



Índice del Derecho de Acceso
a la Información en México



EL IDAIM

mide las

LEYES DE TRANSPARENCIA

Y ACCESO A LA

INFORMACIÓN EN MÉXICO

con relación a las

MEJORES PRÁCTICAS

NACIONALES E INTERNACIONALES

►► **2014**

IDAIM 2014

ÍNDICE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE MÉXICO

©2014, Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Autora

Renata Terrazas Tapia

Colaboradoras

Gabriela Aguirre Fernández

Brenda Delgado Cortés

Haydée Pérez Garrido

Edición

Gonzalo Pozo Pietrasanta

Diseño

Marco Partida

Agradezco infinitamente el apoyo de Christian Rojas para la culminación y enriquecimiento de este índice, sin sus oportunos consejos no habría forma de haberlo terminado. También agradezco las observaciones tan atinadas de Gabriela Morales en la redacción de este documento, a Eduardo Alcalá quien me ayudó a dibujar la ruta metodológica, y el apoyo de mis colegas de área: Justine Dupuy, Melissa Ortiz, Guillermo Ávila, Marina González y Jose Knippen y de las gestiones de Marine Perron.

Por último y no por ello menos importante, agradezco los consejos de Miguel Pulido a lo largo de todo el proceso de creación del IDAIM en esta segunda edición, desde las ideas más pequeñas que se fueron presentando hasta esas grandes discusiones en donde se definían rutas y conceptos.

La elaboración del IDAIM 2014 y de este documento se realizó con el apoyo de la Open Society Foundation y la Hewlett Foundation.

Cuadernillo de resultados IDAIM 2014

Introducción

En el último par de décadas, la ola democratizadora que ha recorrido el mundo se ha visto acompañada por una transformación de las formas de gobernar que se orientan cada vez más hacia la inclusión de una sociedad informada y participativa. Aunque este movimiento todavía no sea una realidad concreta, ya se han diseñado marcos normativos y se han creado instituciones que permiten avanzar hacia esquemas de gobernanza y de un mayor control del poder. Una de las líneas que se derivan de ello es la transparencia, y aparejada con ella, el acceso a la información pública.

El número de países con leyes de transparencia ha aumentado considerablemente desde el siglo pasado, siendo Finlandia el segundo país en contar con una ley en 1951, seguida por Estados Unidos en 1966¹. En 2005, 62 países tenían leyes de transparencia y el día de hoy ya son 97 naciones con una legislatura a este respecto.² México se sumó a esta tendencia de reforma legislativa e institucional en 2002, cuando se aprobó la primera ley de transparencia y acceso a la información pública federal, la cual tenía como objetivo garantizar que la información creada por instituciones públicas llegara a manos de la población cuando ésta así la requiriera.³

A partir de ese momento cada uno de los estados de la República comenzaron a crear sus propias leyes de transparencia, con la excepción de Jalisco y Sinaloa, que legislaron en la materia antes que se hiciera en el ámbito federal. Para 2007, todos los estados tenían ya una ley de transparencia.⁴

¹ El primer país fue Suecia en 1776. Para mayor información sobre la creación de leyes en el mundo revisar libro de Ackerman, John e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, de la colección Cuadernos de Transparencia, no. 7, IFAI, México, DF.

² Para revisar los países con leyes de acceso a la información en el mundo revisar el Global Right to Information Rating: http://www.rti-rating.org/country_rating.php

³ Para conocer más acerca del proceso de creación legislativa en materia de transparencia revisar: López Ayllón, Sergio, “El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información”, en Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (ed.), *La política de transparencia en México*, CIDE, México, 2012.

⁴ Guerra Ford, Oscar, *Los órganos garantes de la transparencia*, IJ-UNAM, México, 2011. Disponible en versión electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2970/2.pdf> p. 4



En México, el desarrollo del marco normativo de transparencia ha sido desigual. Como no existía un mandato federal para homologar los criterios que regularían este derecho, quedó al arbitrio de cada legislatura estatal. Desde el inicio algunas leyes se constituyeron como referente en la materia al incorporar estándares altos de garantía del DAI. Sin embargo, la mayoría se mantuvo con lo mínimo requerido. En muchos estados, así como en el propio ámbito federal, la batalla por la transparencia fue ardua. Hubo dependencias que no quisieron entregar información y gobernantes y funcionarios públicos que hicieron lo posible por obstaculizar el ejercicio de este derecho y que se ocultaron en los vacíos legales para no transparentar su función, y peor aún, que buscaron impulsar reformas regresivas que limitaran la garantía del DAI, lo cual llevó a que en algunas entidades se aprobaran reformas legislativas violatorias de este derecho.

Este contexto y las deficiencias en la protección de los marcos normativos llevaron a que en 2007 se aprobara una reforma al artículo sexto constitucional donde se reconoció como derecho fundamental el acceso a la información pública. Esta reforma incorporó los principios y las bases que deben contemplarse en las leyes de transparencia para garantizar una mayor protección del DAI.

Esa reforma constitucional estableció un plazo de un año para que se creara una ley de transparencia que incorporara los principios contenidos en la Constitución Política Mexicana, y también para que en las entidades federativas se realizara un esfuerzo de homologación con los mismos. En 2010, movidos por el interés de medir qué tan alejadas se encontraban las leyes de transparencia en México con respecto a los principios constitucionales, Fundar y Artículo 19 decidieron llevar a cabo el primer Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, IDAIM. Este índice hizo una medición de las leyes con base en las mejores prácticas nacionales e internacionales. El IDAIM 2010 estuvo compuesto de dos índices, el base, que medía el cumplimiento de los principios constitucionales, y el progresivo, el cual tenía como referente a las mejores prácticas en la materia.

Los resultados de aquel índice fueron contundentes; se estaba muy lejos de incorporar en los marcos normativos mexicanos estándares altos de protección a este derecho y, peor aún, igualmente se estaba alejado del cumplimiento de los principios constitucionales, en algunos casos en peor forma que en otros. La heterogeneidad en la garantía y protección del DAI fue alarmante; mientras que la mejor ley obtuvo 0.89 en el índice base, la peor ley obtuvo 0.36, lo que significaba una diferencia de 0.53 puntos. De las 33 leyes, 17 obtuvieron una calificación menor a 0.60.⁵

Desde el lanzamiento del IDAIM en 2010, se reformaron 25 leyes, algunas de las cuales retomaron los criterios que había medido el índice. Con la finalidad de continuar avanzando en la protección del DAI mediante la creación de marcos normativos adecuados, en esta nueva ocasión se presenta el Segundo índice de acceso a la información en México, IDAIM2014, que, con algunas modificaciones,

⁵ Para mayor información sobre los resultados del Índice en 2010 visitar:
<http://www.checatuley.org/>

pretende seguir mostrando el camino adecuado para las transformaciones normativas en la materia y avanzar hacia la construcción de un marco legal que realmente garantice este derecho.

A diferencia de su primera versión, en esta ocasión el IDAIM se compone exclusivamente de un índice que tiene como referente las mejores prácticas nacionales e internacionales. A excepción de seis criterios, los restantes 190 se encuentran contemplados en al menos una ley de transparencia en el país. Esto demuestra que el cumplimiento de la totalidad de criterios es factible, quizá lo que ha faltado es voluntad política para hacerlo, ya que el camino, desde hace años, está trazado.

La decisión de tener un solo estándar de medición partió de dos premisas. En primer lugar, se consideró que México, por ser referente mundial en materia de transparencia y acceso a la información por la creación de sus órganos garantes y leyes de transparencia, debe caminar hacia la incorporación de los estándares más altos que han señalado las diferentes comunidades de práctica. Segundo, porque la garantía del DAI requiere de marcos normativos acordes con el momento y, sobre todo, que se originen en la experiencia de los últimos años para así atajar cualquier obstáculo que se presente.

