

APUNTES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO

CECILIA AZUARA¹

Un nuevo régimen de transparencia y acceso a la información está por implementarse en México. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue publicada el 4 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, y con la eventual adecuación de las leyes locales y el ordenamiento federal, se completará el marco normativo de primer nivel que permita hacer efectiva en su totalidad la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014.

Después de casi treinta años de una acotada interpretación de lo dispuesto por el artículo 6º constitucional que desde 1977 previó que el derecho a la información debía ser garantizado por el Estado, la transparencia y el derecho de acceso a la información en México se desarrollaron vertiginosamente desde 2002, año en que se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Desde entonces a la fecha, se presentaron muchos sucesos² e intentos de regresión,³ pero ha prevalecido en nuestro esquema de transparencia

¹ Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM.

² En 2006 la totalidad de las entidades federativas contaban con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. A partir de entonces, se dieron dos reformas constitucionales al artículo 6º, la primera cuyo propósito fue establecer los principios y bases mínimas a que debía sujetarse el derecho de acceso a la información con el fin de disminuir las asimetrías para su ejercicio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007. La segunda reforma constitucional otorgó autonomía constitucional al órgano garante y amplió su ámbito de competencia con el claro propósito de implementar un Sistema Nacional de Transparencia, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

³ Entre los intentos de retroceso más emblemáticos, está la iniciativa para reformar la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

una constante evolución hacia mecanismos más eficientes y uniformes para ejercer nuestro derecho. El modelo de transparencia mexicano ha sido ejemplo para países latinoamericanos y ha sido reconocido por el uso de la tecnología en favor de su implementación.

La nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública desarrolla articuladamente los principios constitucionales que deben regir en la materia, establece los parámetros mínimos que deben seguirse para garantizar de manera efectiva el derecho de acceso a la información y una política de transparencia en todos los órganos del Estado Mexicano.

El nuevo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales amplía sus facultades y su ámbito de competencia de manera importante. Se crea un Sistema Nacional de Transparencia, así como nuevas y más complejas obligaciones para los órganos y organismos del Estado mexicano. Se plantea un régimen sancionatorio mucho más estricto y se generan nuevos procedimientos de denuncia.

Estos apuntes tienen como propósito describir el nuevo régimen de transparencia que ha tenido lugar a partir de la reforma al artí-

promovida en 2006 por los entonces senadores Jorge Zermeño y Fauzi Hamdam, cuyo fin era anular la inatacabilidad de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para los sujetos obligados, otorgando competencia a ese Tribunal para conocer de impugnaciones que promovieran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en contra de las resoluciones emitidas por el órgano garante del derecho de acceso a la información, a través de un juicio de lesividad. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública realizó una importante campaña contra la reforma, la cual afortunadamente no prosperó pues atacaba dos de los principios fundamentales del derecho de acceso a la información: la sencillez y la expeditéz de los procedimientos. Destaca también la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales en 2008, la cual estableció la reserva absoluta y a perpetuidad de las averiguaciones previas, lo que en definitiva constituyó un retroceso pues el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública había otorgado acceso a versiones públicas de estos expedientes, en los que se omitía cualquier dato personal que permitiera identificar a los involucrados, esta reforma atentó contra las características que deben imperar en la reserva de información: debe ser temporal y debe atender a razones de interés público.

culo 6° constitucional de 2014, así como realizar una aproximación hacia las complejidades de su implementación.

En ese contexto, concluiré con algunas consideraciones que, a mi juicio, irán dando la pauta sobre las dificultades del nuevo régimen, sin menoscabo de los avances alcanzados para garantizar de manera más efectiva el derecho de acceso a la información.

I. ANTECEDENTES

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de Transparencia.

La reforma de mérito otorgó autonomía constitucional al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, ampliando su competencia a todos los organismos constitucionales autónomos, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal. Este órgano garante también conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y del Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. Asimismo, el órgano garante podrá atraer de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente en el estado o en el Distrito Federal, los recursos de revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten.

El caso de excepción es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en términos de la reforma, los recursos de revisión interpuestos contra solicitudes de acceso a información, serán resueltos por un comité integrado por tres ministros; es decir, el INAI no

se constituye como autoridad para el máximo tribunal del país, a efecto de respetar justamente esa calidad.

