



T1_CRV-IX-07-16

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-septiembre 2016*

Ponencia presentada por

Sandra Flores Alonso

“RETOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA TRANSPARENCIA”

Abril 2016

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

RETOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA TRANSPARENCIA

Sandra Flores Alonso

RESUMEN

En el presente ensayo se delinearán las implicaciones del decreto de febrero de 2014, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia.

Al organismo garante que establece el artículo sexto constitucional se le dotó de autonomía constitucional y cambió de nombre con la legislación secundaria, de IFAI a INAI, por lo que de inmediato empezó su transformación, se reestructuró y ha actuado con la velocidad que el contexto le permite. Así vemos como ha estado enfrentando una serie de retos, entre los cuales sólo trataremos la creación y puesta en marcha de la Plataforma Nacional de Transparencia y el inicio de la relación de acompañamiento con los nuevos sujetos obligados, que en gran parte aún no se encuentran en condiciones de enfrentar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, establecidas en la Constitución y en las leyes recién aprobadas, una general, otra federal y las leyes locales en la materia.

Los mexicanos sabemos, porque lo estamos viviendo, que estas reformas en la Carta Magna significan un cambio trascendente en la vida del país, pero que tendrá que pasar un tiempo antes de que se logre transitar de la normatividad a la normalidad, del derecho al hecho. Máxime que a la legislación secundaria aún le faltan un par de leyes en materia de datos personales y archivos, por lo que el cambio profundo en el orden institucional y en la vida cotidiana de las personas aún está por llegar.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de las más importantes reformas del presente sexenio, llamadas estructurales, es la reforma en materia de transparencia. Específicamente se trata del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la federación, el 7 de febrero de 2014, (CPEUM: 2014) mediante la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General, así como de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El artículo único del decreto reforma las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior destaca la quinta reforma al artículo sexto constitucional, que no es la más reciente porque el 29 de enero de 2016 se publicó la sexta reforma¹ referida a la también relevante reforma política de la Ciudad de México.

Lo más destacable de este punto es la adición de la fracción VIII al artículo sexto, la cual establece que la Federación contará con un organismo autónomo y especializado que es el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública² que emitió el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

¹ Se reforma el Apartado A, párrafo primero y fracción VIII, párrafos cuarto, quinto y décimo sexto del artículo sexto constitucional.

² Publicada en DOF 4 de mayo de 2015.

Así es como esta norma determinó que el organismo garante cambiara de nombre y pasara de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) a transformarse en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), donde el instituto renovó su misión, visión y objetivos para atender nuevas atribuciones.

De acuerdo a la Constitución, en su funcionamiento el INAI debe regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad y tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

De esta forma vemos como se amplía el catálogo de sujetos obligados, señalado con claridad en la reforma del apartado A, fracción I del mismo artículo sexto constitucional, al definir que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Para finalizar esta parte introductoria de lo que trata propiamente la reforma estructural, tenemos que debe existir la coordinación de acciones del INAI con la entidad de fiscalización superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación, ASF), con la entidad especializada en materia de archivos (Archivo General de la Nación, AGN) y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica (Instituto

Nacional de Estadística y Geografía, INEG³), así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Lo anterior es lo que conforma hoy en día el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

En los siguientes apartados haremos un breve recorrido por las etapas relevantes en la evolución del derecho de acceso a la información, veremos cuáles son las principales implicaciones de la reforma constitucional y algunos de los retos que se presentan con la instrumentación de la reforma.

II. ETAPAS RELEVANTES EN LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La libertad de expresión ha existido prácticamente en todas las constituciones de México. Más familiar resulta que el artículo sexto de la Constitución de 1917 consagró esa libertad, que vivió sin modificaciones por 60 años hasta que en 1977 se realizó la primera reforma, coincidentemente en el contexto de la llamada reforma política. La gran frase del cambio democrático fue “el derecho a la información será garantizado por el Estado” aunque en esa época el debate se centraba más en las consecuencias de la regulación de los medios de comunicación y no en la perspectiva ciudadana, que hoy es más clara.

Un hecho lamentable en la evolución de este derecho es que la Suprema Corte de Justicia haya emitido en una resolución en 1992, considerando que esa reforma no pretendía establecer una garantía individual para que un gobernado solicitara determinada información, aunque años después, en el año 2000, rectificó ese criterio con motivo de la matanza de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero y posteriormente en varias sentencias reconoció que efectivamente ese artículo consagraba el derecho de todo ciudadano a la información (López, 2015:12).

