

I. INTRODUCCIÓN*

El desarrollo de una cultura de transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública son prácticas recientemente constituidas en nuestro país. La determinación de un marco teórico y normativo sobre el derecho a saber y conocer, las reformas democratizadoras del sistema político, las tendencias internacionales y la participación de las organizaciones de la sociedad, son algunos de los elementos que contribuyeron en la creación de las distintas leyes estatales y de la federal en la materia.

La relevancia del ejercicio del derecho de acceso a la información, como catalizador del cambio democrático y económico, ha sido destacada en múltiples documentos de organismos internacionales. Se argumenta que al dotar a los ciudadanos de instrumentos para obtener información sobre las decisiones públicas se potencializa su participación y capacidad de incidencia sobre éstas.

En México fuimos testigos de la aparición de legislaciones locales y de una ley federal en esta materia desde 2002, y en 2007 vimos claramente cómo, a partir de una iniciativa surgida de los gobiernos estatales, fue reformado el artículo 6o. constitucional para adicionar un segundo párrafo, en el que se establecen las condiciones mínimas a las que debe sujetarse la legislación que regule el derecho de acceso a la información en todos los estados y la Federación.

* Trabajo elaborado con la colaboración de Marla Rocío Cortés Medina, Gabriela Inés Montes Márquez y Daniel Atalo Navarro Ramírez, asesores de la oficina del comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

A más de ocho años del surgimiento de las primeras leyes de transparencia, y de tres años de la reforma al artículo 6o. constitucional, es necesario hacer un recuento sobre el avance del ejercicio del derecho de acceso a la información, particularmente de las características de los órganos garantes, pues consideramos que estas instancias son esenciales para permitir que este derecho sea plenamente ejercido por los ciudadanos.

La reforma constitucional de 2007 pretendió resolver las divergencias existentes entre las leyes de primera generación, pero ¿cuál ha sido el impacto, en realidad, de esta reforma constitucional en el ejercicio de este derecho? Es importante analizar si a tres años y medio de esta reforma las legislaturas estatales y federal han adecuado los marcos normativos para que se cumpla con las disposiciones del artículo 6o. de la Constitución, y si se ha incrementado el ejercicio del derecho a estar informados.

Para conocer el impacto que ha tenido la reforma constitucional, este trabajo se desarrollará en seis apartados. En primer lugar, se hará una breve reseña desde la primera inclusión del derecho de acceso a la información en la Constitución hasta la reforma al artículo 6o.; es decir, se analizarán las características de lo que denomino la primera generación de leyes de transparencia.

En segundo término, se expondrán brevemente las modificaciones implementadas a consecuencia de la reforma de 2007, y cómo influyó esta reforma en el funcionamiento, constitución y naturaleza de los órganos garantes.

En la tercera parte de la exposición se presentará, por un lado, la situación en que se encuentra cada uno de los estados y la Federación respecto a las características que deben tener los órganos garantes establecidas en el artículo 6o. constitucional; y también, una descripción general sobre cuestiones presupuestas que involucran a los órganos de transparencia del país.

Posteriormente, se analizarán, en un quinto y sexto apartados, el cumplimiento del principio de expeditéz de los procedimientos y las características de los órganos garantes, para veri-

ficar de manera más precisa si cumplen con lo establecido en la fracción IV del artículo constitucional.

El apartado quinto incluye un análisis comparado (2008-2009) de la evolución de las solicitudes de información y medios de impugnación recibidos por entidad federativa, el cual da cuenta tanto del avance en el conocimiento y uso de este derecho por parte de la sociedad como de la forma en la que cada entidad, mediante la resolución de inconformidades, garantiza este derecho.

En el séptimo apartado se plasman algunas consideraciones específicas en torno a la reforma del artículo 6o. constitucional y su impacto. Finalmente, a modo de conclusión, se presentan propuestas para mejorar el funcionamiento de los órganos garantes del acceso a la información.

II. PRIMERA GENERACIÓN DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información en México tiene su origen en la reforma a la Constitución federal de 1977, cuando, en el marco de la “reforma política”, se modificó el artículo 6o. para añadirle diez palabras, que dicen: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. A partir de este momento, este derecho fue reconocido como un derecho fundamental.

En 2002, después de la publicación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública de Jalisco¹ y Sinaloa², se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). A partir de este año, cada estado se incorporó a esta nueva generación de transparencia, al legislar para crear su propia normativa y establecer sus órganos garantes.

¹ Fecha de publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco: 22 de enero de 2002.

² Fecha de publicación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa: 26 de abril de 2002.

Cuadro 1
Año de publicación de las leyes de primera generación

2002 (6)	2003 (8)	2004 (9)	2005 (6)	2006 (3)	2007 (1)
Jalisco	Nuevo León	México	Sonora	Oaxaca	Tabasco*
Sinaloa	Durango	Quintana Roo	Baja California Sur	Chiapas	
Federal	Colima	Yucatán	Campeche	Hidalgo	
Agascalientes	San Luis Potosí	Veracruz	Baja California		
Michoacán	Distrito Federal *	Nayarit	Guerrero		
Querétaro	Guanajuato	Zacatecas	Chihuahua		
	Morelos	Tlaxcala			
	Coahuila	Puebla			
		Tamaulipas			

Fuente: Elaboración del autor.

* Fecha de publicación.

En este contexto, para 2007 las 32 entidades federativas y la Federación tenían ya una ley específica en materia de acceso a la información, aunque en esta primera etapa, cinco estados no contaban con un órgano garante en pleno funcionamiento: Baja California, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Tamaulipas.

La práctica del derecho de acceso a la información hizo notoria una serie de fallas provocadas por la heterogeneidad de las leyes, que se traducían en una desigualdad de condiciones para el ejercicio de este derecho.

La mayoría de la leyes establecían una serie de requisitos que obstaculizaban el derecho de los ciudadanos a obtener información pública (obligación de poner la firma autógrafa en la solicitud y recurso de revisión, acreditación de personalidad del solicitante, imposibilidad de presentar solicitudes vía electrónica, tener domicilio en el lugar del sujeto obligado, ser ciudadano del estado en términos de las constituciones locales), o en algunos casos no existía un organismo garante ante el cual pudieran acudir los ciudadanos, y, finalmente, en el caso que los hubiera, no contaban con las funciones suficientes para hacer efectivo este derecho, por lo que la presentación de inconformidades (recurso de revisión) era competencia de otras instancias, mayormente del Poder Judicial, o bien de la propia dependencia que atendía la solicitud.

Aunado a lo anterior, las leyes establecían tantas causales de reserva, que era imposible obtener información que, de hecho, era pública; las leyes de acceso a la información eran consideradas “leyes de máxima reserva” de la información. En el cuadro siguiente se resumen algunos elementos que contribuían a obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Un elemento más que llamó la atención fue la creación de órganos garantes cuyos integrantes eran honorarios. Tal fue el caso de Baja California; la Ley de Acceso para la Información Pública de Baja California, publicada el 12 de agosto de 2005,³ creó un organismo honorario denominado Consejo Ciudadano

³ López Ayllón, Sergio y Marván Laborde, María, *La transparencia en la República. Un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE-IFAI, 2007, p. 11.

de Transparencia y Acceso a la Información, con la función de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública constitucional.

En esa misma Ley se estableció la función de resolución de inconformidades bajo la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, y no como una función inherente al órgano garante del derecho a la información en este estado.

Cuadro 2
Elementos negativos de las leyes de transparencia estatales
antes de la reforma constitucional de 2007

<i>Elementos negativos</i>	<i>Legislaciones estatales</i>
Carencia de un órgano garante	Aguascalientes, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz, Baja California, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Tamaulipas
Recurso ante otra instancia distinta al órgano garante	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Sonora, Tamaulipas, Veracruz
Organismo garante honorífico	Baja California, Baja California Sur, Jalisco, San Luis Potosí, Tlaxcala.
Identificación oficial del solicitante	Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas
Nacionalidad del solicitante	Campeche
Deficiente información de oficio (obligaciones de transparencia)	Campeche, Nuevo León
Firma autógrafa en la solicitud	Coahuila, Edo. de México
Firma autógrafa en el recurso	Distrito Federal, Guerrero, Edo. de México, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco
Domicilio en el lugar del sujeto obligado	Nayarit, Yucatán
Ser ciudadano del estado	Quintana Roo
No uso de sistemas electrónicos	Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca

Fuente: Laris (2010, p. 5).

Además de las diferencias existentes en la normativa, en diversos estados se incluyeron artículos transitorios, que condicionaban la entrada en vigor de las leyes a la integración del órgano garante. Así, en Hidalgo, la Ley de Transparencia se publicó el 18 de diciembre de 2006, y no fue hasta el 14 de enero de 2008 cuando tomó protesta el Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo;⁴ en Oaxaca, la ley se publicó el 16 de septiembre de 2006,⁵ pero no fue hasta el 30 de abril del 2008 cuando los diputados de la LX Legislatura aprobaron la integración del Consejo General del Instituto de Acceso a la Información Pública;⁶ en Tlaxcala se publicó la Ley el 13 de agosto de 2004, pero no fue hasta el 10. de agosto de 2008, con la publicación de la Constitución local, cuando se creó la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Tlaxcala;⁷ finalmente, en el caso de Tamaulipas, si bien su ley fue publicada el 5 de julio de 2007, no fue hasta el 10. de julio de 2008 cuando se hizo la instalación formal del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tamaulipas.

El problema radicó en que, a pesar de existir leyes para establecer las condiciones bajo las cuales debería ejercerse el derecho de acceso a la información, éstas eran dispares, y en algunos casos contrarias a propiciar el ejercicio de este derecho.

De esta manera, la heterogeneidad existente entre las diferentes legislaciones dio cuenta de la necesidad de una nueva reforma al artículo 60. de la Constitución federal, que incluyera estándares mínimos para las legislaciones locales, pues era inaceptable la disparidad existente en el ejercicio y protección del derecho de un estado a otro, incluso en la Federación.

⁴ IAIPGH, Primer Informe de Actividades 2008, Presentación en <http://www.iaipgh.org.mx/archivos/Informe2008.pdf>

⁵ *Ibidem*, p. 13.

⁶ IEAIP, Primer informe de labores, en http://www.ieaip.org.mx/informe_anual_ieaip/index.php?pagina=antecedentes

⁷ Antecedentes CAIP-TLAXCALA, en http://www.caip-tlax.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=73

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007

Debido a la gran heterogeneidad normativa, a propuesta de los gobiernos de Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Distrito Federal y Veracruz, con la colaboración del IFAI y la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, en julio de 2007 se adicionaron siete fracciones al artículo 6o., con objeto de incluir una serie de principios básicos bajo los cuales debía ser garantizado este derecho.

La reforma resaltó la importancia no sólo del derecho de acceso a la información, sino también de la protección de los datos personales y los archivos públicos.

Artículo 6o. ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y

actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Con la adición de este texto se incorporaron las siguientes obligaciones:

- Se estableció que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública, y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, y que en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad.
- Se incluyó la obligación de establecer los términos y excepciones con los cuales las instancias de gobierno protegerían la información relativa a la vida privada y los datos personales que tuvieran en su posesión.
- Se determinó que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, debe tener acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos mediante el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, sustanciados ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- Se estatuyó la obligación de todos los sujetos obligados, de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y la obligación de publicar, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa

- y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- Se instauró que las leyes de la materia deben determinar la manera en que los sujetos obligados harán pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
 - También se estipuló que las leyes deben establecer de qué forma será sancionado el incumplimiento a las disposiciones en materia de acceso a la información pública.

Esta adición estableció dos plazos perentorios de uno y dos años, respectivamente. En el primero de ellos, los estados estaban conminados a la modificación y adaptación de sus leyes, de conformidad con los nuevos estándares constitucionales; mientras que en el segundo plazo se obligaban a contar con sistemas electrónicos que facilitaran la presentación de solicitudes de información.

IV. CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL

Desde la adición al artículo 6o. constitucional en 2007, 31 estados han reformado sus leyes con la finalidad de adecuar sus normas a los estándares de la Constitución; a la fecha están pendientes de hacerlo la Federación y el estado de Hidalgo. Como puede observarse en el cuadro siguiente, varias leyes han tenido, incluso, más de una modificación. De los 31 estados, 20 reformaron las leyes dentro del plazo de un año establecido en el artículo primero transitorio de la reforma al artículo 6o. constitucional del 20 de julio de 2007. Es decir, 20 entidades cumplieron en tiempo, mientras que once más lo hicieron de manera extemporánea.

Cuadro 3
Reformas a las leyes en materia de transparencia y acceso a la información
al 20 de julio de 2008^{1/}

<i>Estado</i>	<i>Cumplimiento de acuerdo al 1o. transitorio de la adición al segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007^{2/}</i>	<i>Estado</i>	<i>Cumplimiento extemporáneo</i>
Baja California Sur	(PL) 20/03/2005, (REF) F Publicación: 30/11/2007 (NL) 12/03/2010	Aguascalientes	(PL) 26/08/2002, (REF) 22/05/2006, (NL) 06/07/2009, (REF) 23/11/2009
Chiapas	(PL) 12/10/2006, (REF) 29/08/2007, 13/08/2008, 29/10/2008	Baja California	(PL) 12/08/2005, (NL) 01/10/2010
Chihuahua	(PL) 15/10/2005, (REF) 05/07/2008, 11/09/2010, 25/09/2010	Campeche	(PL) 21/07/2005, (REF) 15/07/2009
Coahuila ^{3/}	(PL) 04/11/2003, (REF) 17/04/2007, (NL) 02/09/2008, (REF) 26/06/2009	Guerrero	(PL) 14/10/2005, (NL) 15/06/2010
Colima	(PL) 01/03/2003, (REF) 17/01/2004, 03/05/2008, 05/07/2008	Hidalgo	(PL) 29/12/2006
Distrito Federal	(PL) 08/05/2003, (REF) 31/12/2003, 28/10/2005, 26/12/2005, 31/01/2006, 29/05/2006, 05/01/2007, (NL) 28/03/2008, (REF) 13/04/2009	Estado de México	(PL) 30/04/2004, (REF) 28/12/2004, 29/12/2006, 01/02/2007, 24/07/2008

<i>Estado</i>	<i>Cumplimiento de acuerdo al 1o. transitorio de la adición al segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007 ^{2/}</i>	<i>Estado</i>	<i>Cumplimiento extemporáneo</i>
Durango	(PL) 27/02/2003, (REF) 04/03/2004, (NL) 13/07/2008	Querétaro	(PL) 27/09/2002, (REF) 31/03/2007, 30/12/2008, 03/09/2010
Guanajuato	(PL) 29/07/2003, (REF) 19/05/2006, 10/06/2008	Sinaloa	(PL) 26/04/2002, (REF) 20/08/2008
Jalisco	(PL) 22/01/2002, (REF) 06/01/2005, (NL) 17/07/2007, (REF) 12/06/2008	Tamaulipas	(PL) 05/07/2007, (REF) 04/11/2009
Michoacán	(PL) 28/08/2002, (REF) 21/11/2007, 07/11/2008 (NL) 16/07/2009	Tlaxcala	(PL) 12/01/2007, (REF) 22/05/2007, 17/12/2009, 26/11/2010
Morelos	(PL) 27/08/2003, (REF) 25/04/2007, 30/04/2008, 05/11/2008, 24/12/2008, 21/05/2009	Yucatán	(PL) 31/05/2004, (REF) 18/08/2008
Nayarit	(PL) 16/06/2004, 22/12/2007, (NL) 25/03/2008, 29/05/2010	Zacatecas	(PL) 14/07/2004, (REF) 30/08/2008
Nuevo León	(PL) 21/02/2003, (REF) 14/07/2004, 19/11/2004, 25/01/2006, 10/09/2006, 07/02/2007, 19/07/2008, (NL) 30/09/2009	Federación ^{4/}	(PL) 11/06/2002, (REF) 11/05/2004, 06/06/2006, 05/07/2010
Oaxaca	(PL) 16/09/2006, 06/10/2007, (NL) 15/03/2008		
Puebla	(PL) 16/08/2004, (REF) 18/07/2008		

<i>Estado</i>	<i>Cumplimiento de acuerdo al 1o. transitorio de la adición al segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007 ^{2/}</i>	<i>Estado</i>	<i>Cumplimiento extemporáneo</i>
Quintana Roo	(PL) 31/05/2004, (REF) 18/03/2008, 02/07/2008, 30/06/2009		
San Luis Potosí	(PL) 20/03/2003, (REF) 18/10/2003, 20/04/2004, 18/10/2007, (NL) 18/04/2008, 06/06/2008.		
Sonora	(PL) 25/02/2005, (REF) 29/12/2005, 14/08/2007		
Tabasco	(PL) 10/02/2007, (REF) 26/12/2007		
Veracruz	(PL) 08/06/2004, (NL) 27/02/2007, (REF) 27/06/2008		

Fuente: Elaboración del autor, con información contenida en la página web <http://www2.scjn.gob.mx/AccesoInformacion/default.htm>, fecha de consulta: 3 de febrero de 2011.