No se puede omitir el hecho de que aun cuando este Índice se ha construido desde hace varios años y que recoge las discusiones de expertos en la materia⁶, finalmente la clase política tomó la decisión de reformar la Constitución tras atender muchas de las peticiones de la comunidad de práctica. Es por ello que este Índice, una vez aprobada la reforma a la constitución y la ley general de transparencia y acceso a la información permite no sólo brindar un mapa del estado de la misma, sino que también señala el camino para el cumplimiento de la reforma reciente de los principios constitucionales.

Los marcos normativos son la base para la defensa y la garantía de un derecho. Por ello, el interés en ellos, aun cuando por sí mismos no explican el estado de la discusión de un derecho, sí forman parte primordial de la protección de éste. Es en este tenor que Fundar evalúa las leyes de transparencia en México y ofrece un panorama de las garantías establecidas en la ley, las cuales deben cumplir con el contenido del artículo sexto constitucional y buscan generar mayores protecciones para este derecho.

⁶ La construcción del IDAIM parte sobre todo de la *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información* (https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf), el *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México* (http://inicio.ifai.org.mx/Otras_Instituciones/Codigo_BuenasPracticas.pdf), de las discusiones de organizaciones de la sociedad civil expertas en la materia, y de la experiencia de Fundar en la defensa del DAI.



Nota metodológica

El Índice del derecho de acceso a la información en México, IDAIM, es un instrumento de medición de la calidad de las leyes de transparencia en México que tiene como referente los principios constitucionales y las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia. Para esta segunda edición, también se han incorporado las disposiciones nuevas contempladas en la reforma constitucional.

El IDAIM se compone de tres variables principales: Disposiciones normativas (DN), Diseño Institucional (DI) y Procedimientos de acceso a la información (P). Cada una está compuesta por un total de 21 indicadores que a su vez se dividen en 196 criterios (195 para la ley federal). Cada variable tiene una tercera parte del valor total del índice y el valor de cada variable lo proporcionan los criterios individualmente. Así, en este Índice, cada criterio tiene el mismo valor en su propia variable y cada variable tiene el mismo peso que las otras.

La calificación se basa en los criterios que miden si la ley contiene o no lo que el criterio señala y se califica con 0 si no lo incorpora y 1 si lo hace. Dado que no existe una única redacción en las leyes se realizó un ejercicio de interpretación a partir de una guía.⁷ Para reducir las discrepancias, las calificaciones se revisaron y verificaron por una persona diferente a quien calificó. Los casos en los que no se llegó a un acuerdo entre quien calificó y quien revisó, los evaluó un comité interno.

Las fechas en las que se calificaron las leyes oscilaron entre octubre y diciembre de 2013. No se incluyen en este índice las reformas posteriores a 2013.

El diseño del Índice exclusivamente sirve para evaluar el marco normativo en materia de transparencia, si bien dicho marco se puede ampliar en la medida en que se incluyan reglamentos específicos; en este caso sólo se mide lo dispuesto en las leyes de transparencia. En algunos casos se consideraron otras leyes, las de archivos y datos personales, principalmente, y la del Órgano Garante, en el caso de Coahuila (ver Tabla 1).

Fueron solamente siete criterios los que se evaluaron a la luz de las leyes mencionadas, seis para el caso de archivos (criterios 43, 49, 67, 105, 106 y 156) y uno para la de datos personales (criterio 30).

⁷ La guía de interpretación se encuentra disponible en la página del IDAIM: www.idaim.org.mx

Tabla 1. Otras leyes calificadas.

LEY	Entidades y/o Federación
Leyes de Archivo	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y la Federación.
Leyes de Datos Personales	Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y la Federación
Leyes del Instituto de Acceso a la Información Pública.	Coahuila

Las calificaciones van de 0 a 10 en cada indicador y variable, los criterios sólo miden si se contempla o no, así que su calificación es 1 ó 0. Las calificaciones se dividieron en tres categorías: buena, regular y mala.

- 1) Buena: de 8.0 a 10 (verde)
- 2) Regular: de 6.0 a 7.9 (amarillo)
- 3) Mala: de 0 a 5.9 (rojo)

En ocasiones, la diferencia entre las leyes evaluadas es menor en relación con la subsecuente en el ranking. El propósito de este Índice, más que confrontar entre sí las leyes, las que se comparan en el Índice son las mejores prácticas que identificamos, y la distancia de las leyes con las nuevas disposiciones constitucionales para ofrecer un panorama amplio del estado del acceso a la información y trazar la ruta para la homologación de los marcos normativos.



Tabla 2. Estructura del IDAIM

Variable	No.	Indicador	Cantidad de criterios
Disposiciones Normativas	1	Conceptualización e interpretación del DAI	5
	2	Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública	6
	3	Sujetos Obligados de las leyes de transparencia	14
	4	Obligaciones de los Sujetos Obligados	10
	5	Criterios legales que regulan la clasificación de la información	15
	6	Régimen excepciones para la clasificación de información	6
	7	Sanciones establecidas	7
Diseño Institucional	8	Integración y atribuciones de las Oficinas de Información Pública o Unidad Administrativa equivalente	7
	9	Integración y facultades del Órgano Interno de Revisión (Comités de información)	6
	10	Órganos garantes de la transparencia: naturaleza jurídica	6
	11	Órganos de conducción de los Órganos Garantes de Transparencia	16
	12	Facultades y obligaciones del Órgano Garante	18
Procedimiento de Acceso a la Información	13	Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información	7
	14	Requisitos para solicitar información	7
	15	Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información	4
	16	Cuotas por la reproducción de la información solicitada	3
	17	Requisitos para interponer procedimientos de revisión (o equivalentes)	5
	18	Plazos para recurso de revisión	4
	19	Garantías jurídicas del recurso de revisión	5
	20	Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información	34
	21	Reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia	11

Presentación de resultados

Las 33 leyes de transparencia que fueron evaluadas presentan grandes diferencias entre sí: su estructura legal, los términos para designar los procedimientos y las figuras legales, los plazos en el procedimiento de acceso, así como el procedimiento mismo. La heterogeneidad de las leyes va más allá de la forma, se traduce en diferencias de fondo que limitan la garantía del derecho en ciertas entidades y (paradójicamente) lo amplían en otras.