Pero el problema de bajar la constitución a la realidad persistió otros años, porque no había ley secundaria que estableciera los procedimientos para ejercer el derecho en sí. Fue en el año 2002

³ Un dato relacionado con el cambio de nombres de organismos autónomos es la denominación actual del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que conservó las mismas siglas de INEGI, con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) el 16 de abril de 2008.

que se expidió una ley federal (Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental) con la que se crearon las instituciones, procedimientos y plazos para presentar solicitudes de acceso a la información, claro a nivel federal.

Entonces se empezó a desarrollar la legislación local en la materia y en 2007 todas las entidades de la República ya contaban con una ley equivalente. Pero aquí se presentó la diversidad de requisitos que se establecían en cada Estado, heterogeneidad que llevó a configurar una nueva reforma constitucional, publicada el 20 de julio de 2007, que incorporó al artículo sexto, un segundo párrafo con siete fracciones donde se establecen los criterios mínimos para ejercer el derecho de acceso a la información.

Y es aquí donde aparece, en la fracción segunda, del segundo párrafo, del artículo sexto constitucional, la protección de datos personales en posesión de autoridades, pues se identificó claramente que era necesario proteger esos datos de la posible divulgación indiscriminada o para usarse para propósitos distintos para lo que fueron recolectados, más ahora que las tecnologías de la información permiten la rápida asociación de datos.

Cabe señalar que este derecho de protección de datos personales, no salió de la nada, sino que también se fue configurando con el debate de qué es la información y qué son los datos. Al desarrollarse el derecho de acceso a la información pública gubernamental, se reparó en el hecho que se contaba con datos de personas es específico como es el nombre, domicilio, edad, teléfono, religión, patrimonio, dependientes, fotografía, huellas digitales, etc. y que esa información se encontraba en archivos públicos y cualquiera podría conocerla, afectando la vida privada de las personas. Entonces el derecho a preservar la vida privada del conocimiento público llevó a que la Corte emitiera la resolución respecto a lo que es la vida privada y que finalmente se incorporó al artículo 16 de la Constitución (decreto del 1 de junio de 2009, que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16) como protección de datos personales, porque precisamente son esos datos los que merecen un trato especial y privilegiado y las personas no pueden ser interferido o molestados en ellos.

La reforma en materia de telecomunicaciones del 11 de junio de 2013 implicó importantes cambios al artículo sexto porque se reformó el párrafo primero, se adicionaron los párrafos segundo, (*Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como*

a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión) tercero (*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios*) y cuarto (*Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:*), pasando el párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto y un apartado B en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, con VI fracciones.

La siguiente reforma es la que nos ocupa, aprobada en el marco de las reformas estructurales propuestas por el gobierno federal y negociadas en el Pacto por México, que significa el más extenso decreto que reforma y adiciona el artículo sexto de la Constitución.

Finalmente en este breve recorrido por el marco jurídico de derecho a la información tenemos que en este año se publicó la más reciente reforma, donde se elimina la distinción entre los Estados y el Distrito Federal para colocar el concepto de entidades federativas.

Resumiendo:

- **1ª Reforma DOF 06-12-1977** El derecho a la información será garantizado por el Estado. En relación con la reforma política.
- **2ª Reforma DOF 20-07-2007** Adición del Derecho de acceso a la información pública, Principio de máxima publicidad, Protección de datos personales, Archivos públicos
- **3ª Reforma DOF 13-11-2007** Se adiciona el derecho de réplica
- **4ª Reforma DOF 11-06-2013** Ataques a la vida privada. Libre acceso a información plural y oportuna. Derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. En relación con la reforma de telecomunicaciones
- **5ª Reforma DOF 07-02-2014** Reforma estructural. Se crea el organismo garante autónomo. Se amplía el catálogo de sujetos obligados. Sistema Nacional.
- **6ª Reforma DOF 29-01-2016** Se incluye el término entidades federativas. En relación con la reforma de la Ciudad de México.

III. IMPLICACIONES REFORMA CONSTITUCIONAL

La principal implicación es la de garantizar el derecho de acceso a la información de cualquier autoridad, entidad de los Poderes de la Unión, los órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos.