Notas: PL: Primera Ley / REF: Reformada / NL: Nueva Ley.

1/ Se presentan en todos los casos las fechas de publicación de las leyes o reformas en los periódicos/diarios oficiales, no así el plazo de aprobación en el Congreso.

2/ El plazo establecido en el segundo transitorio venció el 20 de julio de 2008, por lo que todas las leyes que fueron modificadas fuera de ese plazo se encuentran en el apartado de cumplimiento extemporáneo.

3/ Coahuila se tiene por reformada en tiempo, en razón de que si bien se publicó hasta septiembre del 2008, las reformas fueron aprobadas por el Congreso del estado el 19 de junio de 2009.

4/ La reforma a la Ley Federal únicamente fue en materia de datos personales. Se expidió la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares; y se reformaron los artículos 3o., fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del capítulo II del título segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sin embargo, al realizar una revisión exhaustiva de las leyes, encontramos que el hecho de que éstas hayan sido reformadas no implica que cumplan a cabalidad con dichos parámetros.

Con la finalidad de verificar el nivel de cumplimiento del artículo 6o. constitucional, se analizó la legislación de los estados, el Distrito Federal y la Federación, para verificar que contaran, al menos, con los siguientes elementos:

- a. Para evaluar el cumplimiento de la primera fracción se analizaron dos aspectos: tener un apartado sobre información de acceso restringido (reservada y confidencial) y reconocer de manera expresa el principio de máxima publicidad o máxima apertura de la información;
- b. Tener un apartado sobre protección de datos personales (o, en su caso, una ley específica), en términos de la fracción II del artículo 6o. constitucional;
- c. Expresar el derecho de las personas de acceder a la información sin acreditación de interés, en términos de la fracción III del artículo 6o. constitucional;
- d. Reconocer que las personas tienen derecho a procedimientos sencillos y expeditos, en términos de la primera parte de la fracción IV del artículo 6o. constitucional;
- e. Contar con un organismo autónomo, en términos de lo dispuesto en la segunda parte de la fracción IV del artículo 6o. constitucional;
- f. Contar con un apartado en materia de archivos y gestión documental (o, en su caso, una ley específica), en términos de la primera parte de la fracción V del artículo 6o. constitucional;
- g. Establecer la obligación de publicar los indicadores de gestión a todos los sujetos obligados, señalada en la segunda parte de la fracción V del artículo 6o. constitucional;
- h. Instituir la obligación de publicar la información relativa a los recursos públicos que los sujetos obligados entreguen a personas físicas o morales, en términos de la fracción VI del artículo 6o. constitucional, y

- i. Determinar las sanciones en caso de incumplimiento a las disposiciones de la ley, en términos de la fracción VI del artículo 6o. constitucional.

A partir del análisis realizado, que se resume en el cuadro 4, es posible afirmar que únicamente los estados de Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y el Distrito Federal cumplen con dichos requisitos; en consecuencia, cuentan con legislaciones que observan los términos del artículo 6o. constitucional, y están en posibilidad de garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información. El resto de los estados y la Federación cumplen sólo parcialmente.

Cuadro 4
Cumplimiento del artículo 6o. constitucional

<i>Estado</i>	<i>Capítulo de información reservada</i>	<i>Principio de máxima publicidad</i>	<i>Protección de datos personales</i>	<i>No acreditación de interés</i>	<i>Expedientes</i>	<i>OG autónoma</i>	<i>Autonomía</i>	<i>Archivos</i>	<i>Indicadores de gestión</i>	<i>Recursos públicos que entreguen a personas</i>	<i>Sanciones por incumplimiento a la Ley</i>	<i>Cumple</i>
Aguascalientes	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	NO	NO	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Baja California	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Const.	NO	SI	NO	SI	Parcialmente
Baja California Sur	SI	SI	NO	SI	NO	SI	Ley	NO	SI	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Campeche	SI	SI	SI	SI	NO	SI	Ley	SI	SI	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Chiapas	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NA	NO	SI	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Chihuahua	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Const.	NO	NO	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Coahuila	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Const.	SI	SI	<u>SI</u>	SI	SI
Colima	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NA	NO	SI	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
DF	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	NO	SI	<u>SI</u>	SI	SI
Durango	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	SI	NO ⁹	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Guanajuato	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NA	NO	SI	<u>SI</u>	SI	Parcialmente

⁹ Sólo para el Ejecutivo.

<i>Estado</i>	<i>Capítulo de información reservada</i>	<i>Principio de máxima publicidad</i>	<i>Protección de datos personales</i>	<i>No acreditación de interés</i>	<i>Expeditez</i>	<i>OG autónomo</i>	<i>Autonomía</i>	<i>Archivos</i>	<i>Indicadores de gestión</i>	<i>Recursos públicos que entreguen a personas</i>	<i>Sanciones por incumplimiento a la Ley</i>	<i>Cumple</i>
Guerrero	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	SI	SI	SI	SI	SI
Hidalgo	SI	SI	SI	SI	NO	SI	Ley	NO	NO	NO	SI	Parcialmente
Jalisco	SI	SI	SI	SI	NO	SI	Ley	NO	NO	SI	SI	Parcialmente
México	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	NO	SI	NO ¹⁰	SI	Parcialmente
Michoacán	SI	SI	SI	SI	NO	SI	Const.	NO	NO ¹¹	SI	SI	Parcialmente
Morelos	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Const.	NO	NO ¹²	NO	SI	Parcialmente
Nayarit	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	SI	SI	NO	SI	Parcialmente
Nuevo León	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Const.	SI	NO ¹³	SI	SI	Parcialmente
Oaxaca	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	SI	SI	SI	SI	SI
Puebla	SI	SI	SI	SI	NO	SI	Const.	NO	SI	SI	SI	Parcialmente
Querétaro	SI	SI	NO	SI	NO	SI	Const.	NO	NO	SI	SI	Parcialmente
Quintana Roo	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	NO	SI	SI	SI	SI

¹⁰ No sólo como obligación de oficio.

¹¹ Sólo para el OG al rendir informe anual.

¹² No como obligación de oficio, sino como objetivo de la Ley.

¹³ Sólo para el Ejecutivo y municipios.

<i>Estado</i>	<i>Capítulo de información reservada</i>	<i>Principio de máxima publicidad</i>	<i>Protección de datos personales</i>	<i>No acreditación de interés</i>	<i>Expediente</i>	<i>OG autónomo</i>	<i>Autonomía</i>	<i>Archivos</i>	<i>Indicadores de gestión</i>	<i>Recursos públicos que entreguen a personas</i>	<i>Sanciones por incumplimiento a la Ley</i>	<i>Cumple</i>
San Luis Potosí	SI	SI	SI	SI	NO	SI	Const.	SI	SI	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Sinaloa	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	NO	SI	SI	SI	Parcialmente
Sonora	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NA	SI	NO	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Tabasco	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Const.	<i>NO</i>	SI	NO	SI	Parcialmente
Tamaulipas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Ley	SI	NO ¹⁴	NO	SI	Parcialmente
Tlaxcala	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Const.	<i>NO</i>	NO ¹⁵	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Veracruz	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Const.	SI	SI	<u>SI</u>	SI	SI
Yucatán	SI	SI	SI	SI	NO	SI	Const.	<i>SI</i>	SI	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Zacatecas	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NA	<i>NO</i>	SI	<u>SI</u>	SI	Parcialmente
Federal	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NA	NO	SI	SI	SI	Parcialmente

Fuente: Elaboración del autor.

Las negritas indican aquellos estados que cuentan con una legislación específica en materia de datos personales.

Las cursivas se refieren a aquellos estados que cuentan con una legislación específica en materia de archivos.

Lo subrayado indica que las legislaciones no especifican textualmente que la entrega de recursos y su comprobación se realice a personas físicas y/o morales.

¹⁴ Sólo para el Ejecutivo.

¹⁵ Sólo para el OG en informe anual.

1. *Principio de máxima publicidad*

Todas las leyes reconocen el principio de máxima publicidad o apertura de la información; asimismo, contienen un capítulo de información de acceso restringido, por lo que el 100% de las leyes cumplen con esta primera fracción.

2. *Protección de datos personales*

La regulación del derecho a la protección de los datos personales en posesión de los entes públicos es regulada a través de las leyes de acceso a la información pública en 28 estados y la Federación, al incorporar un apartado en esta materia. Mientras que Colima, Distrito Federal, Guanajuato y Oaxaca cuentan ya con leyes específicas. De forma contraria, los estados de Baja California Sur, Querétaro y Sonora no cuentan ni con un capítulo especial para este tema dentro de su ley.¹⁶

Es importante mencionar que en Nayarit la regulación a la protección de los datos personales está contenida dentro del capítulo de información confidencial, más que como un apartado especial, lo cual, en términos de técnica legislativa, se considera inadecuado, pues el derecho a la protección de los datos en posesión de los entes públicos va más allá de las posibles tensiones que puedan existir respecto al derecho de acceso a la información.

3. *No necesidad de acreditar interés jurídico*

Ninguna legislación establece la obligación de acreditar interés jurídico al solicitante; sin embargo, en el estado de Querétaro

¹⁶ La ley de Baja California incluye cuatro artículos referentes únicamente a la rectificación de datos personales, pero no establece un procedimiento especial ni hace pronunciamiento respecto a los derechos de acceso, cancelación y oposición, ni un procedimiento especial y diferente para este rubro.

el propio órgano garante requiere identificación oficial y número de ésta para presentarlas.¹⁷

4. *Procedimientos expeditos y órganos garantes especializados*

Si bien 28 de las legislaciones (85%) señalan el principio de expeditéz, únicamente 23 (70%)¹⁸ establecen expresamente que será aplicable a mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Es importante tener en cuenta, para este punto, el análisis presentado en el cuadro 4 de este estudio. En este cuadro se consideró que cumplen lo dispuesto en la primera parte de la fracción VI del artículo 6o. constitucional, aquellas legislaciones que tienen por objeto garantizar la expeditéz en los procedimientos, tanto de acceso como de revisión. En contraparte, se consideró que incumplen aquellos que establecen este principio como base para la información de oficio, para el establecimiento de formatos de acceso, o bien para el cumplimiento de las resoluciones de los órganos garantes. En este sentido, los estados que no cumplen con este principio de expeditéz son diez, que constituyen el 30%.¹⁹

Respecto del requisito de la autonomía, 27 (82%) de los órganos garantes de los estados cuentan con un organismo autónomo, de los cuales 13 (48%) tienen este carácter por disposición constitucional²⁰ y 14 (52%) por ley.²¹ Los órganos de los estados

¹⁷ <http://www.ceigqro.org.mx/solicitudes.html>

¹⁸ Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y la Federación.

¹⁹ Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán.

²⁰ Baja California, Chihuahua, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

²¹ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas.

de Chiapas,²² Colima,²³ Guanajuato,²⁴ Zacatecas²⁵ y la Federación²⁶ son organismos descentralizados de la administración pública, mientras que en Sonora²⁷ es un órgano del Congreso del

²² Artículo 60 de la Ley que garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas: “El Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal es un organismo público descentralizado no sectorizable de la referida administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión, así como facultades de operación, decisión, resolución, administración, fomento, promoción y sanción en lo concerniente al derecho de acceso a la información pública, a que se encuentran obligados los sujetos previstos en el artículo 2o., de esta ley”.

²³ Artículo 35 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima: “Se crea la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública como autoridad encargada de la promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública con carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y autonomía operativa, de gestión y de decisión”.

²⁴ Artículo 27 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato: “El Instituto de Acceso a la Información Pública es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones”.

²⁵ Artículo 37 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas: “La Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión; encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de los sujetos obligado”.

²⁶ Artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.

²⁷ Artículo 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora: “El Instituto es un órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica, de gestión y de organización que tendrá a su cargo las atribuciones de definir, según las directrices de esta Ley, lineamientos generales obligatorios para los sujetos obligados con respecto a la clasificación y difusión de la infor-

estado; por estas razones se considera que no cumplen con el requisito de autonomía.

5. *Contar con disposiciones en materia de archivos y publicación de indicadores de gestión*

En materia de archivos, 27 estados y el Distrito Federal (85%) cumplen con el artículo 6o. constitucional al reglamentar en materia de archivos: en seis estados (18%)²⁸ se regula únicamente en la Ley de Transparencia; en otros seis estados (18%)²⁹ en la Ley de Transparencia, y cuentan, a su vez, con una ley de archivos; dieciséis estados (49%)³⁰ cuentan únicamente con una ley de archivos, sin reglamentarlo en su ley de transparencia; y, finalmente, cuatro estados y la Federación (15%)³¹ no cuentan con normativa con jerarquía de ley.

Respecto a la obligación de publicar los indicadores de gestión, únicamente 64% de las leyes establece dicha obligación para todos los sujetos obligados,³² el 18% no reconoce dicha obligación,³³ y el 18% restante tuvo el siguiente comportamiento:

- Durango y Tamaulipas: lo establecen como obligación de oficio únicamente para el Ejecutivo.

mación pública, las formas de atención a las solicitudes de acceso y su entrega a los particulares, así como su archivo y, de modo especial, la creación, promoción y consolidación de una cultura cívica generalizada en relación con el derecho de acceso a la información pública, el uso responsable de ésta y la capacitación de los servidores públicos en el cumplimiento de la obligación concomitante”.

