ENSAYO: UN EJERCICIO DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El presente ensayo es una oportunidad para ejemplificar desde el encargo que hoy cumplo, como Comisionada de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, la realización de un **ejercicio de rendición de cuentas**, respecto del **desarrollo que he demostrado**, no únicamente en aquellos asuntos que han sido turnados a mi ponencia desde el 25 de Junio pasado que rendí protesta ante este Honorable Congreso del Estado de Puebla, sino las opiniones emitidas y recomendaciones hechas a las resoluciones de las otras dos ponencias dentro de las sesiones de pleno de la Comisión.

El trabajo desempeñado en este tiempo ha permitido a la ponencia a mi cargo un mapeo a partir de los asuntos que han sido de nuestro conocimiento, lo cual permite en el presente ensayo puntualizar las **deficiencias más recurrentes de los sujetos obligados al dar respuesta a los ciudadanos**, así como sugerir a partir de un análisis a fondo, la forma de evitar dar respuestas que afecten el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

Las resoluciones presentadas por esta ponencia, encierran en sus argumentos de una manera didáctica y de forma concreta, con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, la forma asertiva de preguntar, así como de abordar y responder las solicitudes de información, persiguiendo con ello, que las resoluciones constituyan un instrumento que sirva como guía en casos prácticos en el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a saber.

Así mismo, daré una perspectiva del papel que el Órgano Garante del Estado de Puebla, la CAIP debe asumir a partir de la reforma constitucional de Febrero de este año, ya que cambiará radicalmente el impacto de las resoluciones que emita, pues éstas trascenderán al ámbito nacional.

Iniciando pues con este ejercicio de Rendición de Cuentas y siendo uno de los objetivos del presente ensayo, el demostrar conocimientos en la materia; aprovecho este apartado para **someter al escrutinio público el trabajo de la ponencia que se encuentra a mi cargo**, en la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado:

La ponencia que represento en los **cinco meses** que llevo en el cargo hasta la fecha, ha recibido un total de **31** (treinta y un) **expedientes** de recursos de revisión, de los cuales **se resolvieron 24** (veinticuatro) **expedientes** y **7** (siete) **se encuentran en trámite**.

Es de relevancia señalar, que con excepción de 2 (dos) recursos de revisión resueltos, el resto fueron desahogados dentro del primer plazo que establece la ley de la materia. De los recursos resueltos, **17** (diecisiete) expedientes fueron **revocados**, **4** (cuatro) **sobreseídos** y **3** (tres) **confirmados**, resoluciones que

pueden ser consultadas en todo momento pues se encuentran publicadas en la página electrónica de la CAIP.

Asimismo esta ponencia se ha percatado de las faltas u omisiones más recurrentes por parte de los Sujetos Obligados en el trámite para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información, y aquí se muestran las más relevantes:

1.- **Se confunden los conceptos de Acceso a la Información con Transparencia**. Los Sujetos Obligados responden que no existe posibilidad de dar respuesta a la solicitud de acceso, en virtud de que la información solicitada aún no se publica en su página web de transparencia, esto regularmente al tratarse la solicitud de acceso de información pública considerada de oficio y cuya obligación de publicarse y mantenerse actualizada, se encuentra estipulada en la ley.

2.- **Inexistencia de Unidad Administrativa de Acceso a la Información**. La respuesta ya documentada en varios casos es que no es posible dar respuesta a las solicitudes de acceso debido a que los Sujetos Obligados no cuentan con Unidad Administrativa de Acceso a la Información, situación que desde luego no puede aducirse ante el ejercicio de un derecho humano fundamental.

3.- **Acuerdos de Clasificación Generales**. La elaboración y presentación por parte de los Sujetos Obligados de Acuerdos de Clasificación generales que reservan si no toda, la información pública relevante que da cuenta de la gestión gubernamental.

4.- **Cambio de modalidad de entrega de la información**. La respuesta por parte de los Sujetos Obligados en el sentido de que no es posible entregar la información en la modalidad solicitada cuando ésta se requiere vía electrónica.

5.- **Diversidad de respuestas.** Cuando un Sujeto Obligado cuenta con diversas Unidades Administrativas de Acceso a la Información, se emiten diversas respuestas al solicitante, mismas que en muchos casos resultan incongruentes y hasta contradictorias, lo que provoca confusión y falta al principio de certeza jurídica, evidenciando además falta de coordinación al interior del sujeto obligado.

6.- **Negativa de proporcionar la información**. En varios casos, a pesar de que el sujeto obligado tiene dentro de sus atribuciones y competencias aquellas que generarían los documentos solicitados, argumentando no contar con un documento tal y como fue requerido por los solicitantes, los Sujetos Obligados niegan la información, cuando el marco normativo que los rige los dota de facultades relativas a la solicitud de información y en consecuencia estarían obligados a documentar las acciones y toma de decisiones que deriven de dichas facultades.

