pública en México nació en las entidades federativas, con la aparición de leyes y reglamentos de transparencia antes de la promulgación de la Ley Federal en 2002, los malos resultados del acceso a la información en las entidades federativas incentivó un primer intento de homologación nacional de las políticas cinco años después. La presencia reiterada de malos resultado en los estados resultó en la necesidad de una recentralización de las políticas en la materia en 2014. Los resultados de la investigación no permiten determinar los causantes de esta resistencia a la apertura informativa, sin embargo es justo suponer que existe una motivación detrás, ya sea por la simple incompetencia o falta de voluntad por parte de los sujetos obligados, hasta la preservación de condiciones de opacidad en la función pública, una condición indispensable para las prácticas indebidas o corruptas.

El surgimiento de un modelo neocentralista en materia de transparencia y acceso a la información de 2014 forma parte de una política nacional de reconcentración de la función pública con el objetivo de reducir las malas prácticas burocráticas como la corrupción, los abusos y el mal uso de los recursos públicos. La administración de Felipe Calderón Hinojosa centralizó el mando de la lucha contra la delincuencia organizada a las fuerzas armadas y propuso la creación de un mando único policial. Su sucesor, Enrique Peña Nieto, impulsó una reforma educativa que reconcentraba en el Gobierno Federal la rectoría sobre el ingreso, la promoción y la evaluación del desempeño de los maestros a nivel nacional. También se aprobó una reforma electoral que le atribuía una potestad nacional al Instituto Electoral y que homologaba los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales. Es este cúmulo de procesos de cambio emprendidos por el gobierno federal que llevan a suponer que la función pública en México ha venido experimentando una recentralización generalizada en sus políticas.

Además de la reconcentración, la homologación de los marcos legales estatales es otro de los elementos centrales del nuevo modelo de acceso a la información pública. Es importante insistir que la heterogeneidad de los marcos jurídicos, institucionales y operativos en las entidades federativas no es en sí un problema, sino desarrollo desigual de facultades para el ejercicio del derecho al acceso a la información, y por ende, un goce inequitativo de un derecho político, un hecho violatorio a las garantías individuales instituidas en la Constitución Mexicana. El objetivo de la homologación es eliminar estas inequidades, así como reducir los vacíos legales o imprecisiones jurídicas que daban cabida a una interpretación indebida de los sujetos obligados a las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Un tercer elemento fundamental del nuevo modelo es la modernización. En una primera instancia de las leyes estatales, más extensas y más precisas en su contenido, reduciendo las posibilidades de una interpretación selectiva de sus artículos por parte de los sujetos obligados, y una consecuente actuación inadecuada. En una segunda instancia se

modernizan los procedimientos técnicos operativos para el ejercicio del DAI, a través de la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, una herramienta tecnológica para la presentación de solicitudes de información, recursos de revisión y consulta de información pública de oficio, así como para la comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, mediante procesos homologados y en un solo portal de internet.

Retos a superar

No obstante, los avances legislativos y operativos podrían no resolver por completo las restricciones al acceso a la información pública y el estancamiento en los procedimientos para el debido ejercicio de este derecho. De acuerdo con los resultados de la comparación desarrollado en el Capítulo 5 de los puntos críticos en el ejercicio del DAI y las soluciones implementadas en el nuevo modelo neocentralista, solo la mitad de los problemas y malas prácticas detectadas en el experimento de acceso comparado tendrían una solución completa, mientras que cuatro más podrían resolverse parcialmente y dos parecen no presentar una mejora, e incluso uno de ellos presenta un posible nuevo riesgo.

Si bien las insuficiencias o imprecisiones legales podrían ser muchas más que las mencionadas en esta investigación y su sumarse a otras más que vayan surgiendo en la práctica, también irán surgiendo soluciones y propuestas para fortalecer los marcos jurídicos, institucionales y operativos. Los retos más importantes a enfrentar residen en las personas, tanto en los sujetos obligados como en la ciudadanía como. Por un lado, los funcionarios públicos, militantes de partidos políticos, miembros de sindicatos, agrupaciones de la sociedad civil y personas que desempeñen alguna labor en representación del Estado Mexicano o reciban fondos públicos, deberán estar bien capacitados para poner en práctica los nuevos lineamientos operativos. Las instituciones deberán adaptarse a cumplir con nuevas reglas, inclusive con los mismos recursos humanos y financieros. Por último la ciudadanía deberá conocer y hacer uso de las nuevas herramientas jurídicas y tecnológicas disponibles para el ejercicio de un derecho fundamental para el desarrollo democrático de sus comunidades.