²⁸ Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

²⁹ Campeche, Coahuila, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Yucatán.

³⁰ Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

³¹ Baja California, Chihuahua, Estado de México, Sinaloa y la Federación.

³² Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y la Federación.

³³ Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Querétaro y Sonora.

- Nuevo León: lo establece como obligación de oficio únicamente para el Ejecutivo y los municipios.
- Michoacán y Tlaxcala: como obligación del órgano garante al rendir informe anual.
- Morelos: no lo establece como una obligación de oficio como marca la Constitución, sino como un objetivo de la ley.

6. *Publicidad del uso de recursos públicos entregados a personas*

Respecto a la publicación de la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, 26 (79%) de las leyes cumplen con dicha obligación, de las cuales únicamente siete (23%) establecen la obligación de forma específica; es decir, la legislación señala textualmente que se deberá publicar la información sobre los recursos que se entreguen a las personas físicas y morales; las 19 (77%) restantes señalan esta obligación de manera general; esto es, las leyes indican la obligación de publicar los destinatarios, el uso de toda entrega de recursos públicos a cualquier persona y su destino.

Siete (21%) de las legislaciones no establecen dicha obligación.³⁴ En el caso del Estado de México, la ley no señala como obligación de oficio la publicación de los recursos entregados a personas, sino que hace alusión a ésta al definir a los sujetos obligados (penúltimo párrafo del artículo 7o.), por lo cual, al no estar posicionada como una obligación de transparencia, se consideró que al igual que en los otros seis casos, no cumple con la fracción VI.

7. *Sanciones aplicables al incumplimiento de la ley*

Todas las legislaciones cuentan con un capítulo especial sobre sanciones en caso de incumplimiento a las disposiciones de la

³⁴ Baja California, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Tabasco y Tamaulipas.

ley; por lo tanto, todas las legislaciones cumplen con la fracción VII del artículo 6o. constitucional.

V. PRINCIPIO DE EXPEDITEZ DE LOS PROCEDIMIENTOS

1. *Procedimientos sencillos y expeditos para acceder a la información*

Un elemento importante para poder acceder a información relevante y oportuna es el de los plazos para atender las solicitudes. Es importante que los plazos estén señalados de manera expresa en las leyes, para otorgar certeza jurídica a los solicitantes.

En 23 (73%)³⁵ legislaciones se establece claramente que los ciudadanos deben contar con procedimientos sencillos y expeditos, por lo que se considera que estos estados cumplen con el principio señalado en la Constitución.

En tres (9%)³⁶ se hace referencia a la creación de formatos para la consulta de información, publicación de información de oficio o actualización de la información en un portal de forma expedita, pero no hay un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con procedimientos expeditos.

En San Luis Potosí (3%), la legislación establece sanciones para los servidores públicos que no cumplan de manera expedita las resoluciones, pero no establece la expeditéz en los procedimientos.

Finalmente, en cinco (15%)³⁷ de las legislaciones no hay pronunciamiento sobre este principio.

Independientemente de que se incluya la alusión al principio de sencillez y expeditéz de los procesos de acceso a la información, es importante analizar los plazos para acceder a la información, en términos de días hábiles.

³⁵ Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas y la Federación.

³⁶ Baja California, Michoacán y Puebla.

³⁷ Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro y Yucatán.

Cuadro 5
Inclusión legislativa del principio
de expeditéz de los procesos

<i>Características de la ley</i>	<i>Entidades federativas</i>
La ley señala expresamente que los ciudadanos deben contar con mecanismos <i>expeditos</i>	1. Aguascalientes 13. Nayarit 2. Baja California 14. Nuevo León 3. Chiapas 15. Oaxaca 4. Chihuahua 16. Quintana Roo 5. Coahuila 17. Sinaloa 6. Colima 18. Sonora 7. Distrito Federal 19. Tabasco 8. Durango 20. Tamaulipas 9. Guerrero 21. Tlaxcala 10. Jalisco 22. Veracruz 11. México 23. Zacatecas 12. Morelos 24. Federación
La ley establece sanciones para los servidores públicos que no cumplan de manera EXPEDITA las resoluciones	San Luis Potosí
La legislación se refiere a la creación de formatos para la consulta de información // publicación de información de oficio // actualización de la información en portal de forma expedita, pero no se pronuncia sobre la necesidad de contar con procedimientos expeditos.	1. Baja California Sur 2. Michoacán 3. Puebla
La ley no hace mención al respecto	1. Campeche 2. Guanajuato 3. Hidalgo 4. Querétaro 5. Yucatán

Fuente: Elaboración del autor.

En este rubro también encontramos heterogeneidad. Al contabilizar el número de días hábiles máximos para obtener la información desde la fecha de presentación de la solicitud, observamos que el promedio general para acceder a la información es de 29 días hábiles.

Como se observa en el cuadro 6, de los 33 casos estudiados, únicamente quince entidades³⁸ se encuentran por debajo del promedio. La Federación ocupa el primer lugar con un plazo total de cincuenta días, seguido por el estado de Baja California y Querétaro, en donde toma cuarenta días obtener información. Es decir, casi dos meses desde la fecha de presentación de la solicitud.

Cuadro 6
Plazos para la atención de solicitudes
de información pública

<i>Estado</i>	<i>Plazos para realizar prevenciones</i>	<i>Plazos de entrega de la información</i>	<i>Plazo adicional o ampliación</i>	<i>Plazo máximo</i>
Federación	10	20	20	50
Baja California Sur	10	15	15	40
Querétaro	10	20	10	40
Chiapas	5	20	10	35
Coahuila	5	20	10	35
Guanajuato	10	15	10	35
Guerrero	5	15	15	35
Nayarit	5	20	10	35
Oaxaca	5	15	15	35
Tabasco	5	20	10	35
Tamaulipas	5	20	10	35

³⁸ Durango, Estado de México, Baja California, Distrito Federal, Michoacán, Veracruz, Colima, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Jalisco.

<i>Estado</i>	<i>Plazos para realizar prevenciones</i>	<i>Plazos de entrega de la información</i>	<i>Plazo adicional o ampliación</i>	<i>Plazo máximo</i>
Yucatán	5	15	15	35
Zacatecas	5	20	10	35
Campeche	3	20	10	33
Aguascalientes	10	10	10	30
Hidalgo	3	15	10	30
Quintana Roo	10	10	10	30
Tlaxcala	5	15	10	30
Durango	3	15	10	28
México	5	15	7	27
Baja California	5	10	10	25
Distrito Federal	5	10	10	25
Michoacán	5	10	10	25
Veracruz	5	10	10	25
Colima	3	10	10	23
Morelos	3	10	10	23
Nuevo León	3	10	10	23
Puebla	3	10	10	23
San Luis Potosí	3	10	10	23
Chihuahua	5	10	5	20
Sinaloa	3	10	5	18
Sonora	0	15	0	15
Jalisco	0	5	5	10
Total:	5	14	10	29

Fuente: Elaboración del autor.

En promedio se establecen cinco días para prevenir al solicitante en caso de que su solicitud no sea clara. Los estados de Sonora y Jalisco no establecen en su ley el plazo para prevenir. Sin embargo, esto no necesariamente beneficia al solicitante, pues merma la capacidad de los sujetos obligados de entregar la información, lo que finalmente genera un perjuicio al peticionario.

2. Solicitudes de acceso a la información pública

La distribución de las solicitudes de información pública (SIP) entre las entidades federativas presenta desigualdades importantes, lo cual podría reflejar dos problemáticas distintas. Por un lado, la poca difusión del derecho de acceso a la información en cada uno de los estados, o bien la falta de participación y/o interés de los ciudadanos por conocer las actividades de sus gobiernos a través de la realización de SIP.

Para 2008, en términos porcentuales y sin considerar las SIP realizadas a la federación, cinco entidades federativas concentraron más del 60 % del total de solicitudes a nivel nacional: Distrito Federal (28.7%), Colima (13.1%),³⁹ Querétaro (8.0%),⁴⁰ Jalisco (7.7%) y el Estado de México (6.1%); mientras que otros estados como Zacatecas, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Nayarit y Veracruz no superan el 2% de SIP en todo el país.

La situación cambia si analizamos la cantidad de información que solicita la población de cada entidad federativa; es decir, el grado de participación de los ciudadanos por estado. En ese sentido, para 2008 Colima denota una importante cantidad de ciudadanos que ejercen su derecho, ya que fueron realizadas 3,306 SIP por cada cien mil habitantes. En ese orden le siguen Querétaro (716), Distrito Federal (472), Aguascalientes (243), datos que resultan significativos si consideramos como referencia a la federación, la cual en promedio sólo recibe 102 SIP.

Para 2009, el Distrito Federal, Colima, México, Jalisco y Guanajuato concentran el 65% de las solicitudes realizadas a nivel nacional. Resalta el incremento sustancial en las solicitudes recibidas por los sujetos obligados del Distrito Federal, las cuales pasaron de 41,164 en 2008, a 91,523 en 2009, lo que significó un

³⁹ Destaca Colima en el número de SIP recibidas; sin embargo, es importante señalar que en 2008 fueron realizadas 8,808 SIP a la Comisión de Aguas y Alcantarillado del municipio de Coquimatlán (47% del total); asimismo, el DIF del municipio de Comala recibió 3,181 SIP (17% del total).

⁴⁰ En 2008, el municipio de San Juan del Río recibió 7,412 SIP, lo que representó el 65% del total en el estado.

crecimiento del 122%; dicha entidad representó el 40% del total de solicitudes realizadas en 2009 en el país.

Respecto a la proporción de ciudadanos que ejercen su derecho de acceso a la información pública, Colima y el Distrito Federal continúan con una dinámica importante. En 2009 fueron realizadas 3,340 y 1,049 SIP por cada cien mil habitantes, respectivamente. Sin embargo, entidades como San Luis Potosí (de 125 a 333 SIP) y Quintana Roo (de 119 a 329 SIP) muestran un incremento sustancial en dicho indicador entre 2008 y 2009.

En entidades como Tlaxcala, Chiapas y Michoacán esta proporción disminuye significativamente, ya que sólo son realizadas 60, 59 y 46 SIP por cada cien mil habitantes, respectivamente.

En cuanto a la proporción de SIP realizadas a nivel nacional, para 2010, cinco entidades concentran el 70% de las solicitudes realizadas a nivel nacional: Distrito Federal (41.3%), Jalisco (9.1%), México (8.1%), Tabasco (6.7%) y San Luis Potosí (4.2%). Estados como Durango, Nayarit, Tlaxcala y Colima reúnen menos del 2% del total de SIP con 0.6, 0.4, 0.3 y 0.3 %, respectivamente.

Por otro lado, en 2010, el Distrito Federal, San Luis Potosí y Aguascalientes, al igual que en años anteriores, siguen manteniendo un nivel importante en la proporción de sus ciudadanos que realizan SIP (1,008; 348; y 321 SIP por cada cien mil habitantes, respectivamente); mientras que Veracruz (58), Tlaxcala (57), Michoacán (42) y Chiapas (31) continúan con bajos niveles de demanda de información por parte de sus ciudadanos.

Ahora bien, respecto a los plazos para acceder a la información, también encontramos heterogeneidad. De los 31 estados, la Federación y el Distrito Federal, únicamente quince entidades: Durango, Estado de México, Baja California, Distrito Federal, Michoacán, Veracruz, Colima, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Jalisco se encuentran por debajo del promedio de 29 días. La Federación ocupa el primer lugar con un plazo de cincuenta días, seguido por el estado de Baja California y Querétaro, en donde toma cuarenta días obtener información.

Es importante reconsiderar la relevancia de los órganos garantes como promotores de este derecho esencial para la vida democrática del país. No basta con la publicación de leyes para que los derechos sean ejercidos y garantizados, sino que es necesario tener instancias con capacidad jurídica y presupuestaria para asegurar que los sujetos obligados atiendan las solicitudes en los términos establecidos por la legislación.

Si en verdad aspiramos a construir una democracia sustentable en la que los ciudadanos participen activa e informadamente en los asuntos públicos, además de buscar el fortalecimiento de la capacidad financiera de estos organismos, los titulares de estas instancias debemos pensar en unir esfuerzos para impulsar una campaña nacional que promueva la importancia del ejercicio del derecho de acceso a la información.

No debemos permanecer inertes ante la desigual evolución del ejercicio de este derecho. El impulso a la transparencia y la rendición de cuentas deben ser igual en todas las entidades federativas. No olvidemos que un ciudadano poco informado tiene menos capacidad de defender sus derechos, de participar en los asuntos públicos y de mejorar su calidad de vida.

3. Procedimientos de los medios de impugnación en las entidades federativas

La fracción IV del artículo 6o. constitucional estatuye que las leyes deben prever procedimientos de revisión expeditos, lo cual implica que los ciudadanos, como titulares de derechos, deben contar con medios de control efectivos que les permitan hacerlos valer en caso de que éstos se vean menoscabados.

Las legislaciones en la materia han establecido medios de impugnación, que le permiten al ciudadano controvertir la actuación de los sujetos obligados para que ésta sea revisada y, en su caso, la autoridad “revisora” proceda a confirmar, revocar, modificar u ordenar la entrega de la información a los sujetos contra los cuales se interpongan dicho recurso.

Así, en materia de acceso a la información, a nivel nacional, existen diversos mecanismos, que en el presente estudio se clasificaron en seis categorías expuestas a continuación:

A. Primer grupo

En diecisiete entidades federativas⁴¹ y en la Federación la legislación contempla una sola instancia; es decir, el medio de defensa se presenta ante el órgano garante y es éste el que resuelve. Éste es el procedimiento que se considera como el más adecuado, y es el usado en el 55% de los casos.

En Morelos, San Luis Potosí, Veracruz y en la Federación, además de los recursos para controvertir la omisión, la inconformidad con la respuesta y las resoluciones emitidas por el órgano garante de San Luis Potosí, que imponen sanciones pecuniarias a los sujetos obligados en caso de incumplimiento a la ley, existe el recurso de reconsideración, que se interpone un año después de que el órgano garante emitió una resolución, con el objetivo de modificar el sentido de ésta.

En Veracruz, la respuesta que emite el órgano garante es impugnabile a través del juicio de protección de derechos humanos ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, salvo que se trate de la resolución emitida con motivo del recurso de reconsideración, la cual no admite recurso ordinario alguno.

En Zacatecas, la legislación también contempla el recurso de queja por omisión de respuesta y violaciones a la ley.

Dentro de este primer grupo, el promedio de días para resolver impugnaciones es de 51 días. Tomando en consideración la posibilidad de ampliar los plazos para resolver, la Federación es la que se tarda más en solventar las impugnaciones, con un plazo máximo de 105 días, seguida por los estados de Coahuila, con 88 días, y Baja California, Guerrero y Nayarit, con 65 días; en con-

⁴¹ Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

traste, las legislaciones de Sinaloa y Tlaxcala contemplan plazos de 25 y 23 días, respectivamente.

Finalmente, como se observa en el cuadro siguiente, de los dieciocho órganos garantes que integran el primer grupo, el 56% resuelve en un plazo de tiempo menor que el promedio del grupo.