Destaca que las resoluciones del organismo garante federal serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Sin embargo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley, sólo en los casos en los que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El artículo Segundo transitorio del Decreto previó que el Congreso de la Unión debería expedir la Ley General del artículo 6º constitucional, así como las reformas que correspondieran a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás ordenamientos necesarios en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de publicación del citado Decreto.

Las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal también contarían con un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del Decreto, para armonizar su normatividad.

El pasado 4 de mayo se publicó en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –en adelante, la Ley General–. Dicho ordenamiento, en términos del artículo primero transitorio, entra en vigor al día siguiente de su publicación, no obstante se establece un régimen transitorio para su aplicación paulatina.

Ninguno de los demás ordenamientos ha sido reformado, por lo que aún no se completa el ciclo normativo que habrá de estar vigente para dar forma al nuevo régimen de transparencia.

A continuación se describen los aspectos más relevantes de la nueva Ley General.

II. LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. DISPOSICIONES GENERALES

En términos del artículo 1, la Ley General tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la federación, las entidades federativas y los municipios.

Entre los objetivos de la Ley General, destacan los de establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente, regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público, atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región (artículo 2).

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, se transforma en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

2. PRINCIPIOS Y BASES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Ley General desarrolla los principios y bases previstos en el artículo 6° constitucional, como el de gratuidad, máxima publicidad y expeditez, entre otros. Asimismo, promueve que en la información que generan los sujetos obligados se use un lenguaje sencillo para cualquier persona y en la medida de lo posible, ésta sea accesible y traducida a lenguas indígenas. De igual forma, la Ley General establece que toda persona tiene derecho de acceso a la información sin discriminación por motivo alguno y que no se podrá condicionar el ejercicio de este derecho por motivos de discapacidad.

3. SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (SNT)

En términos de la Ley General se crea el SNT, conformado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los 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.

El SNT tiene, entre sus funciones, establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la Ley; promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información, así como coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública, de acuerdo a la normatividad en la materia.

Cabe señalar que de la Ley General no se desprende si los lineamientos que expida el SNT serán vinculantes para los sujetos obligados.

4. COMITÉS DE TRANSPARENCIA Y UNIDADES DE TRANSPARENCIA

Los comités de información se denominan en términos de la Ley General, comités de transparencia, mientras que las unidades de enlace son unidades de transparencia.

La Ley General establece requisitos que orientan la conformación de los comités de transparencia, sin señalar quiénes deben integrarlo.⁴ Se indica que los comités deben integrarse por un número impar, sus integrantes no deberán depender jerárquicamente entre sí y adoptarán sus determinaciones por mayoría.

Las funciones de los comités de transparencia son prácticamente las mismas que prevé la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no obstante, entre las nuevas atribuciones, destaca la de ordenar, en su caso, a la áreas competentes que generen la información que derivado de sus facultades, competencias y funciones deban tener en posesión, o que previa acreditación de la imposibilidad de su generación, exponga de forma fundada y motivada las razones por la cuales en el caso particular no ejercieron dichas facultades, competencias o funciones.

En el caso de las unidades de transparencia, también se mantienen en lo general las funciones previstas por la Ley Federal para las unidades de enlace. Entre las nuevas atribuciones, cabe hacer notar que se les faculta para promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad.

5. PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

En sustitución del Sistema INFOMEX y con un proyecto más ambicioso, el artículo 49 de la Ley General establece que los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir

⁴ Podría pensarse que la Ley Federal que eventualmente se expida, sí precise la integración de los Comités de Transparencia.

con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la propia Ley para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el SNT atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

La Plataforma Nacional de Transparencia estará conformada por al menos los siguientes sistemas:

- a) Sistemas de solicitudes de acceso a la información
- b) Sistema de gestión de medios de impugnación
- c) Sistemas de portales de obligaciones de transparencia, y
- d) Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

La Ley General señala que deberá promoverse la publicación de información en datos abiertos⁵ y accesibles.

6. CULTURA DE TRANSPARENCIA Y APERTURA GUBERNAMENTAL

La Ley General establece que los sujetos obligados deberán cooperar con los organismos garantes para capacitar y actualizar de forma permanente a todos sus servidores públicos.