9.1 Conclusiones

Los resultados de este trabajo refuerzan la premisa inicial de la investigación: la heterogeneidad en las capacidades institucionales en materia de acceso a la información pública de los poderes ejecutivos estatales y los órganos garantes locales, resulta en un ejercicio desigual de una garantía individual que debería de ejercerse de manera equitativa en todo el territorio nacional. Las repercusiones de esta inequidad jurídica pueden incidir sustancialmente sobre el desarrollo de una comunidad, pues la información –en particular la referente al actuar de los funcionarios públicos– es un insumo indispensable para la toma de decisiones político-electorales. El derecho al acceso a la información también es un potenciador de otros derechos como la salud, educación, seguridad, entre otros, pues la información sobre estos rubros permite a la ciudadanía una toma de decisiones más competente.

Respecto a la hipótesis sobre la relación entre la consolidación democrática y la competencia electoral de una entidad federativa sobre el desarrollo de capacidades institucionales para el acceso a la información pública, los resultados indican que Michoacán, Estado con más ciclos de alternancia partidista en la gubernatura y mayor competencia en el Congreso local, logró un mayor desarrollo en sus capacidades institucionales en la materia, mientras que Tamaulipas, Estado sin alternancia partidista en la titularidad el Poder Ejecutivo y menor competencia en el Legislativo, presentó un menor desarrollo de capacidades institucionales.

A pesar de la concordancia, estos resultados no pueden considerarse como evidencia probatoria de la hipótesis, dada la complejidad de la dinámica política subnacional y la gran cantidad de factores involucrados en el desarrollo de las capacidades institucionales para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, así como su aplicación por parte de funcionarios públicos, sobre todo de aquellos que –por incompetentes o por corruptos– se resisten a abandonar la opacidad informativa.

El periodo de transición que atraviesa el acceso a la información pública en México trae consigo un enorme campo de oportunidad para avanzar hacia la consolidación del derecho al acceso a la información pública, una agenda aún pendiente en el proceso de democratización de México.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John y Sandoval, Irma (2005) *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia no. 07, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2014) “Las dimensiones y los niveles de gobernanza”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 1, Num. 1: 11-36, España.

Banco Mundial (2004) *State-Society Synergy for Accountability. Lessons for the World Bank*, Working Paper No. 30. Washington, D.C., Estados Unidos.

Berliner, Daniel y Erlich, Aaron (2015) *Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States*, *American Political Science Review*, vol. 109, no. 1, Estados Unidos.

Burki, Shahid y Perry, Guillermo (1998) “Las instituciones importan en el desarrollo”, en *Más allá del Consenso Washington: La Hora de la Reforma Institucional*, Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos.

Cadena, Cecilia y Carrera, Ady (2011) *Transparencia y participación en México, un problema institucional: comparación entre los estados de México y Oaxaca*, XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay. en:

http://www.academia.edu/1567870/Transparencia_y_participaci%C3%B3n_en_M%C3%A9xico_un_problema_institucional_comparaci%C3%B3n_entre_los_estados_de_M%C3%A9xico_y_Oaxaca

Carbonell, Miguel, (2003). *El derecho de acceso a la información como derecho fundamental*, en *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

CIDE (2010) *Resumen Ejecutivo de la Métrica de la Transparencia 2014*, Centro de Investigación y Docencia Económica y Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, México.

CIDE (2014) *Resumen Ejecutivo de la Métrica de la Transparencia 2014*, Centro de Investigación y Docencia Económica y Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, México.

Coppedge, Michel, et. al. (2011) *Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach*, *Perspectives on Politics*.

Cortés, Ricardo (2003) La transparencia en México: Razón, origen y consecuencias, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, en:

<https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjB3pPPmsTOAhUP42MKHedwDbsQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.juridicas.unam.mx%2Fpublica%2Flibrev%2Frev%2Ffacdermx%2Fcont%2F244%2Fart%2Fart1.pdf&usg=AFQjCNHnrc7KiD01BbzwA1YN5qCRRj7m5Q&sig2=n9zflCWzUj96-ko8cs8IJQ&bvm=bv.129422649,d.cGc>

Cunill, Nuria (2006) “La Transparencia en la Gestión Pública: ¿Cómo construirle viabilidad?”, en Estado, gobierno y gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública, no. 8, Chile.