Cuadro 7
Plazos para resolver dentro del primer grupo

<i>Estado</i>	<i>Plazo de interposición</i>	<i>Prevención</i>	<i>Resolución</i> ⁴²	<i>Ampliación de resolución</i>	<i>Plazo máximo</i>
Federal	15	5	50	50	105 ⁴³
Coahuila	15	3	40	40	88
Baja California	15	5	50	10	65
Guerrero	10	5	45	15	65
Nayarit	10	5	60	0 ⁴⁴	65
Zacatecas ⁴⁵	10	4	30	30	64
Colima	15	3	60 ⁴⁶	0	63
Distrito Federal	15	3	40	20	63
Veracruz ⁴⁷	15	5	30	10	45

⁴² En los estados de Baja California, Veracruz, Campeche, Quintana Roo, Baja California Sur, Durango, Sinaloa y Tlaxcala, la legislación no señala plazos específicos; por lo tanto, los plazos que se presentan son aproximados.

⁴³ Procede el recurso de reconsideración contra el IFAI un año después de emitida la resolución.

⁴⁴ Si bien la Ley de Transparencia establece que se puede ampliar el plazo, no señala un término para ello. “Artículo 80. El Instituto emitirá la resolución debidamente fundada y motivada, en un término no mayor de sesenta días hábiles, contados a partir de la interposición del recurso, ya sea confirmando, modificando o revocando dicha resolución. Este plazo podrá, en casos excepcionales, ser ampliado previa notificación al solicitante”.

⁴⁵ La legislación también contempla el recurso de queja para omisión de respuesta y violaciones a la ley.

⁴⁶ El plazo de sesenta días es a partir de que se pongan en resolución los autos, pero la ley no señala un plazo para ello.

⁴⁷ Procede el recurso de reconsideración.

<i>Estado</i>	<i>Plazo de interposición</i>	<i>Prevención</i>	<i>Resolución</i>	<i>Ampliación de resolución</i>	<i>Plazo máximo</i>
Campeche	15	5	38	NE	43
Quintana Roo ⁴⁸	15	5	30	0	35
Tamaulipas	10	5	30	0	35
Baja California Sur	10	3	20	10	33
Morelos ⁴⁹	30	3	30	0	33
San Luis Potosí ⁵⁰	15	3	30	0	33
Durango	10	3	24	0	27
Sinaloa	10	5	20	0	25
Tlaxcala	15	3	20 ⁵¹	0	23
<i>Promedio</i>	14	4	36	10	51

Fuente: Elaboración del autor.

B. Segundo grupo

La legislación contempla una sola instancia; sin embargo, el recurso se presenta ante las unidades de enlace o ante el órgano garante, y resuelve este último. En estos casos la función de las unidades de enlace consiste únicamente en turnar el recurso de revisión al órgano garante, para que éste resuelva dentro de los plazos establecidos en la ley.

⁴⁸ Puede ampliarse el plazo de celebración de la audiencia, pero la Ley no señala un plazo. “Artículo 81. Habiendo transcurrido el plazo para contestar el recurso, el Consejero Instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los diez días hábiles siguientes. El Consejero Instructor podrá ampliar prudentemente el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite”.

⁴⁹ Procede el recurso de reconsideración.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Los plazos para prevención y resolución están establecidos en el Reglamento de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala.

Dentro de este grupo se encuentran los estados de Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tabasco. En estos nueve estados, el plazo promedio para resolver las inconformidades es de cuarenta días.

El estado de Puebla es el que tarda más tiempo en resolver las inconformidades con un plazo de 94 días, seguido por Chihuahua con 38 días; en contraste, el estado de Querétaro establece un plazo de tan sólo 26 días.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, a excepción de Puebla, los estados de este grupo resuelven en un periodo por debajo del promedio del grupo. Ello obedece al hecho de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla no señala un plazo específico para la resolución de los recursos de revisión, por lo que el plazo aproximado, con base en el artículo 47,⁵² sobrepasa los noventa días, lo cual incrementa el promedio en 7 días hábiles.

⁵² “Artículo 47. Agotado el procedimiento a que se refiere el artículo anterior (aproximadamente 25 días), la Comisión o el órgano análogo resolverá el recurso en un término que no exceda de treinta días hábiles en los que podrá confirmar, revocar total o parcialmente el acto o resolución que se impugna o sobreseer el procedimiento. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual”.

Cuadro 8

Plazos para resolver dentro del segundo grupo

<i>Estado</i>	<i>Presentación</i>	<i>Plazo para turnar</i>	<i>Prevención</i>	<i>Resolución</i> ⁵³	<i>Ampliación resolución</i>	<i>Plazo máximo</i>
Puebla	10	3	3	55 ⁵⁴	30 días	94 ⁵⁵
Chihuahua	15	6	2	30	NO	38
Oaxaca	15	3	NE	33	NO	36
Tabasco	15	1	5	30	NO	36
Michoacán	10	3	3	28	NO	34
Nuevo León	10	3	3	28	NO	34
Chiapas	10	5	3	25	NO	33 ⁵⁶
México	15	3 ⁵⁷	NE	30	NO	33
Querétaro	15	3	3 ⁵⁸	20 ⁵⁹	NO	26
Promedio	13	3	2	31		40

Fuente: Elaboración del autor.

⁵³ En los estados de Puebla, Oaxaca, Michoacán, Nuevo León, Chiapas y Querétaro, las legislaciones no señalan plazos específicos, por lo que los plazos que se presentan son aproximados y se encuentran identificados en negritas.

⁵⁴ “Artículo 47. Agotado el procedimiento a que se refiere el artículo anterior (aproximadamente 25 días), la Comisión o el órgano análogo resolverá el recurso en un término que no exceda de treinta días hábiles en los que podrá confirmar, revocar total o parcialmente el acto o resolución que se impugna o sobreseer el procedimiento. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual”.

⁵⁵ La ley establece un plazo para ratificar la presentación del recurso de tres días, que se cuentan en el plazo máximo.

⁵⁶ El plazo para turnar y rendir informe de Ley es el mismo. Esto está considerado en el cómputo del plazo máximo.

⁵⁷ Establecido en el punto 68 de los Lineamientos para la Recepción, Trámite y Resolución de las Solicitudes de Acceso a la Información Pública, Acceso, Modificación, Sustitución, Rectificación o Supresión Parcial o Total de Datos Personales, así como de los Recursos de Revisión que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 30/10/2008.

⁵⁸ Establecido en el Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro.

⁵⁹ La ley no establece un plazo determinado para el periodo probatorio; se considera el plazo de cinco días, como lo señala la fracción IV del artículo 36.

C. Tercer grupo

Resuelve una sola instancia distinta al órgano garante. El cuarto grupo lo integra el estado de Sonora, donde el medio de defensa se interpone ante las unidades de enlace o ante el Tribunal, pero es resuelto por un tribunal. En caso de que el recurso se interponga ante las unidades de enlace, como se observa en el cuadro siguiente, éstas tienen la única función de remitir al tribunal, quien resuelve en un plazo aproximado de 35 días.

Cuadro 9
Plazos para resolver dentro del tercer grupo

<i>Estado</i>	<i>Plazo interposición</i>	<i>Plazo para turnar</i>	<i>Plazo para prevención</i>	<i>Plazo aproximado de resolución</i> ⁶⁰	<i>Plazo máximo</i>
Sonora	15	12 horas	3	31	35
<i>Promedio</i>					35

Fuente: Elaboración del autor.

Es importante señalar que Sonora es el único estado en el país donde resuelve un tribunal y no el órgano garante, pues hasta 2009 este grupo estaba integrado también por los estados de Baja California y Baja California Sur, los cuales reformaron sus leyes para dotar de esta facultad a los órganos garantes en 2010.

D. Cuarto grupo

En estos casos la ley contempla dos instancias, resuelven las unidades de enlace, en primera instancia, y el órgano garante, en segunda instancia. Este cuarto grupo lo integran los estados de Aguascalientes e Hidalgo.

⁶⁰ La legislación no señala plazos específicos, por lo que el plazo que se presenta es aproximado de acuerdo con lo expresado en la ley, y se presenta en negritas.

En la primera instancia, el ciudadano debe impugnar ante la unidad de enlace del sujeto obligado que le dio respuesta, la que deberá pronunciarse sobre la inconformidad del ciudadano en el sentido de confirmar, modificar o revocar la respuesta emitida en un promedio de diez días, sin posibilidad de poder ampliar el plazo.

En la segunda instancia, el ciudadano puede controvertir la respuesta emitida por la unidad de enlace ante el órgano garante, el que deberá emitir un pronunciamiento al respecto en un término promedio de veinte días hábiles.

En este grupo, el promedio de tiempo para emitir resolución es de 36 días.

El estado de Hidalgo es el que más tarda en resolver las impugnaciones, con un plazo de cincuenta días, mientras que el estado de Aguascalientes tarda únicamente diecisiete días.

Cuadro 10
Plazos para resolver dentro del cuarto grupo

<i>Estado</i>	<i>Unidad de enlace del sujeto obligado</i>				<i>Órgano garante</i>			
	<i>Plazo interposición 1a. instancia</i>	<i>Preven- ción</i>	<i>Plazo resolu- ción 1a. instancia</i>	<i>Plazo inter- posición 2a. instancia</i>	<i>Preven- ción</i>	<i>Plazo resolu- ción 2a. instancia</i>	<i>Amplia- ción reso- lución 1a. instancia</i>	<i>Plazo máximo</i>
Aguascalientes	2	NS	5	10	2 ⁶¹	10	NO	17
Hidalgo	10	5	15	10	5	30	NO	55
<i>Promedio</i>	6		10	10	3.5	20		36

NS: No señala.

Fuente: Elaboración del autor.

E. Quinto grupo

En esta categoría se encuentran los estados de Guanajuato y Yucatán, donde también existen dos instancias, pero únicamente

⁶¹ Reglamento del Recurso de Inconformidad. Reglamento publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* el 14 de mayo de 2007.

al interior del órgano garante. La primera constituye un medio de impugnación para el ciudadano, mientras que la segunda instancia lo es para los entes públicos.

La primera instancia es resuelta por el director general y el secretario ejecutivo, respectivamente, en un plazo promedio de veintiún días; en tanto que la segunda instancia es resuelta por el consejo general en aproximadamente veinte días en Guanajuato y 37 en Yucatán, considerando que la legislación no establece un plazo específico en ambos casos.

Las legislaciones no señalan un plazo para realizar prevenciones en segunda instancia, y tampoco contemplan la posibilidad de ampliar los plazos de resolución en ninguna de las dos instancias, como puede observarse en el cuadro siguiente.

Los procedimientos y plazos de resolución establecidos en las diferentes legislaciones vuelven engorroso el ejercicio del derecho al imponer plazos o acciones innecesarias a los solicitantes. En este sentido, resultaría importante homogeneizar los mecanismos de impugnación, y quizá definir a nivel nacional una sola instancia.

Cuadro 11
Plazos de resolución dentro del quinto grupo

<i>Estado</i>	<i>1a. instancia para ciudadanos</i>			<i>2a. instancia sujetos obligados</i>			
	<i>Plazo interposición</i>	<i>Prevención</i>	<i>Resolución</i>	<i>Plazo interposición</i>	<i>Prevención</i>	<i>Plazo aproximado de Resolución</i> ⁶²	<i>Plazo máximo</i>
Guanajuato	15	5 ⁶³	17 días	10	NS	20	37
Yucatán	15	5 ⁶⁴	25 días	10	NS	37	37
Promedio	15	5		10		28.5	37

Fuente: Elaboración del autor.

⁶² La legislación no señala plazos específicos, por lo que los plazos que se presentan son aproximados, y se encuentran identificados en negritas.

⁶³ El plazo de prevención está establecido en el Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato.

⁶⁴ El plazo de prevención está establecido en el Reglamento Interior del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

F. Sexto grupo

Finalmente, el sexto grupo lo representa el estado de Jalisco, que prevé un procedimiento atípico en el que existen dos medios para que se efectúe la revisión:

En primera instancia se expresa la revisión oficiosa, una en la cual el sujeto obligado remite al Instituto, previa notificación al solicitante una copia de la solicitud rechazada y del acuerdo, así como un informe en el que se justifique la negativa. El Instituto decide revisar o no el caso de manera oficiosa, con base en su importancia o cuando se aprecie que la negativa no haya sido suficientemente fundada y motivada; si procede la revisión, notifica al solicitante a más tardar en un día hábil; si el particular no fue notificado, procede el recurso de revisión.

Si bien este instrumento pretende dotar de expeditéz y certidumbre al solicitante respecto a que la información fue negada en estricto apego a la ley, es importante señalar que, considerando las restricciones de recursos del órgano garante y el amplio número de sujetos obligados, es prácticamente imposible que puedan ser revisadas a detalle las negativas de acceso.

Una vez que el órgano garante haya realizado la revisión oficiosa, o en caso de que no haya sido notificado del resultado de la revisión por parte del órgano garante, el particular puede interponer el recurso de revisión ante el Instituto, dentro de los siete días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en que el solicitante debió ser notificado sobre la procedencia o no de la revisión oficiosa.

La legislación de este estado no establece plazos para tramitar la impugnación, una vez analizada de oficio para convertirse en recurso de revisión, y tampoco señala plazos para realizar prevenciones, una vez recibido el recurso de revisión. En consecuencia, el plazo promedio para emitir una resolución son catorce días, conforme al cuadro siguiente.

Cuadro 12
Plazos de resolución con procedimiento atípico

<i>Estado</i>	<i>Plazo interposición</i>	<i>Plazo para turnar</i>	<i>Prevención</i>	<i>Plazo resolución</i>	<i>Plazo máximo</i>
Jalisco	7	NA	NE	7	14
Promedio				7	14

Fuente: Elaboración del autor.

Si bien en el 55% de las legislaciones se establece una sola instancia ante el órgano garante, falta realizar un esfuerzo por minimizar al máximo los plazos de resolución de los distintos medios de impugnación y, sobre todo, establecerlos de manera específica en las legislaciones, para brindar certeza jurídica a los recurrentes sobre los plazos en los que se resolverá su inconformidad, dado que el 30% de los estados⁶⁵ no señala un plazo específico desde la admisión hasta la resolución, causando con ello que los plazos en la sustanciación puedan ser ampliados indefinidamente, contraviniendo así el principio de expeditez establecido en el artículo 6o. constitucional.

4. Definitividad de las resoluciones

Si bien el artículo 6o. de la Constitución no establece de manera expresa que las resoluciones de los órganos garantes deben ser definitivas, éste es un elemento fundamental para asegurar que el proceso sea expedito, pues si se permite a los sujetos obligados que puedan impugnar las resoluciones de los órganos garantes, los procesos podrían extenderse hasta hacer que el obtener la información ya no sea de utilidad, por no ser oportuna.

Como se muestra en el siguiente cuadro, en 61% de las legislaciones se establece que las resoluciones emitidas por el ór-

⁶⁵ Baja California, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora y Yucatán.

gano garante son definitivas;⁶⁶ en 30% de ellas la legislación no se pronuncia al respecto;⁶⁷ en 6% el texto no es claro respecto a si los sujetos obligados pueden impugnar las resoluciones; y finalmente, sólo en el estado de Campeche las resoluciones son impugnables.