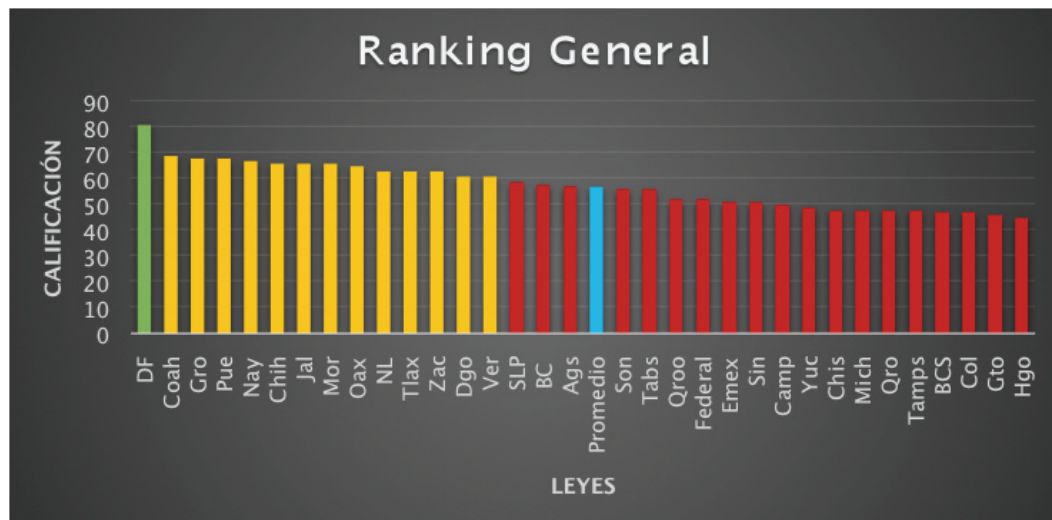
Las garantías procedimentales en el acceso a la información son las que más variaciones presentan entre las distintas leyes evaluadas y además son las que tienen que ver con los principios de este derecho. Consideran los tiempos en el procedimiento de acceso, tanto de las autoridades para responder como del Órgano Garante para resolver, así como el de los solicitantes para interponer un recurso de revisión. Solamente son 16 leyes de transparencia las que contemplan el plazo idóneo de 20 días para que la autoridad otorgue su respuesta. Sobra decir que su impacto radica en uno de los principios de este derecho: la expeditéz en la entrega de información.

En cuanto a los tiempos, pero también en cuanto a la obligación de entregar la información al solicitante, solamente 16 leyes contemplan la entrega obligatoria dentro de un plazo determinado de 10 días. La otra mitad de las leyes o no menciona un plazo determinado, o ni siquiera lo considera obligatorio.

Otras diferencias mayúsculas se encuentran en el diseño institucional, como es la obligación de tener un órgano interno de revisión (OIR), que la mitad de leyes no lo contemplan, y las funciones de las unidades de enlace y OIR, y las de los órganos garantes. Sin pretender hacer una evaluación de su funcionamiento, ya que el IDAIM mide solamente las disposiciones legales, en el caso de los órganos garantes llama la atención las diferencias de las funciones en cada entidad federativa, como por ejemplo en el Distrito Federal y en Nayarit que contemplan 8.3% de las funciones medidas, y Sinaloa con solamente 3.3%. El impacto es notorio. Mientras las dos primeras entidades tienen amplias funciones para cumplir el mandato de garantía del DAI, Sinaloa tiene lo mínimo para hacerlo.

La diferencia entre la mejor y la peor legislación continúa siendo alarmante: casi cuatro puntos en una escala de 10. En la práctica esto se refleja que en algunos estados hay menos garantías para el cumplimiento del DAI, aun cuando en la Constitución se establezcan los principios que deben ser desarrollados en cada ley.

Gráfica 1. Ranking general



Como lo muestra la gráfica 1, la única ley dentro del rango de “buena ley” es la del Distrito Federal, seguida por 13 leyes en el rango de “regular” y 19 leyes consideradas malas.

El promedio general es bastante bajo, se mantiene en el rango de leyes malas con 5.7. Cabe señalar que la comparación no sólo es con otras leyes en el mundo y con las leyes en México; se trata de una comparación con las mejores prácticas nacionales e internacionales. El objetivo de este Índice es trazar la ruta hacia el cumplimiento de esas mejores prácticas y mostrar los esfuerzos de las legislaturas en México por seguirla.

El resultado más evidente que arroja este Índice es la heterogeneidad de las leyes. En algunas leyes el acceso a la información no es siquiera reconocido como un derecho ni se establece una interpretación con base a la Constitución y en los tratados internacionales.⁸

La incorporación de Sujetos Obligados de la transparencia continua siendo dispar. La reforma más reciente a la Constitución en materia de transparencia pretende homologar este tema, ya que a la fecha, el único ámbito donde existe consenso es que los tres poderes y los ayuntamientos sean Sujetos Obligados. Hoy en día solamente cuatro legislaciones incorporan a los sindicatos como Sujetos Obligados, tema que la reforma ya incorpora y tendrá que convertirse en un hecho.

⁸ Para mayor detalle revisar los resultados del indicador 1.

De los temas mejor evaluados por este Índice y donde se encuentra un piso más parejo entre las distintas leyes, es el que se refiere al régimen de excepción. Sin embargo, el período de reserva sigue siendo distinto, pues va de siete años, que es el que se considera adecuado hasta 12, que es demasiado. Solamente 15 leyes incorporan el estándar de siete años o menos.

La construcción del engranaje institucional encargado en proteger, respetar y garantizar este derecho sigue presentando enormes discrepancias. El Órgano Garante de la transparencia tiene autonomía plena y es autoridad para todos los Sujetos Obligados en la mayoría de los casos. Sin embargo, sus facultades son heterogéneas, sobre todo en cuanto a la verificación del cumplimiento de la ley y de sus resoluciones.⁹ Por otro lado, si bien la integración de sus órganos de conducción es más homogénea en el sentido de no incorporar estándares mínimos, es porque casi ninguna ley contempla mecanismos de integración de comisionados/consejeros que incorporen los elementos mínimos para brindar a la institución de una mayor legitimidad y contacto con la sociedad. Es decir, en lo que las leyes se parecen es que casi todas son deficientes en la incorporación de mecanismos que contribuyan a la legitimidad de las instituciones y a acercarlas más a la sociedad y dotarlas de una autonomía genuina.

En relación con el desarrollo institucional, las oficinas de información parecen tener las mismas funciones en cada Sujeto Obligado del país; no obstante, los órganos internos de revisión carecen de tal sustento. Menos de la mitad de las leyes contemplan esta figura y las que lo hacen la dotan de facultades muy diferentes.

En cuanto al procedimiento de acceso a la información, los requisitos suelen ser los mismos en cada ley, sin embargo, hay más variaciones en los tiempos de respuesta. Lo mismo sucede con los plazos para los recursos de revisión.

Por último, sobre las obligaciones de transparencia (información publicada de manera proactiva), los resultados varían, ya que algunas obligaciones se incorporan en prácticamente todas las leyes mientras otras lo hacen en muy pocas. Las mayores desigualdades se encuentran en la información específica para los poderes Legislativo y Judicial.¹⁰

⁹ Para mayor detalle revisar el indicador 12.

¹⁰ Para mayor detalle revisar el indicador 20.

Resultados por variable e indicador

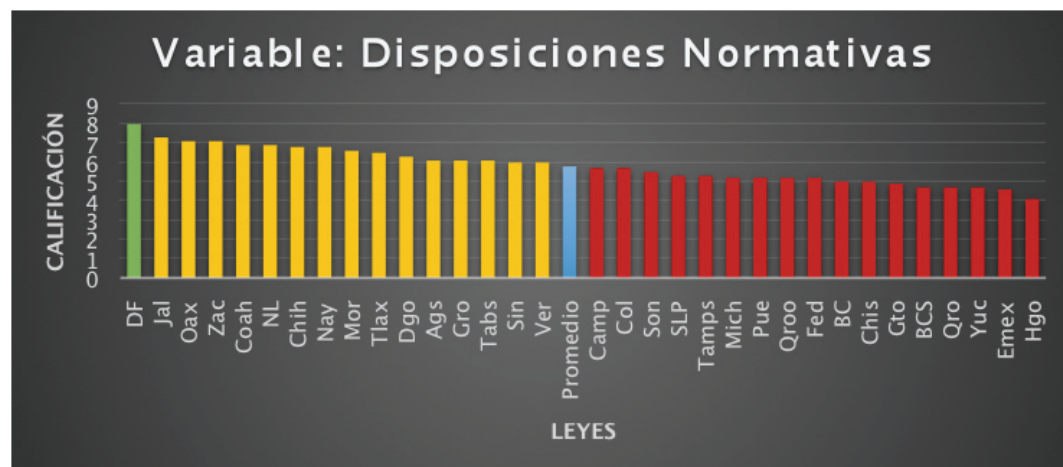
Variable: Disposiciones normativas

Se refiere al proceso de “positivización de los derechos”. Se trata de cuando una serie de principios o reglas se establecen en el ordenamiento jurídico para la creación de normas jurídicas. Conforme con el proceso de creación de derecho, estos principios se sancionan como normas pertenecientes al sistema legal, dado que adquieren plena vigencia y validez jurídica, y pasan de ser normas, reglas o principios que orientan un comportamiento a tener un carácter obligatorio.