Los organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la Ley General. Estas políticas tendrán como propósito promover la reutilización de la información, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente identificadas.

⁵ Se entiende por datos abiertos en términos de la propia Ley General, los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso. Ver artículo 3, fracción VI de la Ley General.

Los organismos garantes en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

7. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

Se dispone que las obligaciones de transparencia deberán publicarse en los sitios de internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional. Esta información deberá actualizarse cada tres meses, salvo que la ley prevea un plazo distinto. El SNT emitirá criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información, atendiendo a las cualidades de la misma.

Asimismo, se prevé que en la página de inicio de los portales de internet de los sujetos obligados habrá un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentren las obligaciones de transparencia, el cual deberá contar con un buscador.

Los organismos garantes y los sujetos obligados deben establecer las medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad y se procurará que la información publicada sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena.

En términos de la Ley General, los sujetos obligados pondrán a disposición de las personas interesadas equipos de cómputo con acceso a internet que les permitan consultar la información o utilizar el sistema de solicitudes de acceso a la información en las oficinas de las unidades de transparencia.

Cabe señalar que el número de obligaciones de transparencia –información que deben publicarse de oficio– crece considerablemente.

Se prevé que cualquier persona pueda denunciar ante los organismos garantes la falta de publicación de las obligaciones de transparencia, por lo que se prevé un procedimiento para tal efecto.

Por el incumplimiento de obligaciones de transparencia, podrán imponerse medidas de apremio o sanciones en términos de los procedimientos previstos por la ley.

8. INFORMACIÓN CLASIFICADA

La Ley General prevé como información clasificada, aquella que temporalmente pueda considerarse reservada y la que por ser titularidad de particulares, se considera confidencial.

A. INFORMACIÓN RESERVADA

Los titulares de las áreas de los sujetos obligados son los responsables de clasificar la información. El plazo por el que se puede reservar la información es por cinco años, con posibilidad de ampliar dicho plazo por cinco años más, y transcurrido ese plazo en supuestos concretos por otros tres años más,⁶ en caso de que subsistan las causas que dieron origen a la clasificación.⁷

Cada área del sujeto obligado elaborará un índice de expedientes reservados semestralmente, el cual deberá publicarse en formatos abiertos⁸ al día siguiente de su elaboración.

⁶ Transcurrido el plazo de reserva, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos; se refiera a política monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; cuando pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país; pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.

⁷ La normatividad vigente permite clasificar por un plazo de 12 años y ampliar dicho plazo siempre que subsistan las causas que dieron origen a su clasificación.

⁸ El artículo 3, fracción X de la Ley General, señala que se entiende por formatos abiertos al conjunto de características técnicas y de presentación de la información que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos de forma integral

La clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que se reciba una solicitud de acceso a la información, se determine mediante resolución de autoridad competente, o se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia.

Los documentos clasificados total o parcialmente, deberán llevar una leyenda que indique tal carácter, la fecha de clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva.

B. INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

La clasificación de esta información no está sujeta a temporalidad y sólo podrán tener acceso a ella, los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

Los sujetos obligados podrán permitir el acceso a la información confidencial, para lo cual requerirán obtener el consentimiento del titular de la información. No se requerirá obtener el consentimiento cuando:

- La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público
- Por ley tenga el carácter de pública
- Exista una orden judicial
- Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o
- Cuando se transmita entre sujetos obligados, y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias.

y facilitan su procesamiento digital, cuyas especificaciones están disponibles públicamente y que permiten el acceso sin restricción de uso por parte de los usuarios.

9. PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las solicitudes de acceso a la información deben presentarse ante la unidad de transparencia respectiva vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o por cualquier otro medio aprobado por el SNT. En todos los casos, deberán ingresarse a la Plataforma Nacional.

El solicitante podrá requerir que la información le sea entregada en un formato accesible o en la lengua indígena que solicite.

El nombre del solicitante o los datos de localización de la información no podrán ser en ningún caso requisitos indispensables para la procedencia de la solicitud.