Como ya se ha mencionado se amplió el catálogo de sujetos obligados, entre los que destacan los partidos políticos y sindicatos, lo cual implica un enorme cambio en el entorno nacional, porque los mexicanos queremos que los más altos responsables de las decisiones políticas en este país den cuenta del funcionamiento de sus partidos y que respondan a los ciudadanos, (y gracias a la reforma a cualquier persona) acerca de su desempeño. Con este marco normativo de transparencia ahora sus operaciones puedan ser observadas y vigiladas.

De la misma forma, con la reforma laboral de 2012 quedó pendiente la opacidad en los sindicatos, por lo que esta ley tiene el potencial de influir en la cultura de la legalidad de los mismos, ya que se sabrá la manera en que ejercen o dejan de ejercer sus derechos y los recursos que, en su caso, reciben del erario público.

Otro hecho importante es el deber de todos los sujetos obligados de publicar en medios electrónicos los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de objetivos y resultados obtenidos. También los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer. Al respecto notamos que se deberá especificar que se trata de indicadores estratégicos y de gestión del desempeño de instituciones públicas. En México la política de evaluación de desempeño se ha centrado en programas presupuestarios, pero no en el desempeño de los organismos o dependencias en su conjunto. Además, alrededor del 40% de estas instituciones no cuentan hoy en día con información de indicadores de resultados, por lo que esta obligación los pondrá necesariamente al día.

También se establece a nivel constitucional la reserva de información por razones de seguridad nacional.

Asimismo se faculta al INAI para interponer controversias constitucionales; y se le provee de legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad (en este último caso también a los organismos estatales). El INAI podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción, posterior a la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria. Carbonell (2013).

En materia de sanciones se establecen las siguientes:

- a) falta de respuesta a las solicitudes de información;
- b) actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes;
- c) incumplir los plazos de atención;
- d) usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar o inutilizar la información que se encuentre bajo custodia de los sujetos obligados. Al respecto se establece que las conductas sean sancionadas por los organismos garantes y que se dé vista a la autoridad competente para que apliquen la sanción que corresponda.

Por otro lado, se crea una Plataforma Nacional de Transparencia, donde los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica.

El régimen transitorio estableció el plazo de un año para expedir la siguiente legislación, esto es la ley general ya mencionada y las reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso la Información Pública Gubernamental (11 de junio de 2002), la cual finalmente fue abrogada y se expidió la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 9 de mayo de 2016 (LFTAIP 2016).

Cabe notar que la ley general señala que en tanto no se expida la ley en materia de datos personales, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación. Así la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares está vigente, mientras concluye el proceso de aprobación en el Congreso del proyecto de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. En principio se esperaba la determinación de la instancia responsable encargada de atender los temas en esta materia, pero la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en el artículo 3, fracción XIII, que el órgano garante federal se denominará Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en sustitución del otrora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

Asimismo se establece que el INAI expedirá los lineamientos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones y que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, vencido el 5 de mayo de 2016, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en la ley general.

IV. RETOS DE LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REFORMA

Ya que la ley general estableció los principios generales, procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el país, el INAI con la reestructuración ha actuado con la velocidad que el contexto le permite: renovó su misión, visión y objetivos; creó comisiones de trabajo y aprobó 84 proyectos estratégicos, con los que ejercerá las nuevas funciones y atribuciones legales. Así vemos cómo el INAI ha estado enfrentando una serie de retos entre los cuales sólo vamos a abordar la relación que inició con los nuevos sujetos obligados y la puesta en marcha de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Relación con los nuevos sujetos obligados

El INAI es la institución encargada de expedir los lineamientos que permitan unificar reglas y procedimientos en el ámbito federal y también le corresponde por ley establecer las reglas y procedimientos de los organismos de transparencia en los estados y que éstos conozcan los criterios de interpretación del INAI, con carácter orientador.

El INAI dio a conocer los lineamientos que deberán seguir las instituciones que manejan recursos públicos y están obligadas por ley a rendir cuentas de ello, para atender requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que emita la autoridad. Se publicó en Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos Técnicos Generales (LTG) para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, (INAI, 2016a) que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Los lineamientos que entraron en vigor el 5 de mayo de 2016 deben ser acatados por cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos. Igualmente son aplicables para cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.

Al respecto cabe señalar que la ley general en su artículo 70 indica la posibilidad de que los sujetos obligados informen a los organismos garantes cuáles son los rubros que le son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional.

Esto significa que aunque la ley señala 48 obligaciones de transparencia comunes que, por lo menos, deben estar a disposición del público de forma actualizada en los respectivos medios electrónicos, esto se llevará de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda.