Cuadro 13
Definitividad de las resoluciones emitidas
por los órganos garantes

<i>Características de la ley</i>	<i>Entidades federativas</i>	
Señala que son definitivas	1. Aguascalientes 2. Baja California 3. Baja California Sur 4. Coahuila 5. Distrito Federal 6. Estado de México 7. Durango 8. Guerrero 9. Morelos 10. Nayarit	11. Oaxaca 12. Querétaro 13. San Luis Potosí 14. Sinaloa 15. Sonora 16. Tabasco 17. Veracruz 18. Yucatán 19. Zacatecas 20. Federación
No hacen mención al respecto	1. Chihuahua 2. Colima 3. Guanajuato 4. Hidalgo 5. Jalisco	6. Michoacán 7. Nuevo León 8. Puebla 9. Quintana Roo 10. Tlaxcala
El texto no es claro sobre la capacidad de los sujetos obligados para impugnar las resoluciones	1. Tamaulipas 2. Chiapas	
NO son definitivas, pueden impugnarse ante tribunales por los sujetos obligados	Campeche	

Fuente: Elaboración del autor.

⁶⁶ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y la Federación.

⁶⁷ Chihuahua, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala.

En este sentido, durante 2009 se interpusieron cuatro recursos de revisión contra las resoluciones de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC) ante el Tribunal Superior de Justicia de Campeche (TSJEC), los cuales fueron resueltos en un plazo promedio de 10.5 meses, lo que denota claramente que permitir la impugnación de las resoluciones emitidas por el órgano garante vuelve nugatorio el derecho de acceso a la información de los particulares al sujetarse a tiempos y procedimientos excesivos, lo que es contrario al texto constitucional.⁶⁸

El primero de ellos, presentado por la Secretaría de Fomento Industrial y Comercial ante el TSJEC el 19 de febrero de 2009, se resolvió catorce meses después, el 6 de abril de 2010, dándose cumplimiento a la resolución hasta el 10 de agosto de 2010, dos meses después de que fue notificada la resolución del TSJEC al órgano garante.

Dos recursos fueron interpuestos por el Instituto Electoral del Estado de Campeche y declarados procedentes por el TSJEC. El primero, presentado el 29 de abril de 2009, fue resuelto diez meses después de interpuesto, el 22 de febrero de 2010, y notificado al órgano garante trece meses después de interpuesto, el 22 de marzo de 2010. El segundo recurso fue interpuesto el 4 de junio de 2009, se resolvió ocho meses después, el 8 de febrero de 2010, y se notificó poco más de un mes después. Ambos recursos fueron declarados improcedentes.

Finalmente, el recurso interpuesto por la Secretaría de la Contraloría del Estado de Campeche se presentó el 15 de julio de 2009, y fue resuelto diez meses después, el 24 de mayo de 2010. La información fue recibida por el solicitante el 27 de agosto de

⁶⁸ Estado que guardan los recursos de revisión resueltos durante 2009 por la COTAIPEC y que fueron impugnados ante el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, publicados en cumplimiento a la fracción XI del artículo 5o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en http://www.cotaipec.org.mx/pdf/procedimientos_contenciosos/PROCEDIMIENTOS_CONTENCIOSOS2009.pdf.

2010, trece meses después de que el ente público impugnó la respuesta del órgano garante.

Durante 2010 se presentaron seis recursos en contra de las resoluciones de la COTAPEEC, de las cuales dos se encuentran pendientes de resolución.⁶⁹

Los cuatro recursos que han sido resueltos por el TSJEC fueron presentados por la Unidad de Acceso Común a la Información Pública en Poder de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado de Campeche, dos de ellos en favor de la Secretaría de Finanzas, resueltos en tres y dos meses, respectivamente; uno a favor de la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental, resuelto en dos meses, y el último de ellos, interpuesto a favor de INDESALUD, resuelto en ocho días hábiles.

El Pleno del TSJEC, órgano ante el cual se sustancian los recursos contra las resoluciones de la COTAPEEC,⁷⁰ resolvió en contra del órgano garante en el 50% de los casos; esto es, en el recurso RR/018/10 modificó la resolución del órgano garante, en el recurso RR/025/10 y acumulados RR/026/10, RR/027/10 Y RR/028/10, revocó; en el recurso RR/046/10 y acumulado RR/047/10, sobreseyó, y, finalmente, en el recurso RR/059/10 determinó desecharlo.

5. Análisis de las solicitudes de información recurridas en 2008 y 2009

Se realizó un análisis del número de solicitudes de información recibidas y del número de recursos de revisión recibidos por

⁶⁹ RR/045/10 interpuesto por la Unidad de Acceso Común a la Información Pública en Poder de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado de Campeche en favor de la Secretaría de Finanzas el 6 de octubre de 2010, y RR/055/10 interpuesto por la Unidad de Acceso Común a la Información Pública en Poder de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado de Campeche en favor de la Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental el 4 de noviembre de 2010.

⁷⁰ Artículo 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.

los órganos garantes (véase anexo 1). Para 2008, en términos absolutos, a nivel nacional, San Luis Potosí presenta el mayor número de recursos de revisión con 769, seguido del Distrito Federal (742), Estado de México (553), Jalisco (521) y Durango (391), mientras que a nivel federal fueron interpuestos 6,053 recursos de impugnación. Entidades como Baja California, Baja California Sur y Tamaulipas cuentan con el menor número de inconformidades con siete, cinco y una, respectivamente.

Sin embargo, es importante considerar el tamaño de la población, así como el número de solicitudes de información pública (SIP) realizadas en toda la entidad federativa, ya que existe una relación directa entre el total de SIP y la inconformidad con las respuestas recibidas a éstas.

En ese sentido, en 2008, Durango presenta una alta proporción de solicitudes de información pública recurridas; es decir, inconformidades contra las respuestas, con 29%; esto significa que en tres de cada diez SIP el ciudadano tiene problemas para acceder a la información de las autoridades. En ese orden, le siguen San Luis Potosí (25.4%), Nayarit (20.3%), Veracruz (15.3%) y Zacatecas (7.7%). A nivel nacional, el promedio de recurrencia es de 3.4%, mientras que la Federación cuenta con un índice de 5.8 por ciento.

Caso contrario son las entidades como Sinaloa, con el 0.4% de las SIP recurridas, seguida de Baja California (0.2%) y Colima (0.1%), en las cuales menos del 1% de las SIP son recurridas; en otras palabras, en menos de una de cada cien solicitudes se observan inconformidades.

Para 2009, la entidad con más recursos de revisión fue el Estado de México (2,360), seguido por el Distrito Federal (1,227), Jalisco (717) y Morelos (538). Por su parte, la Federación reportó un total de 6,038 recursos de impugnación.

Para 2009, las entidades que presentan un alto porcentaje de solicitudes recurridas son el Estado de México (16.5%), Morelos (12.8%), Nayarit (12.6%) y Veracruz (10.9). En contraste, las entidades que tuvieron un menor índice de solicitudes recurridas

fueron Hidalgo (0.3%), Colima (0.1%), San Luis Potosí (0.1%) y Baja California (0.02%).

En el caso del Distrito Federal (DF), la ley obliga a las dependencias del gobierno a informar (a través de una leyenda en el formato de SIP) a los ciudadanos sobre su derecho a interponer un recurso de revisión (RR), en caso de estar inconforme con la respuesta recibida. Entre 2008 y 2009, el DF observa índices de recurrencia de 1.80 y 1.34%, respectivamente, lo que es explicado por la mejoría observada en las respuestas que ofrecen las dependencias públicas a los ciudadanos, así como por la preocupación de dichas instituciones por capacitar a sus servidores públicos en temas de la ley de transparencia local.

Del análisis de las solicitudes de información recibidas en los estados y los recursos de revisión resueltos por los órganos garantes del país se obtuvo el porcentaje de solicitudes de información que se convierten en recursos de revisión.

Con esta información podemos identificar, entre otras cosas, en qué estados las respuestas emitidas por los entes públicos no son satisfactorias y tienen que ser revisadas por los órganos garantes; qué estados han obtenido una mejora comparativa de un año a otro respecto a la capacitación de servidores públicos encargados de la atención de las solicitudes de información.

En comparación con el año 2008, en el cual el porcentaje más alto de solicitudes recurridas fue de 29%, en 2009 el porcentaje más alto fue de 16.5%, lo que podría implicar una significativa mejora en la calidad de las respuestas emitidas por los sujetos obligados.

En particular, destaca el caso de San Luis Potosí, que de ser la segunda entidad con mayor número de solicitudes recurridas en 2008 (25.4%), en 2009 fue el segundo estado con menor índice de recurrencia de SIP, 0.1%. El mismo ejemplo se presentó en la Federación, ya que el señalado índice disminuyó de 5.8 a 5.1%.

Para 2010 se observa un cambio sustancial en el índice de recurrencia de las SIP a nivel nacional, puesto que de 3.4%, en

2009, se incrementó a 7.9% en 2010, lo cual podría indicar un mayor conocimiento, por parte de los ciudadanos, de los medios de impugnación ante la falta o inconformidad con las respuestas recibidas.

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, destaca el caso de San Luis Potosí, que incrementó nuevamente, de forma notaria, dicho índice de 0.1%, en 2009, a 40.5% en 2010; en tanto, el Distrito Federal, Hidalgo y Aguascalientes, para el 2010, mantienen las menores tasas de recurrencia con 2.1, 2.0 y 1.8%, respectivamente.

Los datos de bajas y altas tasas de recurrencia pueden ser explicados por dos problemáticas distintas: la primera se encuentra relacionada con las capacidades desarrolladas por las dependencias públicas para dar respuestas claras, argumentadas y en los plazos establecidos por la ley a las solicitudes de información pública realizadas por ciudadanos; estos elementos serían determinantes para interponer o no un recurso de revisión.

La segunda está vinculada con la difusión de los medios de impugnación ante las respuestas emitidas por las dependencias; es decir, el conocimiento que tengan los ciudadanos de recurrir ante una segunda instancia para obtener la información solicitada.

Las explicaciones de dichas proporciones son múltiples en nuestro país, y la interposición de medios de impugnación depende también de las legislaciones locales.

VI. AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS GARANTES

Los organismos encargados de salvaguardar el derecho de acceso a la información deben reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o in-

directas de los órganos de autoridad, y que actuarán de manera profesional, objetiva y apegada a derecho.

Para lograrlo, la reforma estableció que los órganos debían tener tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: operativa, que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria, que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normativa, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencias conforme a la ley; y, finalmente, la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente, debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

1. *Especialización*

Como ya se indicó, una de las primeras características que establece la Constitución es la especialización de los órganos garantes.

El 73%⁷¹ de las legislaciones de los estados y la Federación señalan que el órgano garante es un órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información; es decir, de sus funciones se desprende su especialización, pero estas 24 leyes no señalan textualmente esta característica; en tanto que en el 18% de las legislaciones sí se señala,⁷² y el restante 9% de éstas⁷³ no mencionan nada al respecto.

⁷¹ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y la Federación.

⁷² Baja California, Durango, Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas.

⁷³ Chihuahua, Jalisco y Michoacán.

Cuadro 15
Pronunciamiento en las leyes respecto
a la especialización del órgano garante

<i>Características</i>	<i>Entidades federativas</i>	
Establece la creación de un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; siendo éste el órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública.	1 Aguascalientes	13 Nayarit
	2 Baja California Sur	14 Oaxaca
	3 Campeche	15 Querétaro
	4 Chiapas	16 Quintana Roo
	5 Coahuila	17 San Luis Potosí
	6 Colima	18 Sonora
	7 Distrito Federal	19 Tabasco
	8 Estado de México	20 Tlaxcala
	9 Guanajuato	21 Veracruz
	10 Guerrero	22 Yucatán
	11 Hidalgo	23 Zacatecas
	12 Morelos	24 Federación
La ley señala textualmente la especialización del órgano garante.	1 Baja California	4 Puebla
	2 Durango	5 Sinaloa
	3 Nuevo León	6 Tamaulipas
La ley no señala nada al respecto.	1 Chihuahua	3 Michoacán
	2 Jalisco	

Fuente: Elaboración del autor.

Es importante indicar que la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del órgano garante del derecho de acceso a la información para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del estado, como pretendió realizarse en Querétaro.⁷⁴

⁷⁴ Sentencia dictada en la Acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, promovidas las dos primeras por el procurador general de la República y la última por el Partido del Trabajo en contra del

2. *Imparcialidad*

La imparcialidad de los órganos garantes es uno de los atributos que mayor importancia revisten para la consolidación del ejercicio de este derecho. Dado que la imparcialidad de los integrantes de los órganos garantes puede estar condicionada a aspectos de índole organizativa, se decidió analizar la composición de estas instancias, la duración en el cargo, los mecanismos de designación de los integrantes, así como de su presidente, y el tipo de renovación de los integrantes del órgano garante.

A. Número de integrantes que presiden el órgano garante

Se considera que el número de integrantes del órgano garante debe estar definido con base en criterios poblacionales, buscando que se conforme por un número impar de integrantes, con la finalidad de reducir las posibilidades de empate en la toma de decisiones.

En el 76% de los estados,⁷⁵ los órganos garantes se integran por tres consejeros o comisionados; Querétaro (3%) es el único estado que se integra por cuatro comisionados; y en seis estados⁷⁶ y la Federación, es decir, en el restante 21% de las entidades, se integran por cinco.

Cabe señalar que en el único estado cuyo órgano de dirección se integra por un número de comisionados impar, el comi-

Poder Legislativo del Estado de Querétaro y otras autoridades, y votos particular del ministro Genaro David Góngora Pimentel y de minoría de este último y del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, publicada en el *Diario Oficial* el 21 de noviembre de 2008.

⁷⁵ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁷⁶ Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México y Nayarit.

sionado ejecutivo tiene el voto de calidad⁷⁷ y es, además, el único en percibir un salario.⁷⁸

Es importante comentar que en los estados de Nayarit y Querétaro los consejeros son honorarios, salvo el presidente del órgano garante, quien sí recibe una remuneración. Esto puede afectar el desempeño de las funciones de los integrantes, pues se ven obligados a desarrollar actividades profesionales distintas para solventar los gastos de manutención, lo que si bien no necesariamente afecta la imparcialidad de sus funciones, sí puede mermar su capacidad para conocer los asuntos que debe resolver de manera adecuada e incidir en su nivel de especialización.

B. Duración de los miembros del órgano garante en el cargo

Respecto a la duración en el cargo como comisionado o consejero, en el 9% de los estados ocupan el puesto por tres años; en Jalisco y Michoacán es posible reelegirse, y en Tlaxcala, no.

En 27% de los casos la legislación señala que el encargo dura cuatro años. En Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero y Zacatecas es posible reelegirse; no así en Baja California y Querétaro; mientras que en Baja California Sur, Morelos y San Luis Potosí no se especifica si existe reelección.

