

ENSAYO”:

“LA NORMATIVIDAD COMPLEMENTARIA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”

AUTOR: Mtro. JORGE LUIS LIMA VILLEGAS

CONTEXTUALIZACIÓN:

El pasado 6 de diciembre de este año, se cumplieron 39 años de la reforma constitucional de 1977 que adicionó al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la siguiente frase: “el derecho a la información será garantizado por el estado”.

Éste, para su época pudo haber sido un paso gigantesco para el sistema jurídico mexicano, si con dicha reforma se hubiesen creado los mecanismos legales para hacer efectivo tal derecho.

De aquel entonces a la fecha, después de un sinnúmero de sexenios y de negociaciones políticas, se cuenta ya con los mecanismos necesarios para que los ciudadanos y, en general, cualquier persona, niños, jóvenes, amas de casa, cualquiera que sea su ocupación, afiliación política, credo religioso, raza o inclinación sexual, tiene derecho a conocer el funcionamiento de las dependencias del gobierno de todos los niveles, así como de todas las entidades que reciben, ejerce, aplican o administran recursos públicos. En efecto, la creación del IFAI, su transformación en INAI y la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contienen los elementos para el ejercicio y, de ser necesario, defensa del derecho a saber, del derecho a solicitar y obtener información pública de los sujetos obligados, que la colocan, según los especialistas, como una de las más avanzadas del mundo, por las instituciones que ha creado, por los instrumentos jurídicos innovadores y actuales, pero sobretodo porque empoderan al ciudadano común para ejercer este derecho sin más limitación que la que impone la propia ley.

Pero no ha sido suficiente el contar con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para garantizar un ejercicio pleno de ese derecho. Ha sido necesario consolidar instituciones como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y dotarlo de facultades que impedirán la discrecionalidad en las decisiones de los órganos garantes estatales y conocerán muchas de las determinaciones que adopten los sujetos obligados en el cumplimiento de sus obligaciones de informar.

LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y LA NORMATIVIDAD COMPLEMENTARIA.

Un primer antecedente de la Ley General lo constituye la Ley Federal de Transparencia, promulgada en el año 2002, a través de la cual se crea el IFAI y resalta el principio de máxima publicidad y excepciones como la confidencialidad y la protección de datos personales. Sin embargo, transcurrieron exactamente 30 años para que en la reforma constitucional de 2007 se ampliaran en el artículo 6º las obligaciones a entidades públicas en materia de transparencia y se inicia la tutela de los datos personales en la reforma al artículo 16.

En el ámbito estatal, después de la Ley Federal, se promulgaron las primeras leyes locales de transparencia, como fue el caso de Puebla en 2004 que garantiza el acceso a la información pública gubernamental y se reformó en el año 2010 para dar paso a la creación de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (CAIP). Finalmente, en diciembre de 2011 se publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla que se armoniza con la Ley General a partir del 4 de mayo de 2016.

La Ley General de Transparencia fue aprobada por el Congreso de la Unión el 16 de abril de 2015 y promulgada el 4 de mayo del mismo año, es reglamentaria del artículo 6º Constitucional, está estructurada en 9 títulos, 216 artículos y 13

transitorios. Esta Ley establece el “piso mínimo” a decir de los comisionados del INAI, es decir, establece el basamento sobre el cual las leyes de los estados deben fundamentar la armonización a que los obligó el artículo quinto transitorio: principios, figuras, obligaciones de transparencia, conceptualización, competencia, etc.. Con esta nueva Ley General, en el caso de Puebla, pasamos de 24 obligaciones “genéricas” de transparencia a 48 y una adicional a partir de la armonización de la ley local de transparencia.

A la par de la Ley General, **se crea el Sistema Nacional de Transparencia**, instalado en junio de 2015, con objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano y la finalidad de coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Cuenta con su propia normatividad para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del SNT y sus funciones se detallan en quince fracciones del artículo 31 de la Ley General.

Expuestos estos antecedentes, en mi opinión es bastante respetable el conocimiento amplio de las disposiciones de la Ley general, pero no es suficiente para, como órgano garante aplicarla sabiamente o interpretarla con justicia, certeza, eficacia e imparcialidad en los asuntos que deba intervenir, sino que hace falta el conocimiento preciso de la normatividad complementaria que el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia han establecido como lineamientos para una aplicación plena de la Ley General. Aparentemente es un cúmulo de disposiciones que en un momento dado podrían interferir en una sana aplicación de la Ley; sin embargo, se constituyen en componentes *sine qua non* para una eficaz aplicación de la ley, tendiente en todos los casos a abatir los índices de corrupción y, desde luego, a transparentar el ejercicio y aplicación de los recursos mediante sanas prácticas de transparencia y ejercicio pleno del derecho de acceso a la información por parte del ciudadano común, que son los fines fundamentales.

Así, pasaré a enumerar y sintetizar de manera breve, los lineamientos y, en general, la normatividad complementaria a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

LINEAMIENTOS PARA LA EMISIÓN DE CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

Estos lineamientos tienen por objeto regular la emisión y publicación de los criterios de interpretación del Pleno del INAI así como la organización y el funcionamiento del Comité de Criterios.

Que es un criterio de interpretación?

De acuerdo al artículo sexto de este acuerdo, para la elaboración de criterios reiterados se requerirá que en tres resoluciones análogas emitidas de manera consecutiva y resueltas en el mismo sentido, el pleno haya adoptado , por la votación de al menos dos terceras partes de sus integrantes (cinco votos), un razonamiento en el mismo y que éstas hayan causado ejecutoria.

Para la elaboración de criterios relevantes bastará con que el pleno del INAI haya adoptado por unanimidad una determinación de interés o de trascendencia en materia de acceso a la información o protección de datos personales.