7.- **Respuestas incompletas**. Los Sujetos Obligados emiten respuestas incompletas que no se encuentran fundamentadas en la Ley de Transparencia y

Acceso a la Información Pública del Estado. Asimismo omiten orientar a los solicitantes respecto a las autoridades o instancias competentes.

8.- **Versiones Públicas sin justificación**. Los Sujetos Obligados proporcionan los documentos solicitados en versiones públicas sin justificar el motivo de su restricción.

9.- **Restricción de Información sin Acuerdo de Clasificación**. Los Sujetos Obligados restringen información sin que exista o sin proporcionar un Acuerdo de Reserva justificando las causas de la restricción. Asimismo no ponen a disposición del solicitante el citado acuerdo al responder las solicitudes de acceso a información restringida.

10.- **Restricción de información pública de oficio**. Los Sujetos Obligados clasifican información como restringida, cuando ésta es considerada por ley como información pública de oficio que debe de estar publicada y actualizada en la página web. El ocultamiento de este tipo de información constituye una violación al derecho fundamental de acceso a la información, da cuenta de una gestión gubernamental opaca y de visión patrimonialista y niega los logros que se han alcanzado en los últimos 10 años en materia de Transparencia y Acceso a la Información en México.

11.- **Ampliación de término para dar respuesta**. Los Sujetos Obligado amplían término para responder las solicitudes de acceso sin que exista justificación para tal ampliación, pues lo requerido dista mucho de ser información compleja o de gran volumen.

12.- **Reserva de información sin término definido**. Los Sujetos Obligados en los Acuerdos de Clasificación no señalan el término de reserva, quedando abierto éste, vulnerando con ello el derecho a saber y la certeza jurídica de conocer el plazo en el que no se podrá tener acceso a la información solicitada.

13.- **Costo excesivo de las copias simples**. En algunos Municipios del Estado existe un cobro excesivo de las copias simples, a pesar de que los costos debieran ajustarse a lo que marca la Ley de Ingresos del Estado.

Aunado a lo anterior, siendo una de las atribuciones que tiene el Pleno de la Comisión, emitir opiniones y recomendaciones a los Sujetos Obligados en temas relacionados con la Ley, la Ponencia a mi cargo se ha dado a la tarea de señalar, a través de las resoluciones de los recursos de revisión, las irregularidades en que incurren las autoridades en el ejercicio de dar acceso a la información de su competencia, lo anterior con el objeto de hacer a las autoridades sabedoras de las violaciones, omisiones y de los hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones a la ley y demás disposiciones de la materia y en consecuencia que éstas se abstengan en subsecuentes ocasiones, de dar respuestas con las mismas deficiencias, y con ello se pretende contribuir a garantizar el efectivo acceso a la información pública a las personas, como derecho fundamental que es.

Derivado del análisis de respuestas proporcionadas por los Sujetos Obligados, las **recomendaciones más significativas** resultan ser las siguientes:

1. Que cuando exista imposibilidad de entregar la información en la modalidad solicitada, el Sujeto Obligado deberá justificar y motivar su dicho.

2. Que cuando la solicitud tenga por objeto información considerada como pública de oficio, el Sujeto Obligado deberá entregar la respuesta dentro de los diez días hábiles, sin posibilidad de prórroga, a efecto de ajustar su actuar a lo establecido en la legislación correspondiente.

3. Que exista coordinación a fin de que el Sujeto Obligado diseñe un procedimiento para que las Dependencias y Entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información, evitando las múltiples respuestas que resultan imprecisas y hasta contradictorias por parte de las diferentes Unidades Administrativas, lo anterior a fin de dar cumplimiento al principio de certeza jurídica.

4. Que el Sujeto Obligado al momento de responder una solicitud de información se fundamente en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, pues es de observancia general y obligatoria; asimismo que en las respuestas se le informe al solicitante sobre las instancias ante las que se puede acudir a solicitar orientación.

5. Que al momento de emitir el Sujeto Obligado un acuerdo de clasificación, se ajuste a los extremos establecidos en la Ley de la materia, evitando los acuerdos generales y confusos.

6. Que el Sujeto Obligado al responder las solicitudes de información se ajuste a las posibilidades que señala la ley para dar por cumplida la obligación de dar acceso a la información.

7. Que derivado de que la información puede ser clasificada en cualquier momento, el Sujeto Obligado actualice los acuerdos de clasificación respectivos, a efecto de ajustarse a la legislación de la materia vigente y de revisar si las causales de reserva subsisten al momento de recibir la solicitud de información.

8. Que el Sujeto Obligado sea preciso al momento de emitir sus respuestas, a efecto de no inducir al error a los solicitantes de información y cumplir con el principio de certeza jurídica.