En casos justificados, la información se podrá poner a disposición del solicitante en consulta directa, salvo que se trate de información confidencial.

La Ley General establece que el plazo para otorgar las respuestas a solicitudes de información no podrá exceder de 20 días hábiles y podrá ampliarse por causa justificada por 10 días más.

Destaca que cuando la información no se encuentre, el comité de transparencia podrá, siempre que sea materialmente posible, ordenar que se genere o se reponga la información en caso de que ésta tuviera que existir en la medida que deriva del ejercicio de las facultades, competencias o funciones de las áreas competentes. Asimismo, el comité podrá ordenar que, previa acreditación de la imposibilidad de su generación, las áreas competentes expongan de forma fundada y motivada, las razones por las cuales en el caso particular no ejercieron dichas facultades, competencias o funciones; lo cual se notificará al solicitante a través de la unidad de transparencia.

10. RECURSO DE REVISIÓN

El solicitante podrá interponer ante el órgano garante, un recurso de revisión contra la respuesta otorgada por el sujeto obligado dentro de los 15 días siguientes a la fecha de notificación.

En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto, ni se podrá prevenir por el nombre proporcionado por el solicitante.

El órgano garante deberá resolver el recurso en un plazo que no exceda de 40 días, el cual podrá ampliarse por 20 días más, siempre que haya razones que lo justifiquen.

11. CUMPLIMIENTO

Los sujetos obligados deberán notificar al órgano garante sobre el cumplimiento de la resolución a los recursos de revisión. Excepcionalmente y considerando circunstancias especiales, se podrá solicitar al órgano garante que se amplíe el plazo para el cumplimiento de la misma.

El organismo garante verificará de oficio la calidad de la información con la que se pretenda cumplir con la resolución, y a más tardar al día siguiente de recibir el informe dará vista al recurrente para que, dentro de los cinco días siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga.

En caso de que el organismo garante considere que no se cumplió la resolución, emitirá un acuerdo de incumplimiento, lo notificará al superior jerárquico del responsable de dar cumplimiento y determinará las medidas de apremio o sanciones que correspondan.

12. MEDIDAS DE APREMIO

Las medidas de apremio –se consideran la amonestación pública o la multa de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate– no podrán cubrirse con recursos públicos. Éstas serán impuestas por los organismos garantes y ejecutadas por sí mismos o con apoyo de la autoridad competente, de conformidad con los procedimientos que se establezcan en las leyes respectivas.

13. SANCIONES

Se prevé que el incumplimiento en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los partidos políticos, el organismo garante competente dé vista al Instituto Nacional Electoral o a los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas competentes, para que resuelvan lo conducente, sin perjuicio de las sanciones establecidas para los partidos políticos en las leyes aplicables.

En aquellos casos en que el presunto infractor tenga la calidad de servidor público, el organismo garante deberá remitir a la autoridad competente, junto con la denuncia correspondiente, un expediente en que se contengan todos los elementos que sustenten la presunta responsabilidad administrativa. La autoridad que conozca del asunto, deberá informar de la conclusión del procedimiento y en su caso, de la ejecución de la sanción al organismo garante que corresponda.

14. RÉGIMEN TRANSITORIO⁹

La Ley General entró en vigor al día siguiente de su publicación y en tanto no se expida la Ley General en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia.

En un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley General, deberán armonizarse las leyes en la materia, y transcurrido dicho plazo, el INAI será competente para conocer de

⁹ El 17 de junio de 2015, el INAI publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la Ley General.

Los sujetos obligados conforme a los lineamientos que emita el SNT, tendrán hasta un año, contado a partir de su entrada en vigor, para incorporarse plenamente a la Plataforma Nacional de Transparencia.

Asimismo, los sujetos obligados deberán mantener en sus respectivas páginas de internet, la información que hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General tenían disponible en las mismas. Las nuevas obligaciones establecidas en la Ley General serán aplicables respecto de la información que se genere a partir de la entrada en vigor de la propia Ley General.

Cabe señalar que en cumplimiento a las disposiciones transitorias que señalan que el Consejo Nacional del SNT, deberá instalarse a más tardar dentro de los sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor de la Ley General, éste se integró formalmente el 23 de junio de 2015. Los lineamientos a cargo del SNT, deberán emitirse a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley General.