⁷⁷ Artículo 8 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Información Gubernamental del Estado de Querétaro:

“El Pleno es el órgano colegiado de discusión de la Comisión, el cual está integrado por el comisionado ejecutivo y los tres comisionados establecidos en la Ley.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes. En caso de empate, el comisionado ejecutivo tendrá voto de calidad”.

⁷⁸ El artículo 30 de la Ley de Transparencia establece que “Salvo el caso del Comisionado Ejecutivo, los cargos de los comisionados serán honoríficos, por lo que no percibirán ingreso, remuneración, prestación, emolumento, compensación o retribución alguna y su designación no implicará relación laboral. Los comisionados podrán ser removidos por la Legislatura del Estado, con la votación requerida para su elección”.

En el 15% de las entidades el cargo es por cinco años, con posibilidad de reelección en el estado de México y Tabasco, y sin reelección en Nuevo León; en Nayarit y Yucatán tampoco se señala si existe reelección.

En el 27% de los estados son electos por seis años, con reelección en Hidalgo, Sonora, Tamaulipas y Quintana Roo, aunque en este último caso la reelección es sólo por tres años más; en Campeche, Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz no pueden ser reelectos; mientras que en Puebla no se señala si existe reelección.

En el restante 22% son designados por siete años, con reelección en Coahuila, y sin reelección en Chihuahua, Colima, Durango, Sinaloa y la Federación; en el estado de Chiapas no se señala si existe reelección.

Con excepción de Quintana Roo, en todos los casos la reelección es para ocupar el cargo hasta por el mismo periodo de tiempo. En cuanto a esta posibilidad de reelección, se considera que ésta debe estar sujeta a la evaluación del desempeño y que pueda ser a petición del comisionado en funciones, independientemente de que otros candidatos participen en el proceso.

C. Tipo de renovación de los integrantes de los órganos garantes

Un elemento más a tomar en consideración es el tipo de renovación. Si bien este aspecto no necesariamente impacta en el ejercicio imparcial de las funciones, sí puede incidir en los niveles de profesionalización de estas instancias, porque al ser renovados todos los integrantes hay una merma importante en los niveles de aprendizaje organizacional, y es necesario que los nuevos integrantes adquieran los conocimientos necesarios.

En el 42%⁷⁹ de los estados y en la Federación, la renovación de los miembros del órgano garante es escalonada, lo cual contri-

⁷⁹ Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Federación.

buye al mantenimiento de la memoria organizacional y reduce la pérdida de conocimiento; en el 16%, los comisionados o consejeros son renovados al mismo tiempo,⁸⁰ aunque la posibilidad de reelección en Zacatecas puede permitir que algunos integrantes permanezcan en el puesto; y en el 42% restante⁸¹ la legislación no señala cómo debe efectuarse la renovación de los miembros del órgano garante de manera expresa, aunque al permitirse la reelección en Aguascalientes, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán y Tabasco, las posibilidades de que exista renovación escalonada son altas.

D. Propuesta y designación de los miembros del órgano garante

Uno de los aspectos que puede afectar de manera considerable la imparcialidad de los comisionados o consejeros es el mecanismo de designación de los integrantes del órgano garante. Ciertos tipos de designación pueden surgir de lealtades partidistas o del propio titular del Ejecutivo, y pueden poner en entredicho la legitimidad de estas instancias.

Uno de los mecanismos más adecuados es el de establecer convocatorias abiertas en las que cualquier persona u organización no gubernamental pueda postular candidatos, pues esto permite que no sólo aquellos que cuentan con el respaldo de un partido puedan participar en el proceso. Esta forma de selección es utilizada en 36% de los estados:⁸² la propuesta se realiza mediante convocatoria pública emitida por el Congreso del estado; en otro 42% de los estados y en la Federación,⁸³ la propuesta es

⁸⁰ Campeche, Distrito Federal, Durango, Nuevo León y Zacatecas.

⁸¹ Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas y Veracruz.

⁸² Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

⁸³ Chiapas, Baja California, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Federación.

presentada por el titular del Poder Ejecutivo; y en el 9% de los estados⁸⁴ restantes la propuesta es presentada por las fracciones parlamentarias.

En 12% de los estados se llevan a cabo procedimientos especiales, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Guanajuato: cada uno de los poderes del estado propone y aprueba la designación de un consejero.⁸⁵
- Chihuahua: convocatoria abierta suscrita por los representantes de los poderes del estado, quienes integran una comisión que propone veinte candidatos. Las propuestas se remiten al Congreso del estado para su selección y aprobación.⁸⁶
- Coahuila: convocatoria pública emitida por el Instituto de Transparencia.⁸⁷
- Nayarit: dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer; un notario designado por el Colegio de Notarios Públicos del Estado; un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.⁸⁸

Salvo en los estados de Nayarit y Guanajuato, en las demás entidades federativas las designaciones son aprobadas por los poderes legislativos; en el caso de la Federación, los nombramientos de los comisionados no son aprobados, sino “objetados” por la Cámara de Senadores. En caso de no haber objeción al nombramiento, se entiende como autorizado.

⁸⁴ Baja California Sur, Campeche y Quintana Roo.

⁸⁵ Artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

⁸⁶ Artículo 48 de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

⁸⁷ Artículo 32 de la Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.

⁸⁸ Artículo 40 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.

En la mayoría de los estados se designa sólo a los integrantes del órgano garante; en el 42% de los estados⁸⁹ se designan suplentes por cada uno de los integrantes del órgano garante; y en Baja California y Nuevo León se nombra un suplente único, que cubre las ausencias de los comisionados.

*E. Designación del presidente de los órganos garantes
y duración en el puesto*

El presidente es quien tiene la representación legal y, generalmente, quien responde ante la sociedad por las funciones del órgano garante. El mecanismo de elección dominante, en el 64% de los estados⁹⁰ y en la Federación, es que los propios consejeros o comisionados electos proponen y aprueban, por mayoría de votos, la designación del presidente del órgano garante.

En el 18% de los estados la propuesta es emitida y aprobada por los congresos estatales, lo cual permite evitar tensiones entre los integrantes de los órganos garantes y traslada posibles conflictos a una esfera externa.

Sólo en tres casos el Poder Ejecutivo interviene en los procesos internos. En el Estado de México y Oaxaca la propuesta es presentada por el gobernador del estado y aprobada por el Congreso estatal; y en el caso de Guanajuato, el gobernador del estado designa al director general, previa consulta con los poderes Legislativo y Judicial.⁹¹

⁸⁹ Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala.

⁹⁰ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas y la Federación.

⁹¹ Artículo 32 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Finalmente, el 6% de los estados⁹² no cuentan con un procedimiento definido para la designación del presidente del órgano garante.

La duración del presidente del órgano garante es variable, así como la posibilidad de ser reelecto. En el 12% de los estados el presidente permanece en el cargo un año; pueden ser reelectos en Guerrero, Yucatán y Zacatecas, mientras que en Tlaxcala no se señala si existe reelección.

En el 49% de las legislaciones, los presidentes ocupan el cargo dos años, con posibilidad de reelección en Chihuahua, Coahuila, Colima, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y la Federación. En Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Nuevo León, Puebla y Veracruz no pueden ser reelectos, y en Morelos y Sonora no se señala si existe reelección.

En el 9% de los estados los presidentes duran tres años, con posibilidad de reelección en el Distrito Federal y Michoacán, y sin reelección en Tamaulipas; otro 9% de las legislaciones señala que el presidente permanece cuatro años, con posibilidad de ser reelegido en Guanajuato y el Estado de México, mientras que en Jalisco no se hace aclaración al respecto.

En 6% de los estados la duración del cargo es de cinco años, sin posibilidad de reelección en Nayarit, y en Tabasco no existe pronunciamiento sobre el tema. Finalmente, en 15% de las legislaciones⁹³ se omite indicar cuánto durará en el cargo el comisionado presidente.

3. *Autonomía presupuestal*

Un elemento fundamental para contribuir a la especialización, imparcialidad y autonomía de los órganos garantes es el presupuestario. Una organización podría estar dotada de facultades que permitan un ejercicio autónomo; sin embargo, si no

⁹² Nayarit y Querétaro.

⁹³ Campeche, Durango, Hidalgo, Querétaro y Quintana Roo.

cuenta con los recursos económicos suficientes para ejercer dichas funciones, la autonomía de facto se ve limitada.

De los 33 órganos garantes⁹⁴ existentes en el país, únicamente el órgano del estado de Baja California no ejercerá un presupuesto para 2011.

El total de presupuesto asignado a dichos órganos en 2011 es de 628.6 millones de pesos (sin considerar el presupuesto aprobado al IFAI por un monto de 504.8 millones de pesos), lo que representa un crecimiento de 7.8 % respecto a 2010.

En el incremento a su presupuesto resaltan los casos de los órganos garantes de Guerrero (47.2%), Durango (63.2%), Baja California Sur (67.8%), y el federal con un 97%, para el apoyo de las nuevas actividades conferidas por la ley en materia de protección de datos personales.

En contraste, el Estado de México, Nayarit y Oaxaca operarán en 2011 con la misma cantidad de recursos que en 2010; en Querétaro fue disminuido el presupuesto en casi 4%.

En cuanto a la participación de los recursos destinados a los órganos garantes, como proporción del presupuesto total de cada entidad federativa, a nivel nacional, para 2011, el promedio es de 0.6 %, el cual se ha mantenido en los últimos tres años.

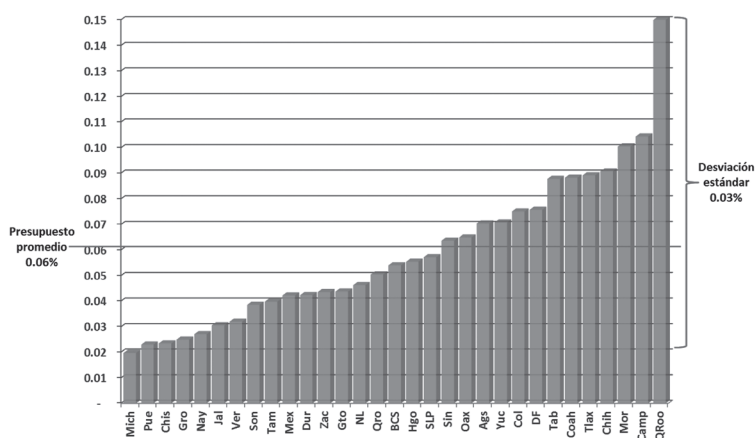
En este mismo rubro se observa una gran dispersión en la proporción de recursos destinados a la transparencia por entidad federativa. Existen casos como Michoacán, Puebla, Chiapas y Guerrero, en los cuales los órganos garantes sólo reciben el 0.02% del presupuesto estatal; mientras que otras entidades reciben del 0.10 (Morelos y Campeche) al 0.15% (Quintana Roo).

La desviación estándar de los recursos estatales destinados a la transparencia para 2011 (sin considerar al órgano federal) es de 19.4 millones de pesos, superior a los 19.1 millones de pesos observada en 2010.

⁹⁴ En el caso de Baja California, el órgano garante de la transparencia comenzará su operación en junio de 2011.

Por otro lado, el promedio nacional per cápita destinado a la transparencia, sin considerar los recursos asignados al IFAI, es de 6.68 pesos, es decir, 0.63 pesos más que el observado en el 2010.

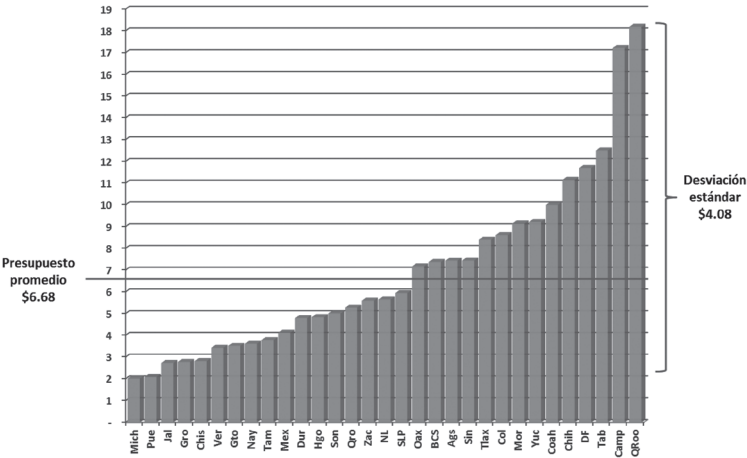
Presupuesto destinado a la transparencia como proporción del presupuesto estatal, 2011



Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos de los decretos de presupuesto de las entidades federativas.

Entidades como Michoacán, Puebla y Jalisco reciben un promedio de recursos per cápita de 2.02, 2.09 y 2.74 pesos, respectivamente. Sin embargo, existen entidades que rebasan los 12.00 pesos en promedio: Tabasco (12.51), Campeche (17.22) y Quintana Roo (18.20). Estas variaciones se ven reflejadas en una desviación estándar de recursos per cápita de 4.08 pesos (sin considerar al órgano federal).

Presupuesto per cápita destinado
a la transparencia, 2011



Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos de los decretos de presupuesto de las entidades federativas.