9. Que el Sujeto Obligado ajuste su actuar a lo que señala la ley de la materia, a efecto de garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública que genera, administra o posee como Sujeto

Obligado, más aún cuando en su informe reconoce que la información solicitada es información pública.

10. Que una cuestión administrativa como lo es que el Sujeto Obligado no cuente con Unidad Administrativa de Acceso a la Información, no puede argumentarse de ninguna manera para negar el acceso a la información pública ni estar por encima de un derecho constitucional como lo es el acceso a la información, por lo que el Sujeto Obligado deberá regirse a lo señalado en la legislación respectiva.

Como podemos percatarnos al finalizar este apartado, resulta de gran importancia que quien ocupe el cargo de Comisionada o Comisionado en el Órgano Garante, preferentemente debe tratarse de un profesional del derecho, ya que si bien es cierto se trata de un derecho ciudadano y que no hay entablada una "Litis" o controversia entre quien pregunta y quien proporciona la información; también lo es, que el Órgano Garante cumple una función jurisdiccional y resuelve con base en la ley de la materia, así como en la normativa que rige el actuar de los sujetos obligados.

En este sentido, y como lo señaló Miguel Carbonell en el marco de la Semana de la Transparencia 2014, llevada a cabo en Puebla el pasado mes de Octubre, los Comisionados deberán conocer el derecho y preferentemente ser abogados, pues cada vez se hará más compleja la tarea de resolver los recursos y se requerirán resoluciones a los recursos de revisión que entren al fondo de cada asunto y con argumentos no solo convincentes sino apegados a derecho, criterios, jurisprudencia y control de convencionalidad.

Como fue señalado al inicio del presente ensayo, las resoluciones que emitan los órganos garantes de los Estados, tendrán un impacto más allá de su jurisdicción; esto se debe a que derivado de la reforma al artículo 6to Constitucional, el IFAI cuenta con una nueva naturaleza jurídica y atribuciones que lo colocan como órgano supremo rector en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, autoridad máxima en la Construcción del Sistema Nacional de Transparencia.

En breve esbozaré las principales características del nuevo IFAI a partir de la Reforma Estructural lograda este año, reiterando que tengo el perfil profesional y conocimientos suficientes en la materia para encarar los nuevos retos y desafíos que tendrá el cargo de Comisionado de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como lo demuestro a continuación:

Soy **licenciada en derecho**, y tengo los estudios completos de la **Maestría en Gestión de la Administración Pública Local,** además de haber cursado el Diplomado en Gobierno Abierto a la luz de la Alianza por el Gobierno Abierto de la cual México forma parte desde el año 2011, y asistir a diversos Foros en materia de Transparencia. Por lo que cuento con los conocimientos jurídicos

suficientes para poder llevar a cabo de manera ética y profesional, las atribuciones que corresponden a los Comisionados de la CAIP, contempladas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, siendo algunas de éstas: interpretar en el orden administrativo la Ley y su Reglamento; vigilar su cumplimiento y demás disposiciones aplicables; emitir opiniones y recomendaciones sobre temas relacionados con la ley; admitir y resolver en definitiva los recursos de revisión que se interponen ante la CAIP contra los actos y resoluciones dictados por los Sujetos Obligados con relación a las solicitudes de información; determinar la debida clasificación de la información como reservada o confidencial cuando medie recurso de revisión; entre otras.

Todas estas atribuciones requieren de **conocimientos jurídicos**, ya que la actuación de los Comisionados integrantes de la CAIP, debe estar sustentada en la Ley y su Reglamento, asimismo en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, normatividad que es supletoria a la Ley de la materia, así como, entendimiento de las leyes en las que sustentan el actuar o dicho de los sujetos obligados dentro del recurso de revisión, por lo que al ser una profesional del derecho, conozco la ley y la metodología para su interpretación y aplicación, lo que facilita el cumplimiento de las atribuciones que la normatividad otorga a los comisionados.

Aunado a lo anterior, es de destacarse la **experiencia adquirida** en los últimos cinco meses que enriquece mi bagaje, al conocer los procedimientos inherentes a la aplicación e interpretación de la Ley en el ejercicio cotidiano de las responsabilidades y funciones propias del desempeño como Comisionada de la CAIP, lo que se refleja y sustenta en los resultados y resoluciones emitidas, es decir en mi trabajo.

Mi profesión y el conocimiento de la administración pública y su gestión me han facilitado el discernimiento en las reformas estructurales que se han dado en materia de transparencia y acceso a la información en la Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de febrero de dos mil catorce, se reforman los artículos 6 y 73 Constitucionales.

A partir de esta reforma es que se aborda el tema **del nuevo IFAI como rector del Sistema Nacional de Transparencia,** siendo los principales aspectos los siguientes:

1. **Amplía sujetos obligados**, al señalar que: *"Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo 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 pública y sólo podrá ser reservada temporalmente*

por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes..."