A través de esta variable se evalúa el contenido normativo y el alcance del derecho fundamental de acceso a la información y su expreso reconocimiento en la ley.

PROMEDIO DE LA VARIABLE: 5.8

Gráfica 2. Variable: Disposiciones normativas.



Esta variable se compone de siete indicadores con las siguientes calificaciones:

Indicador	Calificación
1. Conceptualización e interpretación del DAI	5.2
2. Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública	6.2
3. Sujetos Obligados de las leyes de transparencia	6.3
4. Obligaciones de los Sujetos Obligados	4.3
5. Criterios legales que regulan la clasificación de la información	5.6
6. Régimen excepciones para la clasificación de información	8.7
7. Sanciones establecidas	5.2

La variación de la calificación entre la mejor y la peor ley sigue siendo abrumadora. La mejor ley tiene casi el doble de calificación que la última. También es de preocuparse que la ley mejor evaluada contenga sólo 80% de cumplimiento de esta variable.



1. Conceptualización e interpretación del DAI.

PROMEDIO: 5.2

Este indicador mide los elementos que se consideran indispensables en la construcción conceptual del DAI en la ley, así como la forma en como interpretarse si hubiera dudas en su aplicación.

La única ley que contempla todos los elementos es la del Distrito Federal. Guerrero no integra ninguno. El criterio que menos leyes contemplan es el que considera al derecho de acceso a la información como un derecho humano. Muchas leyes establecen que la ley garantiza el acceso a la información pública sin considerarlo parte de los derechos de las personas como se establece en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹¹ y en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹². Además, en el marco normativo nacional, su reconocimiento se establece en el artículo sexto constitucional.

2. Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública

PROMEDIO: 6.2

Este indicador mide el alcance de la ley. En sus objetivos se fijan las máximas de su aplicación y se traza la ruta para conseguirla. En este apartado se establece la (s) razón (es) de la ley y su pertinencia política. Los objetivos en las leyes permiten entender el motivo del legislador en el momento de la creación de la norma, por ello, sirven de guía la interpretación de la misma.

Ninguna ley cumple con la totalidad de los criterios. Nueve leyes obtuvieron la mayor calificación con cinco de seis criterios incluidos. Querétaro es la ley peor calificada, con el cumplimiento de únicamente un criterio. El criterio que ninguna ley incorpora es la difusión de información por causas de interés público. La necesidad de incorporar este apartado radica en que es reflejo del objetivo último de las leyes de transparencia, garantizar que la información necesaria llegue a las manos de la sociedad, ya sea para el ejercicio de otros derechos o para habilitar procesos de interlocución y participación con los gobiernos.

Los cinco criterios restantes los incorporan más de la mitad de las leyes, aunque el que se refiere al fomento de la participación ciudadana como objetivo de la ley, apenas se incluye en 17 leyes, lo cual demuestra que aún falta vincular el ejercicio y la garantía del DAI con la participación así como con la creación de una ciudad(anía?) más informada.

¹¹ **Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

¹² **Artículo 13, fracción 1.** Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. Sujetos Obligados de las leyes de transparencia

PROMEDIO: 6.3

Los Sujetos Obligados son todas las autoridades, entidades, órganos y organismos que tienen la obligación de cumplir con la ley de transparencia. Es importante que como Sujetos Obligados se incorporen todas las instituciones que ejercen recursos públicos, sean autoridad para las personas y/o desempeñen actividades de interés público. Cada ley debe dejar claro cuáles son estos Sujetos Obligados, sin dejar espacio a la interpretación, al tiempo que se amplía el catálogo de Sujetos Obligados más allá de los tres poderes reconocidos por el Estado mexicano.

La mejor calificación la obtuvo Oaxaca, con 13 de 14 sujetos obligados incluidos. Las peores son Quintana Roo, Yucatán y Chiapas con solamente cinco. Varias leyes no mencionan específicamente a ciertos Sujetos Obligados sino que lo hacen de manera genérica, es decir, mencionan simplemente organismos autónomos. Otros, a su vez, mencionan a cada uno sin poner el genérico por lo que ante la creación de un nuevo órgano se requiere de la inmediata reforma de la ley. Idealmente se mencionan a cada uno de los organismos públicos y se pone en general organismos públicos por los que se puedan crear en un futuro.

El Sujeto Obligado que menos se incorpora es el de “sindicatos cuando reciban recursos públicos”, al que sólo cuatro leyes los incorporan (Distrito Federal, Durango, Michoacán, Oaxaca). Ahora con la reforma constitucional se espera que sean incluidos en todas las leyes, aunque todavía faltan algunas definiciones sobre las formas, si serán Sujetos Obligados directos o no y si habrá diferencias según el tamaño de sindicato, entre otras.

4. Obligaciones de los Sujetos Obligados

PROMEDIO: 4.3

Este indicador mide otra dimensión del alcance y contenido del derecho de acceso a la información, las obligaciones positivas impuestas a los sujetos obligados de la ley. En este indicador consideramos un mínimo de obligaciones de los sujetos obligados con las cuales se garantiza un estándar básico para la generación, tratamiento y publicidad de la información en el entendido de que, para garantizar el DAI, no basta con entregar la información disponible, sino que se requiere un actuar más proactivo por parte de las autoridades.



La ley mejor calificada es la de Oaxaca, que incorpora siete de las 10 obligaciones de los sujetos obligados consideradas en el indicador. Del total, 23 leyes incorporan menos de la mitad de las obligaciones consideradas, siendo la peor Guanajuato que sólo reconoce dos. Los tres criterios menos incorporados son: “la obligación de generar información en datos abiertos”, a la que solamente la considera una ley (Sonora), “publicar proactivamente la información de interés público” (Querétaro) y la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información (Querétaro y Chihuahua)¹³. Otro tema de alta relevancia que aún no se incorpora en las leyes de transparencia es la falta de obligación de documentar procesos deliberativos, solamente nueve leyes la contemplan.

5. Criterios legales que regulan la clasificación de la información

PROMEDIO: 5.6

Es de suma importancia contar con criterios claros sobre el procedimiento de clasificación de la información y hacerlos del conocimiento público. De esta forma se reduce la discrecionalidad por parte de las autoridades para restringir el acceso a información a conveniencia, y se da certeza a la población sobre la legalidad del proceso.

Son 15 los criterios que componen este indicador; Zacatecas es la ley mejor calificada con 14 de los 15 criterios incorporados. Las peores calificadas son Michoacán, Hidalgo y Baja California Sur con sólo cuatro criterios. El que se refiere a “créditos fiscales” sólo fue incluido en tres leyes (Coahuila, Distrito Federal y Zacatecas). Esto quiere decir que solamente en tres estados se publica información relativa a “créditos fiscales sobre los cuales haya operado una disminución, reducción o condonación”. Muy pocas leyes incluyen disposiciones que permitan difundir la información confidencial cuando el interés público sea mayor, sólo cinco leyes lo contemplan, y solamente seis reconocen la prohibición de invocar el secreto bancario cuando el titular de las cuentas sea un sujeto obligado.