Por su parte, el Comité de Criterios se integra por los coordinadores de Acceso a la Información, de Protección de datos Personales, del secretariado Ejecutivo del SNT, el Técnico del Pleno y el Director General de Asuntos Jurídicos. Este comité tiene, entre otras funciones la de identificar criterios de interpretación en las resoluciones que adopte el pleno, aprobar su redacción y proponer al Pleno la interrupción de criterios en los términos del acuerdo.

En términos generales se determina el funcionamiento del comité, sus funciones y atribuciones y establece el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de criterios y la publicación e interpretación de criterios.

LINEAMIENTOS TÉCNICOS GENERALES PARA LA PUBLICACIÓN, HOMOLOGACIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL TÍTULO QUINTO Y EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, QUE DEBEN DIFUNDIR LOS SUJETOS OBLIGADOS EN LOS PORTALES DE INTERNET Y EN LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA.

Probablemente se trate de la normatividad más importante en torno a la Ley General. Es precisamente gracias a estos lineamientos que la información de los portales de transparencia de todos y cada uno de los sujetos obligados del país, de los tres órdenes de gobierno, organismos autónomos, instituciones públicas de educación superior, partidos políticos y sindicatos, deberá homogénea, uniforme y estandarizada. Que significa esto?

De acuerdo a los diagnósticos elaborados por el INAI en la fase previa a la armonización legislativa, se detectó que la legislación de cada estado contaba con un número diferente de obligaciones de transparencia, que no había criterios específicos para su publicación en internet, que los formatos variaban tanto en forma como en programas de cómputo utilizados, que no había formatos abiertos y, todo un catálogo de diferencias entre un estado y otro y entre la federación y los estados.

Estos lineamientos, entonces, establecen más de 1500 criterios para la publicación de obligaciones de transparencia en aproximadamente 80 formatos tipo Excel, para que en ellos se plasme de manera uniforme y estandarizada la misma información para todos los sujetos obligados. De esta forma la información que difundan los sujetos obligados, debe cumplir con los atributos de calidad de la información y

accesibilidad y contar con las características de veracidad, confiabilidad, oportunidad, congruencia, integralidad, actualidad, accesibilidad, comprensibilidad y verificabilidad.

LINEAMIENTOS PARA VERIFICAR LOS CATÁLOGOS Y PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO Y PARA LA EMISIÓN Y EVALUACIÓN DE POLITICAS DE TRANSPARENCIA PROACTIVA.

Como su nombre lo define, estos lineamientos establecen las directrices que deberán observarse para identificar la información adicional que se publicará de manera obligatoria por considerarse de interés público y establecen las reglas y criterios para la emisión de políticas de transparencia proactiva para incentivar a los sujetos obligados a publicar y difundir información adicional a las obligaciones de transparencia.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA QUE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EJERZA LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, ASÍ COMO LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS PARA LA TRAMITACIÓN DE LA MISMA.

Igual que el anterior, la sola denominación de estos lineamientos definen la función de esta nueva figura jurídica en el ámbito de la transparencia. Regulan la atribución del INAI relativa a determinar los recursos de revisión que se encuentren en trámite ante los organismos garantes de las entidades federativas, que por su interés y trascendencia podrá conocerlos. Establece, desde luego, los procedimientos para su tramitación y los criterios orientadores para el ejercicio de esta facultad.

LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS.

Estos lineamientos son coadyuvantes para aquellos responsables de la información de cada sujeto obligado para elaborar versiones públicas de documentos públicos o para clasificar información como reservada o confidencial. Establece paso a paso

los procedimientos para clasificar la información, para generar los índices de expedientes clasificados, para desclasificar la información y para reservar información en los términos que determina la ley.

LINEAMIENTOS PARA LA CONSERVACIÓN Y CUSTODIA DE DOCUMENTOS O EXPEDIENTES CLASIFICADOS.

Una vez que los sujetos obligados han determinado la clasificación de documentos públicos, éstos lineamientos establecen los criterios y procedimientos que deberán observarse durante la conservación y custodia de los documentos y/o expedientes clasificados, que generen, obtengan, adquieran, transformen o posean en el ejercicio de sus funciones y que puedan formar parte de un sistema institucional de archivos o su equivalente.

LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DE ARCHIVOS.

Tienen por objeto establecer las políticas y criterios para la sistematización y digitalización, así como para la custodia y conservación de los archivos en posesión de los sujetos obligados, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, la localización eficiente de la información generada, obtenida, adquirida, transformada y contar con sistemas de información ágiles y eficientes.

Establece metodologías, organización, instrumentos de control, criterios de custodia y conservación, instrumentos de control y consulta y criterios para los documentos electrónicos que generen los sujetos obligados, así como para su preservación y la cadena de custodia.

LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Establece las reglas de operación de la Plataforma nacional de Transparencia que garanticen su estabilidad y seguridad, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas que conforman dicha plataforma para los

usuarios, garantizando en todo momento los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Probablemente igual de importante que los lineamientos para la estandarización de la información, ya que constituye el instrumento informático a través del cual se ejercerán los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, así como su tutela, en medios electrónicos, de manera que garanticen su uniformidad respecto de cualquier sujeto obligado, y se constituye además en el repositorio de información obligatoria de transparencia nacional.

CONCLUSIÓN:

Este ha sido un recorrido por la que he denominado normatividad complementaria de la Ley de Transparencia. Como puede observarse es amplia y sin lugar a dudas requiere de su conocimiento y, en cierto modo, de su especialización, ya que cada uno de los lineamientos descritos define una situación, figura o característica diferente de la Ley. Sin duda es complejo y abundante pero necesario para una aplicación e interpretación adecuada de la ley.

MTRO. JORGE LUIS LIMA VILLEGAS.