Dickovick, T. and Eaton, K. (2013) Latin America’s resurgent centre: national government strategies after decentralization, The Journal of Development Studies, 49(11), 1453- 1466.

Eaton, K. & Dickovick, T. (2004) The politics of re-centralization in Argentina and Brazil, Latin American Research Review, 39(1), 90-122.

Fumega, Silvana y Scrolloni, Fabrizio (2013) El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina. La promesa del México abierto. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, Pag. 225-256. México.

Gamboa, Claudia (2007) Transparencia y Acceso a la Información Pública: Estudio de antecedentes, marco jurídico actual, derecho comparado de diversos países y de las entidades federativas, y de las iniciativas presentadas en el tema, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, México, en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiG5rqDI8TOAhUY_WMKHek7DiYQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2Fsedia%2Fsia%2Fspi%2FSPI-ISS-03-07.pdf&usg=AFQjCNEugA6pd60rKD6GnRe33SNiH-2snw&sig2=wUttRsz5CuSWEcBHm4O3nQ

Guillén, Tonatiuh (2003) Municipio y Transparencia en México: Manual de Uso, AMMAC, USAID, México.

Guillén, Tonatiuh (2013) “Municipio y derecho a la información pública en México: El arte de no informar”, en 10 años de transparencia en México, Jacqueline Peschard et. al. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Halachmi, Arie, Holzer Marc (2010) Citizen participation and performance measurement: operationalizing democracy through better accountability, Public Administration Quarterly, Vol. 34, No. 3, pp. 378-399,

Hickok, Eugene W. (1995), "Accountability of public officials", *The Encyclopedia of Democracy*, Lipset, Routledge, pp. 9–11, Inglaterra.

IFAI (2007) *Reforma al artículo sexto constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

IFAI (2009) *Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, Alianza Cívica, México.

INEGI (2010) *Censo de Población y Vivienda 2010*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

López-Ayllón, Sergio y Marván, María (2007) *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

Malgouyres, François (2014) *Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos*, *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, no. 65, junio, pp. 69-80, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México.

Meijer, Albert (2013) *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, *Estados Unidos, Public Administration Review*. Volume 73, Issue 3, pp. 429–439, May/June 2013, en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12032/pdf>

Mendel, Toby (2009) *The Right to Information in Latin America: A comparative Legal Survey*, Unesco, Quito, Ecuador. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273e.pdf>

Merino, Mauricio (2005) *El desafío de la transparencia: Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*, Documento de trabajo no. 169, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

Meyenberg Leycegui, Yolanda (2009) *Los límites de la información pública y la confianza ciudadana. El caso de México*, en *Revista de Investigación Social*, No. 9, invierno de 2009, IIS-UNAM, México.

Moreno, Carlos (2007) *Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México*, *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, no. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

OEA (2013) El acceso a la información Pública, un derecho para ejercer otros derechos”, Organización de los Estados Americanos y Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Canadá.

Osimo, David (2014) “Claridad y Rendición de Cuentas”, en 42 Voces por un Gobierno Abierto, Xarxa d’Innovació Pública, España.

Rodríguez, Jesús (2004) Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de Transparencia No. 4 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), México.

Romano, Vicente (2009) Información y poder, Revista Laberinto, Universidad de Málaga, Vol. 3, España.

Rosas, Angélica (2008) Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, no. 30, pp. 119.134, México.

Rose, Richard (2009) “Democratic and Undemocratic States”, en Haerpfer, Christian W., Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart, & Christian Welzel (eds.), Democratizations, Oxford, Oxford University Press.

Schedler, Andreas (2006) ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia, No. 03, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), México.

Sikkink, Kathryn y Wolfson, Leandro (1993) Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista, Desarrollo Económico, Vol. 32, No. 128 (Jan. - Mar., 1993), pp. 543-574, Argentina.

Snyder, Richard (2001) Scaling Down: The Subnational Comparative Method, Studies in Comparative International Development , Spring 2001, Vol. 36, no. 1, Estados Unidos.

Terrazas, Renata (coord.) (2014) Índice del derecho al acceso a la información de México de 2014. Centro de Análisis e Investigación Fundar. México.

Ugalde, Luis Carlos (2000) La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, Auditoría de la Federación, México.

Vergara, Rodolfo (2005) La transparencia como problema. Cuadernos de Transparencia, No. 5. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), México.