De lo anterior se traduce que sigue prevaleciendo la cultura de los secretos de estado por encima de la apertura de la información. Los principios constitucionales del DAI lo establecen, la información generada y en posesión de una autoridad es pública y sólo será reservada por causas de interés público. Partir de este principio y poner obstáculos para la apertura de información relacionada con créditos fiscales, información bancaria cuando existen recursos públicos, fideicomisos, etcétera, sólo revela un compromiso a medias y una negación continua a entregar información sensible y dónde es evidente que el interés público prevalece.

¹³ Este criterio busca atender uno de los problemas más significativos en el ejercicio del DAI el cual se refiere a la falta de correspondencia entre la información solicitada y la entregada y a la calidad de ésta. Aun cuando no se encontró una obligación como tal en ninguna ley, dos leyes hacen un esfuerzo por establecer un piso mínimo de calidad en la entrega de información como obligación de las autoridades.

6. Régimen excepciones para la clasificación de información

PROMEDIO: 8.7

La información en posesión de las autoridades es pública en principio, de manera excepcional y por un tiempo limitado. Podrá reservarse cuando su difusión pueda causar un daño mayor. Este indicador se compone de los elementos que deben tomarse en consideración para establecer las líneas mínimas para reservar información.

Éste es uno de los indicadores con mejor calificación: 13 leyes cuentan con la totalidad de criterios que son seis. Las peor calificadas son cinco y tienen cuatro de los seis criterios. En términos generales, este indicador sí contempla las disposiciones recomendadas.

7. Sanciones establecidas

PROMEDIO: 5.2

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento del ordenamiento normativo que tutela un derecho fundamental, es necesario incorporar un sistema de sanciones que refuerce el cumplimiento de los principios que garantizan el ejercicio de este derecho.

Este indicador mide el grado en que las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información regulan las sanciones atendiendo a las distintas infracciones de la ley, con el fin de garantizar que la certeza en los procedimientos de acceso y entrega de la información incluya responsables claros y sanciones proporcionales a la importancia de la información que se negó.

Las dos leyes mejor calificadas son la del Distrito Federal y Jalisco con seis de los siete criterios contemplados. Las peores son Oaxaca, Sonora y Yucatán con dos de siete indicadores. Ninguna ley contempla la protección a servidores públicos que difundan información restringida cuando actúen de buena fe. Este elemento es uno de los nueve principios que la organización Article 19 menciona como indispensables en la creación de leyes de acceso a la información y que comparte Fundar.¹⁴ La protección a denunciantes, o *whistleblowing*, ha permitido conocer información de interés público cuando quienes poseen esta información se niegan a entregarla. Incorporar esta figura en la legislación mexicana abrirá la puerta hacia el conocimiento de información que incluso pueda señalar actos de corrupción.

Por otro lado, solo tres leyes contemplan sanciones a funcionarios públicos que intimiden a los solicitantes. Falta reforzar las sanciones por falta de publicación de las obligaciones de transparencia ya que sólo seis leyes contemplan un procedimiento de queja y 17 establecen sanciones.

¹⁴ Para mayor información consultar:

<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>

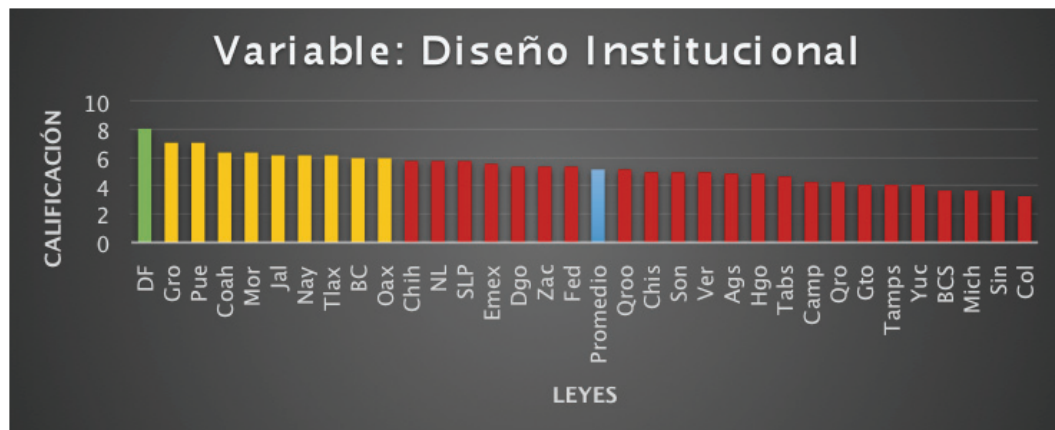


Variable Diseño Institucional.

Las disposiciones de ley deben acompañarse del diseño de un engranaje institucional robusto y con amplias funciones que permitan implementar la legislación en la mejor forma para garantizar el ejercicio del derecho a toda costa. Esta variable contempla la naturaleza jurídica de los órganos garantes de la transparencia y sus funciones, planteadas más allá del campo tradicional donde se piense a estas instituciones como lo que son, órganos de control del poder. Así mismo, esta variable reconoce la creación y las funciones de dos partes fundamentales del engranaje institucional al interior de los sujetos obligados: las oficinas de información pública y los órganos internos de revisión.

PROMEDIO DE LA VARIABLE: 5.2

Gráfica 3. Variable: Diseño institucional



Esta variable consta de cinco indicadores:

Indicador	Calificación
8. Integración y atribuciones de las Oficinas de Información Pública o Unidad Administrativa equivalente	6.8
9. Integración y facultades del Órgano Interno de Revisión (Comités de información)	2.4
10. Órganos garantes de la transparencia: naturaleza jurídica	8.8
11. Órganos de conducción de los Órganos Garantes de Transparencia	3.6
12. Facultades y obligaciones del Órgano Garante	6

8. Integración y atribuciones de las oficinas de información pública o unidad administrativa equivalente

PROMEDIO: 6.8

Las oficinas de información o unidades de enlace son las encargadas de recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información. Estas oficinas resultan especialmente importantes pues funcionan como un vínculo directo entre la sociedad y los órganos del Estado. Los servidores públicos asignados a estas oficinas tienen el mandato legal de facilitar a quienes lo soliciten el acceso a la información requerida, lo que ayuda al ejercicio del derecho y, ante el solicitante, designan un responsable de proveer la información.

La única ley que contempla los siete criterios es la del Estado de México. Las que obtuvieron peor calificación son las de Baja California Sur y Colima con ninguno de los criterios incorporados. Aun cuando en la práctica pudieran existir oficinas al interior de los Sujetos Obligados, es importante que en la ley se establezca la obligación de crearlas y no se deje a la voluntad y el arbitrio del Sujeto Obligado.

9. Integración y facultades del Órgano Interno de Revisión (Comités de información).

PROMEDIO: 2.4

Los Órganos de Revisión de la información o comités de información son el cuerpo colegiado al interior del Sujeto Obligado encargados de dictaminar sobre la reserva y clasificación de la información que realizan las unidades administrativas. Las características adecuadas de su conformación y el establecimiento de sus atribuciones específicas son fundamentales para asegurar que la reserva o clasificación de la información no sea en detrimento del ejercicio del derecho al acceso a la información ni de un bien público mayor.

Este es uno de los indicadores peor calificados de todo el Índice. El problema radica en que 16 de las 33 leyes no contemplan la existencia de esta figura, con lo cual se deja al arbitrio de cada titular de unidad administrativa que entreguen la información. Es importante que la decisión de no entregar información por la causa que fuere, sea una decisión tomada por el Sujeto Obligado y no por el titular de la unidad. En esta forma la responsabilidad se transfiere en su totalidad a la dependencia y no a cada funcionario público, a menos que por negligencia no entregue la información.