Cuadro 15
Comparativo de presupuestos asignados a órganos garantes de transparencia 2010 y 2011

<i>Entidad</i>	<i>Presupuesto estatal 2010 (pesos)</i>	<i>Presupuesto órgano garante 2010 (pesos)</i>	<i>Participación presupuesto órgano garante respecto a presupuesto estatal 2010</i>	<i>Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2010</i>	<i>Presupuesto estatal 2011 (pesos)</i>	<i>Presupuesto órgano garante 2011 (pesos)</i>	<i>Participación presupuesto órgano garante respecto a presupuesto estatal 2011</i>	<i>Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2011</i>
Aguascalientes	11,644,202,000	8,473,000	0.07	7.15	12,521,109,800	8,816,000	0.07	7.44
Baja California	30,614,409,580	—	—	—	33,199,259,019	—	—	—
Baja California Sur	7,484,224,103	2,800,000	0.04	4.40	8,699,540,405	4,700,000	0.05	7.38
Campeche	12,488,119,447	12,985,838	0.10	15.80	13,562,497,043	14,154,539	0.10	17.22
Chiapas	55,437,099,581	13,004,000	0.02	2.71	57,838,713,248	13,533,654	0.02	2.82
Chihuahua	37,173,264,000	28,300,000	0.08	8.32	41,826,096,000	37,946,667	0.09	11.16
Coahuila	29,711,856,000	23,858,000	0.08	8.68	31,165,062,000	27,493,000	0.09	10.00
Colima	6,850,000,000	5,383,657	0.08	8.28	7,456,763,000	5,599,004	0.08	8.61
Distrito Federal	129,433,675,227	101,981,945	0.08	11.49	137,012,501,104	103,809,536	0.08	11.70
Durango	17,882,281,500	4,800,000	0.03	2.94	18,506,000,000	7,833,716	0.04	4.80
Guanajuato	40,523,002,742	17,671,946	0.04	3.22	44,184,020,566	19,314,680	0.04	3.52
Guerrero	33,784,549,000	6,406,400	0.02	1.89	37,917,609,261	9,432,600	0.02	2.79
Hidalgo	21,712,319,055	12,732,300	0.06	4.78	23,273,000,050	12,901,444	0.06	4.84

<i>Entidad</i>	<i>Presupuesto estatal 2010 (pesos)</i>	<i>Presupuesto órgano garante 2010 (pesos)</i>	<i>Participación presupuesto órgano ga- rante respecto a presupuesto estatal 2010</i>	<i>Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2010</i>	<i>Presupuesto estatal 2011 (pesos)</i>	<i>Presupuesto ór- gano garante 2011 (pesos)</i>	<i>Participación presupuesto órgano garante respecto a presu- puesto estatal 2011</i>	<i>Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2011</i>
Jalisco	61,184,216,872	19,532,300	0.03	2.66	65,840,412,600	20,118,300	0.03	2.74
México	134,029,406,366	62,601,448	0.05	4.13	148,343,021,687	62,601,448	0.04	4.13
Michoacán	41,150,533,278	6,945,088	0.02	1.60	44,571,062,850	8,780,776	0.02	2.02
Morelos	14,699,437,000	15,000,000	0.10	8.44	16,170,000,000	16,250,000	0.10	9.15
Nayarit	12,578,678,904	3,932,000	0.03	3.62	14,504,889,994	3,932,000	0.03	3.62
Nuevo León	46,627,136,000	25,479,600	0.05	5.49	56,789,742,600	26,244,000	0.05	5.65
Oaxaca	38,856,389,980	27,272,563	0.07	7.17	42,050,821,008	27,272,563	0.06	7.17
Puebla	48,809,076,822	11,365,521	0.02	1.97	52,534,669,142	12,057,493	0.02	2.09
Querétaro	17,569,708,456	10,030,223	0.06	5.49	19,119,944,331	9,650,000	0.05	5.28
Quintana Roo	16,735,468,165	21,900,000	0.13	16.54	15,557,208,210	24,100,000	0.15	18.20
San Luis Potosí	25,434,829,343	14,654,213	0.06	5.67	26,913,788,635	15,386,924	0.06	5.95
Sinaloa	29,949,361,176	18,168,607	0.06	6.56	32,390,377,678	20,599,370	0.06	7.44
Sonora	32,787,884,854	13,186,747	0.04	4.95	34,604,866,492	13,343,588	0.04	5.01
Tabasco	29,491,214,824	28,000,000	0.09	12.51	31,902,204,014	28,000,000	0.09	12.51
Tamaulipas	28,563,294,000	9,133,000	0.03	2.79	31,107,354,000	12,370,000	0.04	3.78
Tlaxcala	9,136,162,705	9,362,700	0.10	8.00	11,026,528,102	9,830,835	0.09	8.40

Entidad	Presupuesto	Presupuesto	Participación	Presupuesto	Presupuesto	Presupuesto	Participación	Presupuesto
	estatal	órgano garante	órgano ga-	per cápita	estatal	ór-	órgano garante	per cápita
	2010	2010	rante respecto	destinado a la	2011	gano garante	respecto a presu-	destinado a la
	(pesos)	(pesos)	a presupuesto	transparencia	(pesos)	(pesos)	puesto estatal	transparencia
			2010	2010			2011	2011
Veracruz	70,250,000,000	25,800,000	0.04	3.38	81,964,876,182	26,200,000	0.03	3.43
Yucatán	17,107,590,000	14,500,000	0.08	7.42	25,423,210,108	18,000,000	0.07	9.22
Zacatecas	17,942,988,456	8,102,643	0.05	5.44	19,184,527,262	8,345,722	0.04	5.60
Federal	3,176,332,000,000	256,245,440	0.01	2.28	3,438,895,500,000	504,883,453	0.01	4.49

Fuente: Elaboración del autor con datos obtenidos de los decretos de presupuesto de las entidades federativas.

4. *Propuesta para la conformación de un fondo federal de aportaciones para la transparencia (APORTA)*

El diagnóstico de la situación presupuestal de los órganos garantes permite observar que éstos tienen severas carencias en los recursos que le son asignados. En ese sentido, desde 2007 dichos órganos, a través de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP), han realizado una propuesta ante la Cámara de Diputados, para conformar un fondo de aportaciones federales para la transparencia, denominado APORTA.

Se propone que el APORTA sea un fondo del ramo 33, o bien de otro ramo o fondo del presupuesto de egresos de la Federación, a través del cual sean transferidos recursos etiquetados de la Federación a los órganos garantes.

Las aportaciones federales tendrían un carácter complementario, lo que implicaría un mayor esfuerzo por parte de los gobiernos estatales para destinar recursos a sus respectivos órganos garantes; es decir, los recursos aportados por la entidad siempre deberán ser mayores a los proporcionados por la Federación.

Los recursos provenientes del APORTA estarían destinados a la realización de actividades sustantivas en materia de transparencia y acceso a la información de los órganos garantes, y no podrían utilizarse en su gasto corriente y/o operativo; es decir, el fondo fortalecería, en las entidades federativas, los mecanismos de vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas a los ciudadanos, así como la evaluación del desempeño de las dependencias estatales.

El APORTA sería útil para:

- Desarrollar sistemas electrónicos de solicitudes de acceso a la información en los municipios con población superior a setenta mil habitantes.
- Fortalecer los portales electrónicos relativos a las obligaciones de transparencia.

- Crear centros de atención telefónica (*call center*), a fin de tramitar y gestionar, a través de este medio, solicitudes de acceso a la información pública.
- Ampliar las actividades que actualmente realizan los órganos garantes.
- Profesionalizar a todos los órganos garantes.
- Profundizar la difusión de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública entre los ciudadanos.
- Evaluar a los sujetos obligados por las leyes de transparencia de acuerdo con sus resultados (estudios de la métrica de la transparencia).
- Crear portales electrónicos focalizados en materia de transparencia.
- Fortalecer las acciones de vinculación con la sociedad.
- Mejorar los instrumentos de capacitación a los sujetos obligados.
- Implementar las recomendaciones señaladas en los estudios de la métrica de la transparencia.

En la asignación de recursos del APORTA podrían ser utilizados criterios distributivos, como grados de marginación, tamaño de la población, extensión territorial, producto interno bruto (PIB) del estado o el número de municipios.

De manera específica, la propuesta realizada para asignar los recursos del APORTA por entidad considera los criterios distributivos del tamaño de la población y extensión territorial, ponderados al 75 y 25%, respectivamente.

En ese sentido, el criterio distributivo per cápita del fondo logra que a cada habitante del país le corresponda una cantidad igual para incentivar, difundir y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El criterio de extensión territorial permite apoyar las actividades de difusión entre los ciudadanos de todas las localidades.

Con los criterios anteriormente señalados se propone que el APORTA considere una distribución inicial de 200 millones de pesos.

Cuadro 17
Propuesta de distribución del APORTA

<i>Entidad federativa</i>	<i>APORTA (pesos)</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>APORTA (pesos)</i>
Aguascalientes	1,691,169	Morelos	2,467,735
Baja California	5,957,718	Nayarit	2,090,545
Baja California Sur	2,631,001	Nuevo León	7,738,336
Campeche	2,569,511	Oaxaca	7,476,108
Chiapas	8,117,001	Puebla	8,693,604
Chihuahua	11,024,376	Querétaro	2,618,963
Coahuila	7,489,394	Quintana Roo	2,734,638
Colima	968,670	San Luis Potosí	5,062,289
Distrito Federal	12,705,841	Sinaloa	5,252,100
Durango	5,340,463	Sonora	8,060,013
Guanajuato	7,890,180	Tabasco	3,522,165
Guerrero	6,148,662	Tamaulipas	6,438,373
Hidalgo	3,939,330	Tlaxcala	1,653,677
Jalisco	11,814,731	Veracruz	12,162,034
México	20,917,171	Yucatán	3,654,601
Michoacán	7,258,284	Zacatecas	3,911,320
Total			200,000,000

Fuente: Elaboración del autor.

VII. CONSIDERACIONES ESPECIALES
DE LAS LEYES DE SEGUNDA GENERACIÓN

Dentro del grupo de leyes que no cumplen con los extremos del artículo 6o. constitucional resaltan los casos de las legislaciones de los estados de Puebla, Campeche y Querétaro, contra las

cuales se han interpuesto (acciones de inconstitucionalidad) acciones frente a la SCJN, con objeto de declarar la inconstitucionalidad de la norma; sólo en el caso de Querétaro existe ya una resolución firme de este tribunal.

De forma particular, en el caso de Puebla, la legislación establece que su órgano garante, la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (CAIP), tiene competencia únicamente respecto del Poder Ejecutivo, sin facultades de autoridad sobre los ayuntamientos, creándose organismos homólogos en los demás poderes y los municipios, lo cual contraviene el texto constitucional, que establece la creación de un organismo garante por cada estado y con facultades amplias respecto a su competencia interna, es decir, respecto a municipios/ayuntamientos.

La legislación del estado de Campeche se reformó en el sentido de delegar la competencia de la resolución de recursos de revisión a un órgano diverso al órgano garante, con lo cual se contraviene la fracción IV del artículo 6o., en cuanto a que los procedimientos de revisión de las respuestas a solicitudes de información deberán sustanciarse frente a organismos especializados. En este sentido, si la norma prevé la creación de un organismo garante del derecho de transparencia, la función de revisión no puede recaer en ninguna institución diferente a éste.

Finalmente, la legislación del estado de Querétaro fue modificada para incorporar las funciones del órgano garante en materia de transparencia a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con lo cual se crearía un solo organismo encargado de dos tareas diferentes.

La resolución de la SCJN declaró la inconstitucionalidad del artículo 33 de la Constitución Política de Querétaro, y éste fue modificado para establecer que las funciones de salvaguarda del derecho de acceso a la información recaerían en un solo organismo especializado en la materia, en atención a la fracción IV del artículo 6o. de la Constitución federal.

Finalmente, resalta lo sucedido en el estado de Tabasco, con motivo de la adecuación de la ley local a las disposiciones del artículo 6o. constitucional, como un caso especial sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información:

En el estado de Tabasco, la Ley de Transparencia fue publicada el 10 de febrero de 2007, y la designación de los consejeros se llevó a cabo el 13 de abril de 2007.⁹⁵ Posteriormente, el 6 de diciembre de 2007, el Congreso del estado aprobó, mediante el decreto 036, las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco el 6 de noviembre de diciembre de 2007, para elevar a rango constitucional el derecho a la información y establecer los principios sobre los cuales se debe ceñir el acceso a la información pública a los gobernados.

El artículo segundo transitorio del decreto 036, que adicionó a la Constitución local el artículo 4o. bis, ordenó efectuar las reformas pertinentes a las disposiciones jurídicas secundarias. En este sentido, el Legislativo realizó las modificaciones pertinentes a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, mediante Decreto (059), y entró en vigor el día 29 de diciembre de 2007.

En este sentido, el artículo 6o. transitorio estableció que las personas podrían ejercer el derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales un año después de la entrada en vigor de dicho decreto; esto es, hasta el 29 de diciembre de 2008.⁹⁶ Los diputados integrantes de la quincuagés-

⁹⁵ *Informe de Labores 2007*, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁹⁶ La justificación para ampliar este plazo estaba contenida en el artículo quinto transitorio del Decreto 059: “Lo anterior se agrava porque derivado de la contingencia natural acaecida a partir del 24 de octubre del año en curso, diversas dependencias y entidades tanto del Poder Legislativo, como del Ejecutivo, órganos autónomos, como el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, entre otros entes públicos, sufrieron severos daños al haberse inundado sus oficinas, provocando que el trabajo que se venía desarrollando para tener a tiempo los mecanismos informáticos y los medios idóneos para cumplir con la obligación que marca la Ley, se detuvieron e incluso la infor-

sima novena Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco consideraron que dicho artículo era contrario al artículo 6o. de la Constitución federal, y presentaron una acción de inconstitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 1o. de septiembre de 2008, resolvió que, efectivamente, la determinación de aplazar el ejercicio del derecho de acceso a la información por un año resultaba contrario a lo dispuesto en la Constitución federal,⁹⁷ máxime que la justificación para aplazarlo, contenida en el artículo transitorio quinto del decreto, respecto a los hechos naturales ocurridos en el estado de Tabasco en los meses de octubre y noviembre de 2007, no resultaba suficiente para reconocer la constitucionalidad del precepto; en consecuencia, declararon su invalidez y se restableció el ejercicio del derecho en esta entidad del país.

VIII. CONCLUSIONES

Si bien las reformas al artículo 6o. constitucional permitieron la incorporación de criterios que han permeado decisivamente en el ejercicio del derecho, aún falta mucho por hacer. Consideramos que uno de los puntos más importantes que faltan por

mación se perdiera. Por lo anterior, se hace necesario replantear el plazo para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales a los ciudadanos, siendo necesario derogar el artículo quinto transitorio del decreto de referencia, para conceder a los sujetos obligados un año más, a partir de la entrada en vigor del dictamen correspondiente, para que las personas interesadas puedan ejercer el derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales. Lo que es viable, además, pues con motivo de las presentes reformas y adiciones que se están aprobando, habrá que replantear diversas cuestiones”.

⁹⁷ Artículo transitorio segundo de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 2007: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto”.

incorporarse a la Constitución es el reconocimiento de la definitividad de las resoluciones de los órganos garantes derivado de su especialización, pues, como en el caso de Campeche, existen hoy en día diversas propuestas legislativas que pretenden acotar este derecho a través de la revisión de las resoluciones emitidas, lo cual, sin duda, dado el entramado político y social mexicano, volvería nugatorio el ejercicio de los derechos que salvaguardan estos órganos.

Asimismo, es importante lograr una homogenización de los procesos de acceso e impugnación en cuanto a plazos y calidad de las resoluciones, lo cual, a su vez, implica el cumplimiento irrestricto del derecho de acceso a la información, en específico, los principios establecidos en la última reforma al artículo 6o. constitucional; para ello sería importante tomar como referencia las directrices establecidas en el Código de Buenas Prácticas.⁹⁸

Respecto a las características que sería deseable que tuvieran los órganos garantes, para obtener mejores resultados se deben reforzar los siguientes aspectos:

En primer lugar, la autonomía constitucional, pues, como hemos visto, únicamente el 36% de los órganos garantes son constitucionalmente autónomos.

En segundo lugar, deben estar integrados por un mínimo de tres y un máximo de cinco comisionados o consejeros, en relación directa con la densidad demográfica y la extensión territorial.

El procedimiento de elección de los comisionados o consejeros debe correr a cargo del Poder Legislativo, y realizarse mediante convocatoria pública abierta. Asimismo, se propone que su elección sea escalonada, con objeto de dar continuidad a los objetivos, metas y trabajo del órgano garante.

Respecto a la duración en el cargo, se recomienda que sea de cinco años con posibilidad de una reelección hasta por un periodo igual, considerando los resultados obtenidos.

⁹⁸ López Ayllón, Sergio, *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, México, CIDE-IFAI-UNAM, 2007.

En materia de presupuesto, es deseable que los órganos garantes cuenten con un presupuesto mínimo per cápita de 10 pesos anual, pues el promedio 2009 y 2009 es de 5.5 pesos, lo cual en algunos estados resulta insuficiente para proteger debidamente los derechos que garantizan estos organismos.

