

María Pérez Cepeda

Órganos constitucionales autónomos en materia de acceso a la información pública

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Ha concluido la primera etapa legislativa en materia de acceso a la información pública en todas las entidades federativas, vimos como con diversos grados de compromiso y en ocasiones con poca conciencia de lo que implica facultar a los gobernados para acceder a la información pública, legislaturas y gobernadores impulsaron su ley en la materia. Algunos con el afán de ser los primeros, otros con la presión de ser los últimos.

Todos estos ordenamientos legales establecen la creación de organismos que garanticen el ejercicio de derecho a acceder a la información pública, lo cual es indispensable para la eficacia de estas leyes; el problema se presenta no sólo cuando a estas instancias homólogas se les crea con un diseño tan disímil; de la misma manera, enfrentan la primer prueba de fuego, cuando son integradas, es decir, dependiendo de la transparencia en la selección de los consejeros o comisionados y del grado de apertura o intervención que tengan los poderes estatales en las designaciones, generará credibilidad y confianza de los gobernados o nacerá con un defecto de origen dando una percepción contraria.

Espero que el presente esfuerzo permita al lector tener una perspectiva general de la naturaleza jurídica, integración y atribuciones de los órganos estatales garantes del acceso a la información, así como las experiencias más significativas de algunos de estos organismos en el desarrollo, aceptación y resistencias que se han presentado en el ámbito local, con la finalidad de que se cuente con los elementos mínimos para poder llegar a una conclusión propia respecto de la necesidad o no, de otorgar el carácter de órganos constitucionales autónomos a estas instancias.

II. BREVES ANTECEDENTES

En 1977, en el marco de la llamada “reforma política”, se modificó el artículo 6° constitucional para añadirle la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esta adición suscitó un amplio debate sobre su significado y alcance, ¿qué era el derecho a la información?, ¿qué significaba que sería garantizado por el Estado?

Los años pasaron, y en 1985, en una desafortunada interpretación, según varios autores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró al derecho a la información como una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que consiste, a grosso modo, en que los medios de comunicación se abrieran a los partidos políticos.

Posteriormente, el más alto tribunal, con motivo de la investigación relacionada con la matanza de Aguas Blancas Guerrero, estableció que el derecho de la información *“es básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad”*, y que si las autoridades públicas *“al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo...”*.¹

La propia Corte ha reconocido que su interpretación original era incorrecta y que limitaba al derecho a la información, ya que se trata claramente de una garantía individual. Como se desprende de la tesis *“derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6° constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente.”*.²

Mientras se seguía discutiendo en México el significado y alcance del derecho a la información, desde 1948 el mundo ya tenía una clara idea de esto, al plasmarse en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de investigar y recibir informaciones y el de difundirlas...”.

Según especialistas en el tema como Ernesto Villanueva, el derecho a la información comprende: a) el derecho a atraerse información: la facultad de

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96, p. 513

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Pleno. Novena Época. Tomo XI, abril de 2000, tesis P. XLV/2000, p. 72.

acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, también la decisión de qué medio se lee, se ve o se escucha; b) el derecho a ser informado: facultad de recibir información objetiva, oportuna y completa y, el carácter universal de la información: la información es para todas las personas sin distinción alguna; y c) el derecho a informar: las libertades de expresión y de imprenta, así como constituir empresas informativas.

En este sentido, otro instrumento internacional que es importante mencionar, es la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública de julio de 2002, que considera que el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es: un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa; que contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública; y que garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público.

A partir del año 2000, con la concurrencia de diversos factores como la alternancia, el interés político, la presión de los medios de comunicación, las recomendaciones de los organismos internacionales financieros y económicos, así como la actividad de la sociedad civil, se dieron las condiciones para que se incorporara a la agenda nacional, la falta de transparencia, la necesidad de que el gobierno iniciara un verdadero proceso de rendición de cuentas y de entregarle a la sociedad lo que de origen le pertenece: la información pública. Y así el país inició una larga ruta en la construcción jurídica e institucional en materia de transparencia y acceso a la información a nivel federal y en todos los estados de la República.

Se promulgaron entonces, las primeras leyes estatales que regulan el derecho a la información, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se integraron y entraron en funciones con diferencias en su naturaleza jurídica, los organismos encargados de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública (DAIP).

Sin embargo, la confección legislativa que se dio en los estados, ha representado por una parte, que haya leyes de vanguardia que maximizan el ejercicio del derecho fundamental a la información, y por la otra, leyes que lo han deformando y entorpecen su ejercicio, además de la resistencia que se ha registrado por parte de no pocos funcionarios a su cumplimiento; perjudicando el ejercicio de este derecho y la confianza que le queda a la sociedad y que deben ganarse los órganos garantes del acceso a la información.

Aunado a la heterogeneidad de la legislaciones estatales, se suma a este “problema en la implementación del acceso a la información en México”, por así llamarlo, la diferente forma de integrar a los órganos encargados de garantizar y difundir el DAI, en donde puede ser desde una designación directa del Ejecutivo, hasta concursos abiertos para ocupar dichos cargos. En algunos casos, electos los titulares de los órganos, se han presentado desde fracturas internas, dependencia o subordinación a los poderes, y en otros errores (de buena o mala fe), al interpretar y aplicar su respectiva legislación, además del otorgamiento de raquícos presupuestos y problemas para realizar la difusión que el tema requiere.