III. CONSIDERACIONES FINALES

A más de 10 años de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la nueva Ley General se reconocieron diversos aspectos que debían ser regulados, a efecto de transitar hacia un régimen más garantista del derecho de acceso a la información.

La reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia, que dio lugar a la expedición de una Ley General, sometió a las mismas reglas a todos los sujetos obligados, otorgando autonomía constitucional al órgano garante y posicionándolo como autoridad no sólo del Poder Ejecutivo, sino de los poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral, sindicato

que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios.¹⁰

Sin duda, el que todos los sujetos obligados sean sometidos a un mismo esquema de transparencia es plausible, sobre todo cuando a lo largo de estos años fue evidente que aún obligados a cumplir reglas mínimas de transparencia, la mayoría de los sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo, desarrollaron pobremente criterios y lineamientos que orientaran su actividad hacia un régimen más transparente.

Este rubro merece particular atención. Si bien el esquema es idóneo para eliminar asimetrías en el ejercicio del derecho de acceso a la información, sería un error mayúsculo pensar que someter en igualdad de condiciones a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo público, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como a cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, será la llave para consolidar instantáneamente un régimen de transparencia. La ruta puede ser mucho más complicada y deben reconocerse que las diferencias entre los sujetos obligados no son menores y pueden significar un reto importante para los órganos garantes, en particular, para el INAI. Por supuesto encontramos entre los sujetos obligados características comunes a cualquier organización, y no cabe duda que en ese rubro deben aplicarse los mismos criterios con independencia del sujeto obligado de que se trate, sin embargo, sus funciones sustantivas y la diversa forma de operar los distinguen.

El entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos ya enfrentaba un reto ante la diversidad de materias de las que conocía dentro de la Administración Pública

¹⁰ En términos de la reforma, es competente para revisar las resoluciones de los órganos garantes locales y para atraer de oficio o a petición fundada del órgano garante respectivo, los asuntos que por su importancia o trascendencia así lo ameriten.

Federal, a ello debemos sumarle ahora, no sólo otras materias, sino otras formas de organización e incluso, de naturaleza jurídica. El tipo de información que obra en los archivos del Instituto Nacional Electoral es distinta a la que se genera en el seno de un sindicato, de un partido político o de la que posee la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o incluso de la que se encuentra en los archivos del Banco de México.

Hemos señalado la ausencia de criterios y lineamientos en materia de transparencia por parte de prácticamente todos los sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo, en la mayoría de los casos, habrá que empezar sin precedentes orientadores o relevantes en los temas sustantivos de las instituciones. Muchos de los sujetos obligados ni siquiera han sistematizado las solicitudes de acceso a información y sus respuestas. A manera de ejemplo, en el caso de las universidades públicas, particularmente de la Universidad Nacional Autónoma de México ¿se han transparentado los concursos de oposición? ¿las cláusulas de confidencialidad que pacta están justificadas en todos los casos? ¿se han dado a conocer los méritos de un profesor para obtener algún reconocimiento? ¿Son públicas las resoluciones que dicta el Tribunal Universitario? ¿Hay esquemas que permitan conocer el desempeño de un profesor frente a sus alumnos? Muchas interrogantes más podrían plantearse, pero lo que se busca es evidenciar la complejidad que representa la diversidad que hay entre la información que se genera en los distintos sujetos obligados.

La autonomía no puede ni debe amparar la opacidad. La diferente naturaleza jurídica de los sujetos obligados o la diversidad de sus funciones no les otorgan un pasaporte para actuar sin transparencia, la reforma constitucional en materia de transparencia ha dejado constancia de ello. No es más un tema de vida interna, es un asunto de interés público conocer cómo funcionan los sujetos obligados, de qué forma se toman las decisiones, qué justifica su actuación y cómo ejercen su presupuesto. No hay excepciones, el

Constituyente ya determinó quiénes debían estar sujetos a este régimen de transparencia.