Villanueva, Ernesto (2003) Derecho al acceso a la información en el Poder Judicial: una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada, Revista Mexicana de

Justicia, no. 2, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Documentos legislativos

Presidencia (2014) Reforma en materia de transparencia: resumen ejecutivo, Presidencia de la República, México.

Senado de la República (2007) Dictamen de la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta del Senado, no. 101, México.

Senado (2014) Dictamen de las comisiones unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda; relativo a la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se expide la ley general de transparencia y acceso a la información pública, Senado de la República, México.

Documentos oficiales

Dirección de recursos humanos del Despacho del Gobernador del Estado de Michoacán, Plantilla de personal de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, Nóminas anuales de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, Presupuestos anuales de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, Informes anuales de actividades 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, Nóminas anuales de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, Organigramas finales de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, Presupuestos de egresos para los ejercicios fiscales de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, Informe anual de actividades 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, Nóminas anuales de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, Organigramas finales de los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, Presupuestos de egresos para los ejercicios fiscales de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Michoacán, Comisión de Servidores Públicos 31 de octubre de 2015, en http://laip.michoacan.gob.mx/acceso/inicio_temas.jsp?tema=0&clase=0 Revisado 2 de agosto de 2016.

Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California, Avance presupuestal por el periodo del mes de enero al mes de diciembre de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

SFP (2012) “Perfeccionar la rendición de cuentas en el gobierno requiere incorporar la participación ciudadana”, Comunicado de Prensa no. 58/2012, Secretaría de la Función Pública, México.

Unidad Concentradora de Transparencia del Gobierno del Estado de Baja California, Plantilla de Personal 2006-2014.

Entrevistas

Chávez, Héctor, jefe del Departamento de Recepción y Registro de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo de Michoacán [entrevista], 2016, por Luis Alonso Pérez Chávez [trabajo de campo]. *La información pública gubernamental en los estados de México: coyuntura de su transición hacia un modelo único*, Morelia, Michoacán.

Merino, Ulises, consejero presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado de Michoacán [entrevista], 2016, por Luis Alonso Pérez Chávez [trabajo de campo]. *La información pública gubernamental en los estados de México: coyuntura de su transición hacia un modelo único*, Morelia, Michoacán.

Rodríguez, Juan Francisco, secretario ejecutivo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Baja California [entrevista], 2016, por Luis Alonso Pérez Chávez [trabajo de campo]. *La información pública gubernamental en los estados de México: coyuntura de su transición hacia un modelo único*, Mexicali, Baja California.

Sotelo, María Elena, directora de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California [entrevista], 2016, por Luis Alonso Pérez Chávez [trabajo de campo]. *La información pública gubernamental en los estados de México: coyuntura de su transición hacia un modelo único*, Mexicali, Baja California.

Constituciones, leyes y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, México.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, Periódico Oficial no. 11, 9 de febrero de 1921, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Periódico Oficial de Baja California no. 23, 16 de agosto de 1953, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 14 de marzo de 1918, México.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 28 de agosto de 2002, México.

Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, Periódico Oficial de Baja California, 25 de junio de 2005, México.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002, México.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2015, México.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, Periódico Oficial, 5 de julio de 2007, México.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 7 de noviembre de 2008, México.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, Periódico Oficial de Baja California, 1 de octubre de 2010, México.

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, Periódico Oficial de Baja California, 1 de abril de 2011, México.

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 8 de mayo de 2009, México.

Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, Periódico Oficial, 15 de julio de 2008, México.

Reglamento Interior del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, Periódico Oficial de Baja California, 9 de diciembre de 2011, México.

Reglamento Interior del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 15 de mayo de 2009, México.

El autor es licenciado en comunicación por la Universidad Iberoamericana campus Tijuana. Por más de una década se ha desarrollado como periodista de investigación en medios impresos de la región fronteriza de California y Baja California, así como colaborador para agencias de noticias, medios televisivos y radiofónicos de México, Estados Unidos y España. Ha sido becario del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, de la Fundación William y Flora Hewlett, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de la Fundación Telefónica y la Fundación Thomson Reuters, para la realización de proyectos audiovisuales documentales y la participación en programas de profesionalización periodística.

Correo electrónico: luisperezprensa@gmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar: Pérez, Luis (2016) La información pública gubernamental en los estados de México: Coyuntura de su transición hacia un modelo único, 322 pp. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, El Colegio de la Frontera Norte, México.