Como un dato debemos recordar que anteriormente sólo existían 17 obligaciones comunes frente a 48 obligaciones actuales, a las que debemos sumar las 122 obligaciones específicas, lo que da un total de 122 obligaciones de transparencia.

Entre las acciones de acompañamiento que hasta el momento el INAI realiza con los sujetos obligados, están las siguientes:

Solicitar los nombres del titular del sujeto obligado y del titular de la unidad de transparencia, su domicilio, correo y teléfono oficiales para constituir el directorio del padrón de sujetos obligados. Al respecto en la actualización del padrón de sujetos obligados del ámbito federal, encontramos que en ámbito del Poder Legislativo hay 3 sujetos. En el Poder Ejecutivo encontramos 109 en la administración pública centralizada y en la Paraestatal hay 99 organismos descentralizados más las 65 Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y por último las 8 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en Proceso de Liquidación y/o Desincorporación.

En el apartado de Empresas Productivas del Estado están sólo la CFE y Pemex, mientras que en las Empresas Productivas Subsidiarias de Petróleos Mexicanos tenemos 7. En dicho padrón contamos con 3 Tribunales Administrativos y 3 sujetos obligados en el Poder Judicial de la Federación. Más los 8 organismos autónomos y el INFONAVIT, que es el Organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones. También están 4 instituciones de educación superior autónomas, 9 partidos políticos, 409 fideicomisos y fondos públicos y 156 sindicatos, lo que da un fabuloso total de 886 sujetos obligados (INAI, 2016b).

Lo anterior da un panorama de la dimensión del reto de dar seguimiento al trabajo de tantos sujetos. Por ello en la reestructura del Instituto se establece la Coordinación de Acceso a la Información, conformada con la Dirección General de Relaciones con Nuevos Sujetos Obligados y Asesoría y Consulta; Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales Sindicatos Personas Físicas y Morales; Dirección General de Enlace con Organismos Electorales y Partidos Políticos; Dirección General de Enlace con Organismos Públicos Autónomos Empresas Paraestatales Entidades Financieras Fondos y Fideicomisos; Dirección General de Enlace con Sujetos Obligados de la Administración Pública Centralizada; Dirección General de Enlace con Sujetos Obligados de los Poderes Legislativo y Judicial. En cada una de estas hay direcciones generales hay una Dirección de Acompañamiento y otra dirección de Seguimiento de Cumplimiento (INAI, 2016 c).

Eso para empezar. El siguiente paso una vez localizados los sujetos obligados fue el de notificarles los plazos establecidos en la ley, principalmente la entrada en vigor de la ley general el pasado 5 de mayo de 2016 con el fin de que asistieran a cursos de capacitación para dar cumplimiento a las solicitudes de información que presentan las personas interesadas en ejercer su derecho de acceso a la información. Pero para ello se deben crear Unidades y Comités de Transparencia, así como realizar las adecuaciones a sus Reglamentos Interiores y normatividad en materia de transparencia que así lo requiera, para lo cual cuentan con 180 días naturales a partir de la entrada en vigor de los LTG, lo que nos lleva a noviembre de 2016.

Por otro lado está el cumplimiento de las obligaciones de transparencia específicas, para lo cual se expidieron los anexos I a XIV (INAI d), donde encontramos lo siguiente:

Anexo I. Artículo 70. Obligaciones de transparencia

Anexo II. Artículo 71 Poder ejecutivo federal, de las entidades federativas y municipales

Anexo III. Artículo 72 Poder legislativo federal, de las entidades federativas y la ALDF

Anexo IV. Artículo 73 Poder judicial federal y de las entidades federativas

Anexo V. Artículo 74 Fr.I Organismos autónomos, INE y organismos públicos locales electorales

Anexo VI. Artículo 74 Fr.II Organismos de protección de los derechos humanos nacional y de las entidades federativas

Anexo VII. Artículo 74 Fr. III Organismos autónomos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales

Anexo VIII. Artículo 75 Instituciones de educación superior autónomas

Anexo IX. Artículo 76 Partidos políticos nacionales y locales y las personas morales constituidas en asociación civil

Anexo X. Artículo 77 Fideicomisos, mandatos o cualquier contrato análogo

Anexo XI. Artículo 78 Autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral y sindicatos.