Ninguna ley contempla la totalidad de los criterios considerados, Nayarit, el Distrito Federal y la ley federal son las que obtuvieron calificación mayor con 8.3.

Este indicador se compone de seis criterios. Menos de la mitad de las leyes, 16, establecen la creación de esta oficina, sólo 14 consideran que debe ser colegiado y ninguna ley considera la totalidad de funciones que se miden en el índice. Un



problema constante en el ejercicio del DAI es la declaratoria de inexistencia, la cual no sólo viola el ejercicio de este derecho sino que además es contrario a la toma de decisiones que se basa en la evidencia. Los OIR son la última autoridad dentro de los Sujetos Obligados para determinar si la información es reservada o si es inexistente. Sin embargo, una de sus funciones debería ser la de obligar a las unidades y/o funcionarios de generar información que forme parte de sus funciones. Sólo cuatro leyes establecen como facultad de declarar inexistente la información.

10. Órganos garantes de la transparencia: naturaleza jurídica.

PROMEDIO: 8.6

El Órgano Garante de la transparencia es el organismo encargado de salvaguardar el derecho de acceso a la información. El cumplimiento cabal del mandato debe reunir ciertas características establecidas en el marco de las leyes en la materia y que aseguren un funcionamiento especializado e independiente de los poderes públicos.

Sin duda este es uno de los indicadores mejor calificados con un promedio de 8.6, donde 22 leyes contemplan la totalidad de los criterios. Este indicador se compone de seis criterios. Sin embargo sigue alarmando que siete leyes no consideren que las decisiones de los Órganos Garantes son definitivas e inatacables, éstos son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Nuevo León.

11. Órganos de conducción de los Órganos Garantes de Transparencia.

PROMEDIO: 3.6

El indicador pretende destacar las condiciones mínimas para garantizar que en el ejercicio de sus facultades y atribuciones la conducción de los Órganos Garantes sea autónoma, profesional, especializada para que con ello proteja y promueva el ejercicio del derecho de acceso a la información de las personas por encima de cualquier otro interés público o particular.

Cuenta con 16 criterios. La ley que obtuvo la mayor calificación fue Puebla con 8.1, es decir, incorpora 13 de 16 criterios. La peor calificada fue la de Nayarit con 0.6 de calificación, con solamente un criterio contemplado en la ley.

Ninguna ley considera la publicación del *currículum vitae* de los candidatos a consejero o comisionado. Sólo dos leyes consideran que las entrevistas de los candidatos debe abrirse al público, cuatro las consideran un instrumento técnico para la evaluación de los mismos y cuatro más incluyen la participación ciudadana. En términos generales, el proceso de selección de quienes estarán al frente de los Órganos Garantes es deficiente y se mantiene en la opacidad. Es importante poner especial énfasis en esta materia por razones diferentes; por un tema de legitimidad y para evitar la captura de estas instituciones y que se conviertan en un espacio para las cuotas partidistas.

12. Facultades y obligaciones del órgano garante

PROMEDIO 6

El órgano garante de la transparencia es el organismo encargado de salvaguardar el derecho de acceso a la información. Para cumplir cabalmente con este mandato, debe reunir ciertas características establecidas en el marco de las leyes en la materia que aseguren un funcionamiento especializado e independiente de los poderes públicos.

Este indicador pretende medir las funciones en ley de los órganos garantes de la transparencia, para de esta forma determinar el alcance que tendrán en la defensa, protección y garantía del derecho de acceso a la información pública.

Se compone de 18 criterios que bien pueden dividirse en tres categorías: a) facultades generales, b) de cumplimiento y vigilancia y 3) rendición de cuentas.

La ley que obtuvo la peor calificación fue Sinaloa con 3.3, es decir, incorpora solamente seis criterios. La ley que obtuvo la mejor calificación son las del Distrito Federal y Nayarit con 8.3, es decir, incorpora 15 de 18 criterios.

El criterio menos incorporado es el que faculta al órgano garante a obligar a la autoridad a generar información que por sus funciones debería generar, solamente dos leyes, la del Distrito Federal y Tabasco, lo incorporan. Este criterio parte de la premisa de la importancia de medir la transparencia desde la generación de información y conservación de la misma. Tanto el no generar información como su extravío resultan en las faltas más graves contra el ejercicio del DAI.

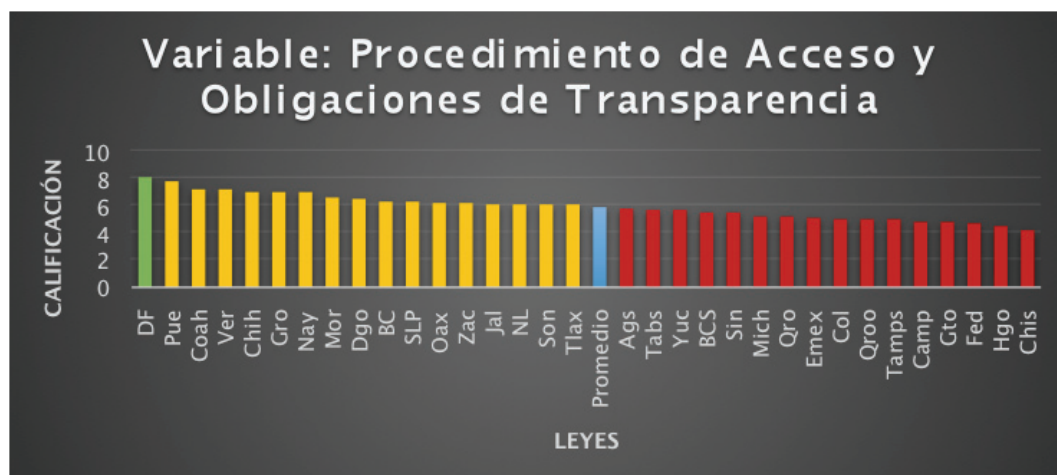
Llama la atención que solamente cuatro leyes incorporen como obligación de los órganos garantes comparecer ante el Poder Legislativo. La rendición de cuentas horizontal y el sistema de contrapesos entre poderes y organismos de control y regulación del poder son parte fundamental de una sana democracia en donde se evita la concentración de poder.



Variable Procedimiento de acceso a la información y obligaciones de transparencia

Esta variable mide todo el proceso de acceso a la información, desde los requisitos para presentar solicitudes y las modalidades para hacerlo, hasta las respuestas de las autoridades y los recursos de revisión cuando surja el caso. También incluye dos indicadores relacionados con las obligaciones de transparencia y las reglas que estipulan su publicación y actualización.

PROMEDIO DE LA VARIABLE: 5.9



Esta variable consta de cinco indicadores:

Indicador	Calificación
13. Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información	3.8
14. Requisitos para solicitar información	7.2
15. Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información	6.2
16. Cuotas por la reproducción de la información solicitada	5.9
17. Requisitos para interponer procedimientos de revisión (o equivalentes)	8.5
18. Plazos para recurso de revisión	4.8
19. Garantías jurídicas del recurso de revisión	7.7
20. Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información	6.3
21. Reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia	4.1

13. Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información

PROMEDIO: 3.8

El Estado tiene la obligación de realizar las acciones necesarias para que la información esté efectivamente al alcance de la sociedad. Dicha obligación debe atender los procedimientos, las herramientas y medios materiales para que la población pueda realizar solicitudes. Además, debe ser sensible a la diversidad de personas que puedan acceder al sistema, considerando las diferencias físicas, lingüísticas y geográficas, entre otras.