Es aquí donde la política de transparencia de las instituciones se hará notar. Si apostamos realmente a una política que elimine las asimetrías en el ejercicio del derecho pero en la que se reconozcan las diferencias entre las actividades sustantivas de los sujetos obligados, esa política debe incentivarse al interior de los propios sujetos obligados. La Ley General da pie para ello, al preservar la figura del comité de transparencia (conocidos actualmente como comités de información). Debe apostarse a que estos órganos colegiados se constituyan como la instancia interna especializada en temas de transparencia y acceso a la información y funcionen como revisores eficaces ante eventuales negativas de información, de tal forma que sean un filtro eficaz antes del INAI o del órgano garante local, y se asuman como actores responsables de implementar la política de transparencia en el ámbito de sus atribuciones. Para ello, su conformación será fundamental, pues quienes lo integren deben estar comprometidos con su tarea y conocer los principios y bases que orientan este derecho.

Los sujetos obligados tienen pues una gran responsabilidad, no olvidemos que la conformación del comité de transparencia hasta ahora es su responsabilidad. La perspectiva no debe ser del mínimo esfuerzo para enmendar el error cuando lo instruya el INAI o el órgano garante local, la visión que deberá imperar es la de generar criterios sólidos que permitan ir orientando la tarea del órgano garante y fortalezcan el esquema de transparencia institucional. Al menos en el orden federal, el INAI debe generar redes sólidas con los comités de información, propiciar su fortalecimiento y abonar a su especialidad.

En ese rubro, la reciente reforma constitucional en materia de transparencia y la Ley General expedida por ese motivo, obligan a la implementación de una política pública homóloga, coordinada y congruente entre los diversos sujetos obligados, para lo cual, el

INAI deberá asumirse como eje rector, más allá de la creación del Sistema Nacional de Transparencia, pero sin duda, lo sujetos obligados, ya sea un órgano constitucional autónomo, una universidad, un sindicato, un partido político o cualquier otro, deberá asumir su propia responsabilidad dentro de la política de transparencia, será este el camino que conducirá a menores encuentros con el órgano garante y lo que coadyuvará a que el volumen y especialidad de los asuntos no vulneren la eficacia del INAI.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que el régimen de transparencia implementado desde el 12 de junio de 2002 –fecha en que entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental- fue mucho más sencillo que el que ahora se presenta con la nueva Ley General. Si se considera que un ordenamiento de esta naturaleza está fundamentalmente dirigido a los individuos que eventualmente pueden ejercer su derecho, se puede afirmar que se sacrificó la sencillez que antes se encontraba en la Ley con el objeto de regular muchos de los espacios que fueron aprovechados para no garantizar a cabalidad este derecho. De 64 artículos que comprendía la Ley Federal, hoy la Ley General contiene 216, sin contar que además habrá una Ley Federal, leyes estatales, diversos lineamientos y seguramente normatividad secundaria que podrá emitirse para aspectos particulares. Sólo los años de implementación nos permitirán evaluar si ha valido la pena restar sencillez a un ordenamiento de esta naturaleza.

Ahora bien, en términos del artículo 30 de la Ley General, el Sistema Nacional de Transparencia está conformado por el INAI, los organismos garantes de los estados, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En los primeros proyectos se conceptualizó al SNT como un espacio de coordinación, no obstante, la Ley General prevé que dicho Sistema emita lineamientos, indicadores, diseñe políticas, entre otros, lo que se antoja complejo con tal nú-

mero de integrantes. Será un reto operar ese Sistema y consolidarlo como el espacio que genere una política pública nacional.

En cuanto a las obligaciones de transparencia, la Ley General prevé un esquema exhaustivo en el que habrá que publicar mucho más información que la que actualmente se pública. Esto genera varias interrogantes ¿Se publicará realmente la información que más interés genera? ¿Se logrará tener portales amigables e intuitivos con tal cantidad de información? ¿La carga adicional de trabajo para los sujetos obligados es proporcional al beneficio que se obtenga al publicar la información que ahora se constituye como obligación de transparencia? ¿Los recursos humanos y materiales que se empleen se justificarán en cuanto a la utilidad de publicar la información en cuestión?