Anexo XII. Artículo 79 Sindicatos que ejerzan recursos públicos

Anexo XIII. Artículo 80 información adicional

Anexo XIV. Artículo 81 y 82 Personas físicas y/o morales que reciban y/o ejerzan recursos públicos

Algunas de las disposiciones generales del INAI para los sujetos obligados son:

- La información que se difunda en portales de Internet y en la PNT guardará estricta correspondencia y coherencia con documentos y expedientes en los que conste el ejercicio de facultades.
- Si no generó información en algún período determinado: publicar explicación con los motivos mediante una leyenda breve, clara, motivada y fundamentada.
- Si no se ha generado nunca información que por normatividad sea competencia del sujeto obligado se puede difundir información que se considere equivalente (hasta por un año). Una vez terminado el periodo de un año, se deberá generar y publicar la información de su competencia. En caso de que no exista información equivalente, por medio de una leyenda, se deberá explicar que la información será generada y publicada (periodo máximo de dos años), o fundar los motivos por los cuales no se genera la información.

- La información ya publicada en cumplimiento del anterior marco normativo, deberá publicarse en los portales de Internet y en la PNT en los nuevos formatos establecidos en los Lineamientos. Los portales anteriores a la PNT seguirán existiendo como repositorios históricos
- Los sujetos obligados tienen un periodo de carga de seis meses para incorporar la información en sus portales de Internet, el cual vence el 6 de noviembre de 2016.
- La Unidad de Transparencia es la que recaba y supervisa que la información que publiquen las unidades administrativas cumplan con los criterios establecidos en los Lineamientos Técnicos.

La Plataforma Nacional de Transparencia PNT

Como ya hemos visto la ley general homologa y estandariza las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados de los órdenes federal, estatal y municipal. De la misma manera establece en cuatro artículos lo relacionado con la Plataforma Nacional de Transparencia (artículos 49, 50, 51 y 52) donde se ordena el desarrollo de la plataforma electrónica para cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios. Así que la unificación de las reglas y procedimientos permitirá a los sujetos obligados atender de mejor manera las comunicaciones que se les realice, a través de herramientas electrónicas.

Los lineamientos para la implementación y operación de la PNT señalan que es el instrumento informático a través del cual se ejercerán los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, así como su tutela, en medios electrónicos, de manera que garantice su uniformidad respecto de cualquier sujeto obligado, y sea el repositorio de información en la materia a nivel nacional (INAI, 2016 e:13).

Básicamente la PNT consta de 4 sistemas:

1. Sistema de solicitudes de acceso a la información, SISAÍ;
2. Sistema de gestión de medios de impugnación, SIGEMI;
3. Sistema de portales de obligaciones de transparencia, SIPOT y
4. Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados, SICOM.

El SISAI tiene como objetivo el asesorar técnicamente al personal de las Unidades de Transparencia en el funcionamiento del sistema, para cumplir con la atención de las solicitudes de información conforme a lo que establece la ley general.

El SIGEMI aún no ha sido presentado. El SIPOT empezará a cargar información el 4 de julio de 2016.

El SICOM es un sistema de comunicación y gestión electrónica autorizado por el INAI para substanciar y cumplir con los recursos de revisión, recibir comunicados, cumplir requerimientos y formular consultas. A través de él, los sujetos obligados del ámbito Federal pueden establecer cualquier tipo de comunicación con el INAI. Este sistema garantiza la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información intercambiada. También genera registros electrónicos del envío y recepción de la información.

Es de señalar que tanta sofisticación en los procedimientos ha generado dudas, por decir lo menos, entre los nuevos sujetos obligados. La presentación de la plataforma se llevó a cabo en un gran evento el 6 de mayo de 2016, pero lamentablemente la plataforma no funcionó sino hasta muchos días después y sólo en la parte de sistema de solicitudes de acceso a la información, SISAI, que a la fecha cuenta con algunos inconvenientes en algunas entidades federativas.

Es verdad que el INAI ha cumplido con sus obligaciones de capacitación impartiendo algunos talleres de aprendizaje en el uso de la plataforma, como responsable de brindar la capacitación en la operación de la Plataforma Nacional. Pero, a su vez, cada organismo garante tendrá la responsabilidad de capacitar a sus sujetos obligados. A pesar de ello aún falta mucho por difundir en esta materia.

Otra situación que ha generado confusión es que en tanto concluye la carga de información en los portales de Internet y en la PNT, los sujetos obligados mantienen en funcionamiento sus sitios de internet para seguir difundiendo sus obligaciones de transparencia.