Por medio de este indicador se evalúa si existe suficiente diversidad de medios para presentar solicitudes de información que incentiven el ejercicio del derecho; asimismo, se revisa el cumplimiento de la previsión constitucional de introducir sistemas electrónicos.

La ley mejor calificada es la de Puebla con 8.5 con seis de siete indicadores contemplados. Las peores Guanajuato y Tabasco con 1.4 de calificación, con solamente un criterio contemplado. En muchos de los casos las solicitudes pueden



efectivamente presentarse por otras modalidades, por ejemplo, mediante el sistema Infomex. Sin embargo, en las leyes no se ha establecido en esa forma. Es preocupante que solamente en 16 leyes se establezca que un representante legal pueda ser quien realice las solicitudes de acceso a la información. Esto interfiere con el principio de anonimato en el ejercicio de este derecho. En contextos específicos, es necesario hacer uso de esta figura ya que las amenazas hacia los solicitantes son una realidad que cohibe el ejercicio del derecho al acceso a la información.

14. Requisitos para solicitar información

PROMEDIO: 7.2

Este indicador es una medida complementaria sobre la conceptualización del derecho de acceso a la información. Mide el hecho de si las legislaciones cumplen con el principio de interés simple por el que cualquier persona puede solicitar información sin necesidad de justificar las razones por las que la requiere.

Ninguna ley tiene la totalidad de los criterios incluidos, 11 leyes obtuvieron la calificación más alta de 8.5 (seis de siete criterios) mientras que la peor evaluada es Michoacán con 4.2. El criterio menos incluido en las leyes es el que permite que las solicitudes de acceso a la información se realicen de manera anónima, es decir, que en la ley se especifique esta posibilidad. Uno de los mayores problemas que se identificaron en este indicador fue que 22 leyes establecen que en la solicitud de acceso a la información se debe señalar la descripción clara y precisa de la información. Que se estipule la precisión en la información permite que muchas solicitudes sean rechazadas porque el solicitante carece del conocimiento suficiente para tener claridad y especificidad en la solicitud. La solicitud debe ser clara en cuanto a la precisión de la misma, sin embargo, ponerlo como requisito da pie a que muchas solicitudes sean rechazadas, trasladando la responsabilidad del conocimiento del tema a la población.

15. Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información

PROMEDIO: 6.2

Entre los elementos que destacan en el funcionamiento del modelo de acceso a la información, está la regulación adecuada de las respuestas de las autoridades públicas. Una correcta regulación previene situaciones de seguridad jurídica y, tanto para el peticionario como para las autoridades, garantiza un buen ejercicio de acceso a la información.

Cuatro leyes contemplan la totalidad de indicadores (4), y son: Chihuahua, Distrito Federal, Puebla y Sonora. Nuevo León y Querétaro son los estados cuyas leyes están entre las peor evaluadas con únicamente un indicador contemplado, calificación 2.5. Dos asuntos son los que llaman más la atención: solamente 16 leyes contemplen un plazo de 20 días o menos para dar respuesta a las solicitudes

de información, incluido el plazo de ampliación. Es importante hacer notar que uno de los principios del derecho al acceso a la información es la expeditéz, lo que se traduce en la celeridad del proceso.

Una de las mayores preocupaciones en cuanto a la garantía del DAI es el elitismo en su ejercicio, aun es reducido el número de personas que solicita información vía infomex¹⁵. Cuando se determina que se debe señalar de manera clara y precisa la información que se solicita, y además identificar con claridad el Sujeto Obligado que tiene esa información, su acceso se hace más complejo. Una buena práctica (que cinco entidades ya incluyen: Sonora, Puebla, Distrito Federal, Chihuahua y Baja California Sur) refiere a que sea obligación de la unidad de enlace del Sujeto Obligado a quien se solicitó la información que en caso de no ser de su competencia, éste deba entregar la solicitud al Sujeto Obligado competente para dar respuesta.

16. Cuotas por la reproducción de la información solicitada

PROMEDIO: 5.9

Este indicador evalúa que las leyes de acceso a la información reconozcan y garanticen el principio de gratuidad de la información. La información pública pertenece a todas las personas y por tanto no puede exigirse algún costo para su acceso.

Este indicador se compone de tres criterios solamente. La única ley que contempla la totalidad de criterios es la ley de Guerrero mientras que Michoacán ninguno. Guerrero cumple con todos los criterios ya que es la única ley que garantiza la gratuidad en la reproducción y envío de la información para personas que no puedan cubrir los costos. Cinco leyes no dejan explícito en la ley la gratuidad del acceso a la información, prácticamente todas lo mencionan como principio del DAI sin embargo en ley debe quedar establecido de manera explícita en el procedimiento de acceso a la información.

17. Requisitos para interponer procedimientos de revisión (o equivalentes)

PROMEDIO: 8.5

La ley debe contemplar expresamente los requisitos jurídicos y técnicos que deben satisfacer las personas para interponer un procedimiento de revisión, de manera que la garantía secundaria no se inhíba a través de la falta de información respecto de la eventual presentación de este recurso. Además, el Órgano Garante debe suplir la presentación del mismo en caso de incorrección o de que esté incompleta.

¹⁵ Para 2012, el IFAI reportó en su informe anual de labores que durante ese año se identificaron 98 200 solicitantes de los cuales 77% tienen un grado de licenciatura o posgrado. Cuadro 2.7, página 30, *10º Informe de labores al H. Congreso de la Unión del IFAI*.



Cinco criterios componen este indicador, 19 leyes contemplan todos los criterios, Hidalgo y la ley federal son las peor calificadas con 4, es decir, dos indicadores.

Lo más relevante tiene que ver con la procedencia de los recursos de revisión. La mayoría de las leyes, 27, establecen varias causas por las cuales puede interponerse un recurso de revisión, sin embargo solamente dos, Campeche y Chiapas, no establecen ninguna causa específica, dejando abierta la causalidad para la interposición del recurso. Este asunto es importante dado que no basta con cumplir con la entrega de documentos sino con que éstos respondan cabalmente a la información que se esté solicitando.

18. Plazos para recurso de revisión

PROMEDIO: 4.6

Los requisitos que deben contemplarse tienen como objeto garantizar certeza jurídica para las personas y la planeación estratégica. Principio de celeridad.

Cuatro criterios componen este indicador, ninguna ley tiene la totalidad de los criterios, siete tienen tres de los cuatro. Nayarit y Michoacán no tienen ninguno. El criterio que no es contemplado en ninguna ley es la temporalidad dada para que el sujeto obligado genere la información que el Órgano Garante le obliga a generar. Lo más cercano al cumplimiento de este criterio lo tiene la ley del Distrito Federal, que señala esta facultad pero no incluye la temporalidad.

Es importante que uno de los criterios mide el plazo para que el sujeto obligado entregue la información que el Órgano Garante le obliga a entregar en sus resoluciones, solamente 14 leyes contemplan la temporalidad propuesta, las 19 restantes señalan plazos mayores o simplemente no lo hacen.

19. Garantías jurídicas del recurso de revisión

PROMEDIO: 7.7

Este indicador evalúa si el procedimiento del recurso de revisión integra las garantías de certeza jurídica, y tiene el propósito de suplir las asimetrías de información y capacidad técnico-jurídica de los recurrentes frente a las autoridades, además del cumplimiento en la resolución del recurso de revisión.

Cinco criterios componen este indicador, 14 leyes contemplan la totalidad de ellos mientras que Chiapas contempla ninguno, cuestión grave ya que significa que ni siquiera se señalan en la ley las etapas y los plazos del recurso de revisión. Es importante señalar que solamente 20 leyes establecen un procedimiento de ejecución en caso de incumplimiento de una resolución.