Finalmente, su competencia debe abarcar todos los órdenes y órganos de gobierno respectivos, para evitar la multiplicidad de procedimientos y la heterogeneidad en el ejercicio de este derecho al interior de las entidades federativas.

Es importante reconsiderar la relevancia de los órganos garantes como promotores de este derecho esencial para la vida democrática del país. No basta con la publicación de leyes para que los derechos sean ejercidos y garantizados, sino que es necesario tener instancias con capacidad jurídica y presupuestaria para asegurar que los sujetos obligados atiendan las solicitudes en los términos establecidos por la legislación.

Si en verdad aspiramos a construir una democracia sustentable en la que los ciudadanos participen activa e informadamente en los asuntos públicos, además de buscar el fortalecimiento de la capacidad financiera de estos organismos, los titulares de estas instancias debemos pensar en unir esfuerzos para impulsar una campaña nacional que promueva la importancia del ejercicio del derecho de acceso a la información.

No se debe permanecer inerte ante la desigual evolución del ejercicio de este derecho. El impulso a la transparencia y rendición de cuentas debe ser igual en todas las entidades federativas. No olvidemos que un ciudadano poco informado tiene menos capacidad de defender sus derechos, de participar en los asuntos públicos y, por ende, de mejorar su calidad de vida.

IX. ANEXOS

Cuadro 1

Solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión por entidad federativa, 2008

<i>Entidad</i>	<i>SIP</i>	<i>RR</i>	<i>SIP recurridas</i>	<i>Porcentaje SIP</i>	<i>Porcentaje RR</i>	<i>SIP por cada 100 mil habitantes</i>
Aguascalientes	2,585	28	1.1	1.8	0.6	243
Baja California	2,031	5	0.2	1.4	0.1	71
Baja California Sur		7			0.1	—
Campeche	1,314	26	2.0	0.9	0.5	174
Chiapas	1,747	36	2.1	1.2	0.7	41
Chihuahua	4,469	154	3.4	3.1	3.2	138
Coahuila	5,175	43	0.8	3.6	0.9	207
Colima	18,780	15	0.1	12.9	0.3	3,306
Distrito Federal	41,164	742	1.8	28.3	15.2	472
Durango	1,346	391	29.0	0.9	8.0	89
Guanajuato	8,277	48	0.6	5.7	1.0	169
Guerrero	1,118	31	2.8	0.8	0.6	36
Hidalgo	888	10	1.1	0.6	0.2	38
Jalisco	11,069	521	4.7	7.6	10.7	164
México	8,768	553	6.3	6.0	11.3	63
Michoacán	1,107	8	0.7	0.8	0.2	28

<i>Entidad</i>	<i>SIP</i>	<i>RR</i>	<i>SIP recorridas</i>	<i>Porcentaje SIP</i>	<i>Porcentaje RR</i>	<i>SIP por cada 100 mil habitantes</i>
Morelos	3,610	192	5.3	2.5	3.9	224
Nayarit	236	48	20.3	0.2	1.0	25
Nuevo León		151			3.1	—
Oaxaca	496	14	2.8	0.3	0.3	14
Puebla	1,120	29	2.6	0.8	0.6	21
Querétaro	11,450	255	2.2	7.9	5.2	716
Quintana Roo	1,347	30	2.2	0.9	0.6	119
San Luis Potosí	3,023	769	25.4	2.1	15.7	125
Sinaloa	2,598	10	0.4	1.8	0.2	100
Sonora	3,930	73	1.9	2.7	1.5	164
Tabasco	473	21	4.4	0.3	0.4	24
Tamaulipas		1			0.0	
Tlaxcala	457	26	5.7	0.3	0.5	43
Veracruz	2,062	316	15.3	1.4	6.5	29
Yucatán	4,124	279	6.8	2.8	5.7	227
Zacatecas	686	53	7.7	0.5	1.1	50
<i>Total</i>	145,450	4,885	3.4	100	100	102

Fuente: Elaboración del autor.

Cuadro 2
Solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión por entidad federativa, 2009

<i>Entidad</i>	<i>SIP</i>	<i>RR</i>	<i>SIP recurridas</i>	<i>Porcentaje SIP</i>	<i>Porcentaje RR</i>	<i>SIP por cada 100 mil habitantes</i>
Aguascalientes	3,097	63	2.03	1.3	0.8	291
Baja California	4,293	1	0.02	1.9	0.0	151
Baja California Sur		5		—	0.1	—
Campeche	1,216	28	2.30	0.5	0.4	161
Chiapas	2,553	18	0.71	1.1	0.2	59
Chihuahua	3,919	99	2.53	1.7	1.3	121
Coahuila	5,118	216	4.22	2.2	2.8	205
Colima	18,970	19	0.10	8.2	0.2	3,340
Distrito Federal	91,523	1,227	1.34	39.7	15.8	1,049
Durango	1,211	76	6.28	0.5	1.0	80
Guanajuato	10,564	179	1.69	4.6	2.3	216
Guerrero	3,453	49	1.42	1.5	0.6	111
Hidalgo	3,145	9	0.29	1.4	0.1	134
Jalisco	13,427	717	5.34	5.8	9.2	199
México	14,284	2,360	16.52	6.2	30.3	102
Michoacán	1,805	63	3.49	0.8	0.8	46

<i>Entidad</i>	<i>SIP</i>	<i>RR</i>	<i>SIP recorridas</i>	<i>Porcentaje SIP</i>	<i>Porcentaje RR</i>	<i>SIP por cada 100 mil habitantes</i>
Morelos	4,194	538	12.83	1.8	6.9	260
Nayarit	612	77	12.58	0.3	1.0	64
Nuevo León		74		—	1.0	—
Oaxaca	2,671	65	2.4	1.2	0.8	76
Puebla	1,909	47	2.5	0.8	0.6	35
Querétaro	2,128	39	1.8	0.9	0.5	133
Quintana Roo	3,730	48	1.3	1.6	0.6	329
San Luis Potosí	8,024	6	0.1	3.5	0.1	333
Sinaloa	6,439	459	7.1	2.8	5.9	247
Sonora	4,067	85	2.1	1.8	1.1	170
Tabasco	5,616	272	4.8	2.4	3.5	282
Tamaulipas		36		—	0.5	—
Tlaxcala	643	36	5.6	0.3	0.5	60
Veracruz	4,638	506	10.9	2.0	6.5	65
Yucatán	3,826	202	5.3	1.7	2.6	210
Zacatecas	3,369	160	4.7	1.5	2.1	246
<i>Total</i>	230,444	7,779	3.4	100	100	223

Fuente: Elaboración del autor.

Cuadro 3
Solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión por entidad federativa, 2010

<i>Entidad</i>	<i>SIP</i>	<i>RR</i>	<i>SIP recurridas</i>	<i>Porcentaje SIP</i>	<i>Porcentaje RR</i>	<i>SIP por cada 100 mil habitantes</i>
Aguascalientes	3,803	69	1.8	1.8	0.4	321
Baja California				—	—	—
Baja California Sur		—		—	—	—
Campeche		77		—	0.5	—
Chiapas	1,489	44	3.0	0.7	0.3	31
Chihuahua	4,391	261	5.9	2.0	1.5	129
Coahuila	4,207	433	10.3	1.9	2.5	153
Colima	571	31	5.4	0.3	0.2	88
Distrito Federal	89,447	1,894	2.1	41.3	11.1	1,008
Durango	1,236	134	10.8	0.6	0.8	76
Guanajuato	6,435	188	2.9	3.0	1.1	117
Guerrero		35		-	0.2	-
Hidalgo	2,583	52	2.0	1.2	0.3	97
Jalisco	19,778	1,036	5.2	9.1	6.1	269
México	17,654	1,811	10.3	8.1	10.6	116
Michoacán	1,805	108	6.0	0.8	0.6	42

<i>Entidad</i>	<i>SIP</i>	<i>RR</i>	<i>SIP recorridas</i>	<i>Porcentaje SIP</i>	<i>Porcentaje RR</i>	<i>SIP por cada 100 mil habitantes</i>
Morelos	4,782	1,064	22.3	2.2	6.2	269
Nayarit	973	42	4.3	0.4	0.2	90
Nuevo León				—	—	—
Oaxaca	3,218	132	4.1	1.5	0.8	85
Puebla	3,569	81	2.3	1.6	0.5	62
Querétaro	3,589	126	3.5	1.7	0.7	196
Quintana Roo	2,853	106	3.7	1.3	0.6	215
San Luis Potosí	9,012	3,649	40.5	4.2	21.3	348
Sinaloa	5,806	922	15.9	2.7	5.4	210
Sonora	3,126	255	8.2	1.4	1.5	117
Tabasco	14,443	3,824	26.5	6.7	22.4	645
Tamaulipas				—	—	—
Tlaxcala	672	56	8.3	0.3	0.3	57
Veracruz	4,455	384	8.6	2.1	2.2	58
Yucatán	2,723	180	6.6	1.3	1.1	139
Zacatecas	4,176	112	2.7	1.9	0.7	280
Total	216,796	17,106	7.9	100	100	193

Fuente: Elaboración del autor.

X. REFERENCIAS

- Aguascalientes, Tercer Informe de Actividades 2009, en http://www.itea.org.mx/capitulo_II/art9/4_metasyobjetivos/informesactividades/3erresumenactividades.pdf
- Antecedentes de creación de la CAIP- TLAXCALA, en http://www.caip-tlax.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=73
- Campeche, Informe Anual 2009, en http://www.cotaipec.org.mx/f/Informe_anual_2009.pdf
- Chiapas, Tercer Informe de Labores 2009, en <http://www.iaipchiapas.org.mx/transparencia/pdf/3informe-pag.pdf>
- Chihuahua, Cuarto Informe de Labores 2009, en http://www.ichitaiip.org.mx/index.php?option=com_content&Itemid=132&task=view&id=269
- Coahuila, Sexto Informe 2009-2010, en <http://www.resi.org.mx/icainew/arbol/docs/I-Sexto-Informe%20ICAI%20.pdf>
- Colima, Sexto Informe 2009, en http://www.caipce.org.mx/fls/informes/informe_2009.pdf
- Distrito Federal, Cuarto Informe de Actividades y Resultados, 2009, en http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=182&Itemid=212
- Durango, Informe anual 2009, en <http://www.cetaip.org.mx/docs/informes/2009.pdf?phpMyAdmin=3920583cfc51c1f09600a6d3321c4fa&phpMyAdmin=8e13b5eb31099dd1c2a5c3bfd2a7ae58&phpMyAdmin=a14d5faebcd3c22f5426f0e7122a7f8b&phpMyAdmin=4c414a2e54bcab98207a10f6c52e39e5&phpMyAdmin=b7d662387ec146effd917e47d9f4eb96&phpMyAdmin=77a6049fccf7832d71e2acfdd66a4fd6&phpMyAdmin=601eb1ee46de22eceb9ee25e87546ced&phpMyAdmin=377817ee8211150561d683e2f94d4215&phpMyAdmin=7c092e9bb44b754fccac950e38eec100&phpMyAdmin=6ac5ee3fa4b8ea763e013a93b4bc3c50&phpMyAdmin=3fa539070c741a209f48db10a751a471&phpMyAdmin=00e3dae6f9bfb3f860dcf5b6a103facb&phpMyAdmin=fcaf67b4c17fce97fa7884ffc8817a77>

Estado de México, estadísticas, en http://www.itei.org.mx/v3/documentos/fraccion3/documento_5toInforme.pdf

Estado que Guardan los Recursos de Revisión Resueltos durante 200 y 2010 por la COTAIEPEC y que fueron impugnados ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, publicados en cumplimiento a la fracción XI del artículo 5o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, en <http://www.cotaipec.org.mx/transparencia.php>

Formato para presentar SIP formulario página órgano garante: <http://www.ceigqro.org.mx/solicitudes.html>

Guanajuato, Sexto Informe Anual 2009, en <http://www.iacip-gto.org.mx/web/med/informe2009/portada.html>

Hidalgo, Primer Informe de Actividades 2008, Presentación, en <http://www.iaipgh.org.mx/archivos/Informe2008.pdf>

Jalisco, Informe Anual de Actividades 2009-2010, en http://www.itei.org.mx/v3/documentos/fraccion3/documento_5toInforme.pdf

Laris Cutiño, Christian (2010) “Foro: Órgano Garante un reto para la Transparencia” presentación del 15 de abril 2010.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.

Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán.

Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila.

Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala.

Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León.

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla Estado de Nayarit.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.

Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.

Ley Número 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas.

Lineamientos para la Recepción, Trámite y Resolución de las Solicitudes de Acceso a la Información Pública, Acceso, Modificación. Sustitución, Rectificación o Supresión Parcial o Total de Datos Personales, así como de los Recursos de Revisión que deberán observar los Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MARVÁN LABORDE, María, *La transparencia en la República. Un recuento de buenas prácticas*, CIDE-IFAI, 2007, p.11.

Michoacán, Primer informe Anual de Actividades, en http://www.itaimich.org.mx/pdf/informes/informe_anual_2009.pdf

Morelos, Informe 2009, en <http://201.122.60.243/newsite/index.php?opc=transparencia&sec=pdf&arch=informe2009>

Nayarit, Primer Informe de Actividades 2010, en http://www.itainayarit.org.mx/archivos/informe_itai_2010.pdf

Nuevo León, Segundo Informe de Actividades, 2009-2010, visible en: <http://www.ctainl.org.mx/publicaciones.asp#Informe>

Oaxaca, Segundo Informe de Labores 2009, en IEAIP, Primer informe de labores, en http://www.ieaip.org.mx/informe_anual_ieaip/index.php?pagina=antecedentes

Puebla, Resultados plan anual de trabajo 2009, en <http://www.caip.org.mx/pat/resultados2009.pdf>

Querétaro, Primer Informe de Actividades 2009-2010, en <http://www.ceigqro.org.mx/infoabierta.html>

Quintana Roo, 6o. Informe de Actividades 2009, en <http://www.wobook.com/WB8N2g53xL7t>

Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro.

Reglamento del Recurso de Inconformidad, Aguascalientes.

Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato.

Reglamento Interior del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

San Luis Potosí, Informe Anual 2010, visible en <http://www.cegaipslp.org.mx/images/flash/Ver%20Informe.html>

Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, promovidas las dos primeras por el Procurador General de la República y la última por el Partido del Trabajo, en contra del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y otras autoridades, y votos particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel y de minoría de este último y del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, publicada en el *Diario Oficial* el 21 de noviembre de 2008.

Sinaloa, Informe 2009, en <http://www.ceaipes.org.mx/pdf/informe2009.pdf>

Tabasco, Informe de Labores 2009, en http://www.itaip.org.mx/minimadeoficio/2010/art10/p_infomeannual/informe_2009_14_abril.pdf

Tamaulipas, Segundo Informe 2009-2010, en http://www.itaip.org.mx/informes/jcla/2o_informe.pdf

Tlaxcala, Informe Anual 2009, en <http://www.caip-tlax.org.mx/informe.html>

Veracruz, Tercer Informe Anual de Labores, http://www.verivai.org.mx/XI/tercer_informe_2010.pdf