V. CONCLUSIONES

Los mexicanos sabemos, porque lo estamos viviendo, que estas reformas en la Carta Magna significan un cambio trascendente en la vida del país, pero que tendrá que pasar un tiempo antes de que se logre transitar de la normatividad a la normalidad, del derecho al hecho. Máxime que a la legislación secundaria aún le faltan un par de leyes en materia de datos personales y archivos, por lo que el cambio profundo en el orden institucional y en la vida cotidiana de las personas aún está por llegar.

También están por venir muchos ajustes en el entramado jurídico que acabamos de revisar, como por ejemplo la primera verificación que llevará a cabo el Instituto se realizará para detectar las áreas de oportunidad de cada sujeto obligado para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, así como para realizar posibles ajustes y modificaciones a los Lineamientos durante el primer trimestre de 2017 por parte del Sistema Nacional de Transparencia. Esta verificación no tendrá efectos vinculantes o imposición de medidas de apremio o sanciones (como lo establece el artículo 88 de la ley general).

En la puesta en marcha de esta reforma y su legislación reglamentaria surgen interrogantes, como por ejemplo si la transparencia puede contribuir a cambiar las condiciones en que se desenvuelven hoy los partidos políticos y las relaciones laborales en nuestro país. Aún es pronto para responderlo, aunque lo políticamente correcto es decir que sí, que la transparencia es un herramienta básica en el mundo democrático y que el ejercicio cotidiano del derecho de acceso a la información permitirá poner límites a la secrecía y abatir la opacidad de las organizaciones sindicales, que se encuentran en la parte más baja de la escala de confianza en las instituciones, apenas por encima de los diputados, senadores, partidos políticos y la policía.

También nos preguntamos si con el hecho de que los funcionarios públicos deban dar detalles del dinero público que reciben por concepto de bonos, ingresos, prestaciones, primas y gratificaciones, se logrará acotar la discrecionalidad injustificada y el abuso de autoridad.

Ahora se garantiza el acceso a la información en manos de las dependencias y organismos de los poderes Legislativo y Judicial, como siempre debió ser, pero resulta más sorprendente conocer en el padrón de sujetos obligados el mundo secreto de los fondos y fideicomisos públicos, al cual apenas nos asomamos.

Otras preguntas fundamentales después de esta reforma es que si a mayor transparencia habrá disminución de la corrupción o si se incentivará la participación ciudadana o si sólo servirá para golpetear opositores y generar escándalos mediáticos sin eficacia.

La mala noticia es que el desencanto que prevalece en el país lo contamina todo y la transparencia resulta no ser químicamente pura. Los refinados y sofisticados procedimientos implementados tal vez no incentiven el uso, sino al contrari, porque al parecer la transparencia también genera desconfianza y más si está rodeada de ese halo de complejidad jurídica, que dificulta su asimilación. Una buena noticia es que en los diferentes niveles educativos se está alentando el ejercicio de este derecho, aunque sólo sea como la tarea del día. Lo que nos queda es hacer nuestra parte y no sumar factores de resistencia al cambio, esperando que a largo plazo se vean los resultados deseados, porque sabemos que la cultura es lo último que cambia pero también sabemos que sí es posible lograrlo, siempre y cuando cambien las prácticas sociales.

VI. FUENTES DE CONSULTA

Carbonell S., M. (2013) Implicaciones de la reforma constitucional en materia de transparencia. Disponible en: <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Implicaciones-de-la-reforma-constitucional-en-transparencia.pdf>

López Ayllón, Sergio (2015), El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana, México: INAI.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008), México: Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia (2014). Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014

LGTAIP. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), México, Cámara de Diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

LFTAIP Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016), México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

LFPDPPP Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (2011) Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/LFPDPPP/LFPDPPP.pdf>

INAI, Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016 a) Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México. Disponible en http://www.inai.org.mx/consulta_LT/opciones.html

____ Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016 b) Actualización del padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Fecha de actualización: 23 de mayo de 2016. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Actualizacion%20Padr%C3%B3n%20Sujetos%20Obligados.pdf>

____ Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016c) Consulta de Lineamientos Técnicos Generales. México, Disponible en: http://www.inai.org.mx/consulta_LT/anexos.html

____ Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016 d) Estructura Orgánica, México. Disponible en: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&idDependencia=06738>

_____ Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016 e) Lineamientos para la implementación y operación de la plataforma nacional de transparencia. Disponible en:
<http://eventos.inai.org.mx/consultasnt/docs/9ProyectoImplementacionyOperacionPlataformaNT190116.pdf>