El indicador evalúa si las disposiciones legales facilitan el acceso de todas las personas a la información pública de oficio y que promuevan que dicha información sea actualizada y comprensible. Los criterios considerados para evaluar son una síntesis sistematizada de las buenas prácticas en leyes de transparencia internacional y nacional.

Once criterios conforman este indicador. Puebla es la ley que obtuvo la mejor calificación, de 9.0, mientras que Guanajuato obtuvo 0.9. Todas las leyes contemplan la difusión de las obligaciones de transparencia por medios electrónicos y todas, con excepción de Guanajuato, establecen que esta será actualizada. Solamente dos leyes establecen quien será el responsable de actualizar la información. Solamente seis leyes establecen quién será el responsable de generar la información.

Consideraciones finales y recomendaciones

Los marcos normativos son de gran importancia en la construcción de un andamiaje que proteja adecuadamente el ejercicio de un derecho. En el caso del derecho de acceso a la información en México, si bien la ley federal, en comparación con las del mundo, está dentro de las mejores, lo que se observa al interior es una heterogeneidad que impacta en el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el DAI.

El IDAIM muestra que aún hay bastante camino por recorrer en la construcción de leyes de acceso a la información más ajustadas a las necesidades actuales y que incorporen los principios constitucionales, tanto los dictados en el reforma de 2007 como en los más recientes. Principios fundamentales del DAI como el de la expeditez, se ven en entredicho ante los tiempos que algunas leyes establecen para el procedimiento de acceso a la información. Si bien ya es un problema que el procedimiento de acceso se alargue por ambigüedades de la ley o malas interpretaciones de la misma (con la necesidad de que la persona interponga el recurso de revisión en una oficina, que deba recoger la información o pagar por carecer de un mecanismo de pago remoto, etcétera) convierte al acceso a la información pública en un procedimiento largo y costoso.¹⁶ Si bien el IDAIM no mide la aplicación de la ley ni su procedimiento, ya en el contenido de las leyes de transparencia se cae en la cuenta de la falta de garantía para el cumplimiento de este principio.

Gran parte del trabajo para garantizar este derecho viene de las funciones de las instituciones creadas para su protección. Se ha dado un paso en firme al dotar de autonomía constitucional a los Órganos Garantes de la transparencia, sin embargo

¹⁶ En un estudio reciente, Norma Sánchez, de Iniciativa Sinaloa, muestra los resultados de un ejercicio de acceso a la información sobre Publicidad Oficial en su estado, dando cuenta de varias prácticas que limitan y entorpecen el ejercicio del DAI. (Sánchez, Norma, *El precio de la publicidad oficial*, Iniciativa Sinaloa/Fundar/Colectivo por la Transparencia, México, 2014. Disponible en línea en: <http://www.iniciativasinaloa.org.mx/2014/pdf/InformeSinaloa2014.pdf>)



ese es un tema de partida, no de llegada. El IDAIM muestra que la autonomía plena la tienen, por lo menos, 26 órganos garantes (criterios del 77 al 82), lo cual no necesariamente ha repercutido en órganos activos y eficientes en su mandato de protección del DAI.

La discusión sobre la autonomía constitucional del Órgano Garante de la transparencia federal era de alta relevancia, en el caso de las entidades, la mayoría había superado ese debate; sin embargo su desempeño ha estado lejos de ser el adecuado.¹⁷ Fundar parte de dos posibles hipótesis: 1) la falta de independencia real de los Órganos Garantes de la transparencia, y, 2) la falta de un mandato amplio que otorgue facultades suficientes a los órganos garantes en su labor de protección, defensa, garantía y respeto del DAI.

La primera premisa identifica como tema central el proceso de selección de comisionadas y comisionados (consejeras o consejeros) de los Órganos Garantes. Los resultados del IDAIM en este asunto en verdad son lamentables. Los procesos de selección siguen siendo opacos y contribuyen poco a la construcción de legitimidad de estas instituciones (revisar resultados del indicador 11). La importancia de la cercanía con la gente por parte de los órganos garantes es mayúscula, que en el inicio se vea socavada por la falta de interés en incorporar a la sociedad y tener procesos abiertos, transparentes y objetivos en la selección de sus titulares, mina en lo más profundo el papel de dichos órganos como controladores del poder y defensores de un derecho.

La segunda premisa se ve reflejada en la medición del indicador 12, donde lo observable es la falta de elementos legales que permitan a los Órganos Garantes tener las funciones adecuadas para hacer valer sus resoluciones, evaluar la actuación de los Sujetos Obligados, obligarlos a generar información cuando así les corresponda, etcétera. Muchos lo llaman dotarlo de dientes, es un tema de sanciones pero sobre todo de funciones y de facultades de los órganos garantes.

Por último, se puede hablar de los resultados en general y como el IDAIM muestra la distancia que existe actualmente entre las leyes de transparencia y la incorporación de la reforma constitucional.

Queda claro que se requiere un esfuerzo por homologar la incorporación de los principios y las bases constitucionales de protección y garantía del DAI. La experiencia posterior a 2007 mostró que no necesariamente las leyes de los estados fueron reformadas con base en la reforma constitucional; para que los esfuerzos de cambio normativo a nivel federal tengan un verdadero impacto, se requiere poner especial énfasis en los cambios legislativos que se originen en los estados. En la Constitución se plasmaron los principios y las bases de garantía del DAI, le seguirá una discusión sobre las leyes generales en la materia (de acceso a la información pública, archivos y datos personales) y se espera que se incorporen las discusiones de las leyes en las entidades federativas.

¹⁷ Para mayor referencia sobre el desempeño de los órganos garantes de la transparencia revisar el *Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información*, INOGDAI. Disponible en: <http://www.inogdai.org/?inicio/objetivo/0>

Este Índice ha mostrado el resultado final de las evaluaciones, pero también da cuenta de la voluntad política en los estados para incorporar altos estándares de garantía del DAI en las leyes de transparencia. Las bajas calificaciones son producto tanto de la falta de interés en el nivel local como en el federal. La autonomía con la que las legislaturas locales reformarán las leyes va de la mano con el compromiso del Estado mexicano para hacer cumplir las disposiciones en la Constitución.

El IDAIM continuará exhibiendo un mapa de las leyes de transparencia, su distancia con los principios y las bases constitucionales y con los estándares más altos en la materia. Pero sobre todo, pretende continuar mostrando un camino para la creación de marcos normativos adecuados para las necesidades de la sociedad mexicana.

El Índice de Acceso a la Información en México, IDAIM, es un instrumento de medición de las leyes de transparencia que tiene como referencia las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.

El objetivo del IDAIM es dar cuenta de los marcos normativos de protección al derecho de acceso a la información, DAI, y de establecer un punto de comparación compuesto por altos estándares normativos en la garantía de este derecho. De esta forma no sólo se ofrece un mapa de las leyes si no que se ofrece una ruta para la mejora de las mismas.

En Fundar creemos que si bien los marcos normativos por sí mismos no explican todo, sí son un elemento indispensable para garantizar el pleno ejercicio de un derecho. El IDAIM incorpora discusiones de la comunidad de práctica e investigación en transparencia, la experiencia de Fundar en la defensa de este derecho y las últimas modificaciones derivadas de la reforma constitucional de febrero de 2014.

Con este ejercicio esperamos ampliar la discusión sobre temas urgentes de incorporar en los marcos normativos y caminar hacia una mayor homologación de las leyes de transparencia en las entidades federativas.