2. Se le da **competencia al IFAI para conocer de los recursos de revisión que provengan de los órganos garantes de los Estados**; al establecer que: *"...El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten..."*

3. Se **establece que las resoluciones del IFAI son vinculatoria, definitivas e inatacables para los Sujetos Obligados** al señalar: *"...Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia..."*

4. **Ordena la coordinación del IFAI con Entidades de Fiscalización, INEGI, Organismos garantes estatales, entre otros** al instaurar: *"...El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano..."*

5. Le da la **posibilidad al IFAI de aplicar medidas de apremio para el cumplimiento de sus determinaciones**, al señalar la reforma: *"...La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante*

para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones..."

En síntesis, la reforma le da al IFAI mayores atribuciones, inclusive dándole competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.

Asimismo le da competencia para conocer de los recursos que provengan de los órganos garantes del Estado. Otra de las facultades del IFAI otorgadas fue que de oficio o a petición fundada del órgano garante local, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Además, sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los Sujetos Obligados.

Por último la reforma al artículo 6° Constitucional ordena al IFAI la coordinación con Entidades de Fiscalización, INEGI, Organismos Garantes Estatales, entre otros. El organismo garante deberá coordinar sus acciones con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con la Entidad Especializada en materia de Archivos y con el Organismo Encargado de regular la Captación, Procesamiento y Publicación de la Información Estadística y Geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

La anterior reforma obliga a que los órganos garantes estatales estén mejor preparados en la resolución de los recursos de revisión.

Por su parte, la reforma al artículo 73° Constitucional comprende:

1.- La **creación de una ley general reglamentaria que desarrolle los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales**, al señalar:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...

XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno..."

2.- La **creación de una ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos** en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, al establecer:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ...

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos..."

De lo anteriormente señalado se colige que:

La citada **reforma a la Constitución General**, da mayor fortaleza jurídica al derecho de acceso a la información y a la atribución que tienen los Sujetos Obligados de transparentar el ejercicio de su función pública, lo que resulta fundamental en el nuevo planteamiento de un **Sistema Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas** robusto y funcional, que genere beneficios para toda la población, en igualdad de circunstancias, independientemente de la entidad federativa en donde habite ya que actualmente hay asimetrías considerables tanto con la ley federal como entre las mismas leyes estatales.

Luego entonces se hace necesario mejorar y estandarizar los procesos de acceso a la información a nivel nacional, darle expedites al acceso, que se garantice la entrega de la información y se establezcan criterios claros de sanción cuando se niegue de manera deliberada. Por esto, una de las implicaciones de la reforma constitucional a desarrollarse en la legislación secundaria, es diseñar los procedimientos para el acceso a la información y resolución de recursos de revisión.

El objetivo del sistema es que en cada rincón de la República Mexicana se tengan los mismos parámetros, estándares y las mismas leyes en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

En este marco, el IFAI tendrá que emitir criterios homogéneos de interpretación y aplicación de la normatividad para la emisión de resoluciones; elaborar los lineamientos generales en materia de reserva de la información, definir e implementar los parámetros y estándares homogéneos de evaluación para el cumplimiento cabal de la ley, así como desarrollar indicadores que midan la eficiencia y eficacia de la gestión de los sujetos obligados en cumplimiento de sus atribuciones.

El sistema también contempla el diseño de indicadores, para conocer el avance de la transparencia y medir el grado de apertura gubernamental en todo el país, así como un Sistema Nacional de Capacitación, con el fin de regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las unidades de enlace. Los indicadores de gestión construyen un sistema objetivo de medición,

que a su vez permite una evaluación del desempeño de las instituciones gubernamentales: es decir, los Indicadores de Gestión como herramienta para el ejercicio pleno de la Transparencia, ya que "lo que no se mide, no se puede mejorar".

En Conclusión, la reforma a que se ha hecho referencia implica un mayor conocimiento en la materia y su vinculación, pues si bien la **transparencia** le proporciona a los Sujetos Obligados veracidad al abrir al escrutinio público su actuar, lo que se traduce en confianza hacia la autoridad en el ejercicio del recurso público, el **acceso a la información** es uno de los derechos individuales más importantes para las personas, pues a partir de éste se pueden ejercer otros derechos.

En ese sentido **corresponderá a la CAIP** capacitar a su personal a fin de estar a la vanguardia, mejorar sistemas y conocer los alcances y efectos de la reforma que afectará la legislación vigente, así como los criterios que se emitan al respecto, que afectarán los procesos de resolución de recursos de revisión, el escrutinio y cumplimiento por parte de las autoridades de la publicación de la Información Pública de Oficio (Obligaciones de Transparencia), así como la implementación del sistema de protección de datos personales que los Sujetos Obligados deben tener.