Lo más acertado hubiera sido un régimen mínimo de obligaciones de transparencia, y mayor libertad para publicar proactivamente información que refleje el trabajo sustantivo de las instituciones. Por supuesto, orientar los esfuerzos a ser más transparentes a partir de más información publicada, pero con la mayor certeza de que se trata de información útil e interesante para la sociedad. Tratándose de transparencia proactiva, la publicación de información en los sitios de internet, debe llevar detrás un trabajo conjunto con grupos de la sociedad civil, a efecto de conocer qué les interesa que se publique periódicamente y cómo les interesa que se publique. Parece que los legisladores olvidaron que mayor información publicada no necesariamente genera instituciones más transparentes.

Lo anterior, está directamente vinculado a los sistemas informáticos. La herramienta que se diseñe para publicar la información, tendrá que considerar la forma en que ésta se presenta, y motores de búsqueda que permitan que quienes no se encuentran familiarizados con este tipo de sistemas, puedan de cualquier forma consultar la información que le interesa.

Después de más de 10 años era necesario revisar y perfeccionar el esquema de transparencia en nuestro país, no podía subsistir la falta de uniformidad en los criterios e interpretaciones en las diversas

entidades federativas. No podían continuar asimetrías tan amplias entre los distintos poderes, los órganos constitucionales autónomos y demás sujetos obligados. Debe reconocerse que mientras en el ámbito del Poder Ejecutivo se trataba de implementar –de manera muy incipiente– una política de gobierno abierto y transparencia proactiva, había sujetos obligados que no cumplían adecuadamente las obligaciones de transparencia mínimas que establece el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente.

No hay leyes perfectas, por ello, en esta materia el papel del INAI será fundamental en la interpretación del nuevo esquema de transparencia en el país. La implementación de la Ley General y de los ordenamientos que vendrán, constituyen un reto mayúsculo. Recordemos que las atribuciones del INAI se multiplicaron en relación con las que tuvo el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, por lo que se abren espacios de oportunidad, pero también de vulnerabilidad para la institución. Generar una política nacional sin traspasar los límites del federalismo, no será un esfuerzo menor. Habrá que ir trazando el camino, con interpretaciones sencillas y criterios claros. El Sistema Nacional de Transparencia deberá probar que puede ser eficaz y eficiente.

El Gobierno Federal también tendrá un rol central, pues deberá ejercer con responsabilidad la facultad que tiene conferida a través del Consejero Jurídico para impugnar las resoluciones del INAI que puedan poner en peligro la seguridad nacional en términos de la ley de la materia. Recordemos que una de las características de nuestro régimen de transparencia hasta antes de la reforma constitucional de 2014, que contó con un amplio reconocimiento por parte de la sociedad y de otros países, fue precisamente la inatacabilidad de las resoluciones del órgano garante por parte de los sujetos obligados, lo que abonó a la expeditéz, sencillez y gratuidad del procedimiento para ejercer este derecho. La posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise supuestos de seguridad nacional –con-

cepto amplio y variable— puede convertirse en una gran tentación en perjuicio de los solicitantes, máxime cuando en casi 15 años de aplicación de la Ley Federal en la materia, no hubo vulneración alguna a la seguridad nacional, aun cuando los sujetos obligados lo argumentaron en múltiples ocasiones, siendo muchas de estas negativas de información revocadas por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.¹¹

La Ley General es apenas el inicio en la implementación de una renovada política pública en materia de transparencia. El régimen diseñado en la reciente reforma constitucional apenas se vislumbra, falta mucho por construir. —Para empezar, deberá completarse el marco jurídico —ley federal, leyes estatales, leyes generales de protección de datos personales y de archivos- y trabajar arduamente en generar una cultura de transparencia vinculada a la función pública, éste es un gran pendiente que ha quedado del régimen anterior. Si bien se reconocen avances, es preciso que la transparencia sea considerada parte de la rutina diaria. Mientras los funcionarios públicos no asuman que la transparencia es un valor intrínsecamente ligado al servicio público, a poco podremos aspirar con una ley, pues por mejor diseñada que ésta se encuentre, siempre se encontrarán recovecos para darle la vuelta. Esperemos pues que el nuevo régimen sea la punta de lanza para lograrlo.

¹¹ A manera de ejemplo pueden consultarse las resoluciones 5084/10 y 5009/13, entre otras, disponibles en: <<http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>>, [última consulta, 10 de junio de 2015].