Ahora que todos los estados de la Federación cuentan con leyes en la materia y podemos dar aunque sea una corta mirada atrás, con la experiencia adquirida para algunos buena y para otros no tanto, se reconoció la necesidad de corregir las deficiencias, se sabe qué es lo que hay que mejorar y de qué manera hacerlo, por tal motivo, y con la concurrencia del impulso, interés y esfuerzo de diversos actores, se ha reformado la Constitución General de la República, y aunque quedan pendientes las reformas a las constituciones y leyes locales en la materia, será motivo de análisis y seguramente debate en los estados, la naturaleza jurídica y el papel que han desempeñado y deben desempeñar los órganos locales garantes del acceso a la información.

III. DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS ESTATALES GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Sin duda alguna, el avance en cuanto a la existencia de legislación en materia de acceso a la información ha sido contundente, ahora lo que sigue en este camino, es garantizar la eficacia de estas normas, revisando tanto el contenido de las propias leyes para facilitar la accesibilidad a la información pública, ampliar las obligaciones de transparencia y en algunos casos, incluir a entidades públicas y de interés público que no eran considerados como sujetos obligados y por supuesto, revisar y en su caso modificar la naturaleza jurídica de las entidades que tutelan este derecho, de manera que cuenten con plena independencia de los sujetos obligados.

Según el modelo de leyes de acceso a la información propuesto por la organización no gubernamental Article 19, es necesaria la existencia de *“un organismo autónomo que esté encargado de recibir las apelaciones y que también se dé a la tarea de vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la libertad de información de los ciu-*

dadanos".³ Lo que implica que la supervisión y seguimiento efectivo del cumplimiento de la ley, determinan si ésta tendrá un impacto real respecto no sólo de los sujetos obligados, sino también de la sociedad en general, quien en ocasiones es escéptica acerca de ejercer o no este derecho, en primer término, ¿obtendrá la información?, y en caso de recibirla ¿será veraz?

Señalan John M. Ackerman e Irma Sandoval que *"una ley de acceso a la información sin supervisión y seguimiento está condenada a convertirse en letra muerta dado que las inercias en la burocracia típicamente caminan en contra de la implementación de la apertura"*.⁴ Lo cual también sucede o sucedería si el órgano garante de este derecho está debilitado jurídicamente o en el peor de los casos subordinado a intereses o a los poderes del Estado.

Según Alasdair Roberts, citado por Ackerman y Sandoval, *"la supervisión y seguimiento de las LAI sólo podrá ser verdaderamente efectiva cuando ésta opere dentro de un ambiente institucional favorable"*.⁵ Sobre esta tesis he de regresar más tarde, porque quiero abordar la experiencia de algunas comisiones e institutos estatales de acceso a la información que a pesar de ser órganos constitucionalmente autónomos, es decir, de contar con este respaldo jurídico, se han visto enfrentados en el ejercicio de sus atribuciones a los poderes del Estado, afrontando denuncias penales, auditorías y otro tipo de presiones, situación que, sin ser exclusiva de los órganos que gozan de la autonomía constitucional, se esperarí que se diera otro tipo de relación con las entidades públicas que están obligadas a cumplir las leyes de acceso a la información y cuyo cumplimiento vigilan las comisiones o institutos. Entonces, además de fortalecer a estos organismos jurídicamente, otorgándoles la autonomía constitucional, lo que se requiere para que opere efectivamente el acceso a la información pública, es también un ambiente institucional favorable, que se traduce en un término que a muchos no agrada, pero que considero todavía nos encontramos en los tiempos de la necesaria "voluntad política".

Daremos un recorrido por los órganos de acceso a la información pública. Finalmente, en todas las leyes estatales de acceso a la información y la del Distrito Federal, se ha considerado la creación de organismos especializados encargados por una parte, de difundir el ejercicio del DAIP, y por otra, de

³ ACKERMAN, John M., y SANDOVAL, Irma, "Leyes de acceso a la información en el mundo". Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *Cuadernos de Transparencia* 07. México. D. F. 2005., p. 30.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

resolver las inconformidades que se presenten respecto de las solicitudes de información.

En cuanto al diseño de estas instancias, tenemos que todos son órganos colegiados, pero en cuanto a la forma de su integración, hay diversidad, en 8 casos la elección se realiza a través de una convocatoria abierta al público y del resultado del proceso el Congreso realiza la elección; mientras que en 13 casos la designación es directa ya sea del Ejecutivo o del Congreso, sin atender propuesta alguna; en 9 casos el nombramiento es realizado por el Ejecutivo o el Congreso escuchando las propuestas de instituciones académicas y otro tipo de organizaciones; un Consejo se integra por un representante de las instituciones que lo conforman; una Comisión se integra por funcionarios públicos.

En este apartado, nos podemos cuestionar ¿cuál es la influencia real, dependencia o subordinación que puede generar la designación directa de los integrantes de los órganos estatales de acceso a la información por parte del Titular del Ejecutivo, de la Legislatura o de los partidos políticos?, sobre todo cuando en su mayoría detentan autonomía de decisión y de gestión. Regresaré a este punto una vez que se haya analizado las circunstancias de cada uno de estos organismos.

Algunos estados han probado hacer de la instancia de acceso a la información un organismo constitucional autónomo, tal es el caso de Campeche, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos y Tlaxcala; respecto de los demás estados encontramos una regla no muy clara, en la cual no hay uniformidad en la naturaleza jurídica de estos órganos, con diferente denominación comparten las características de tener personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía en su operación y en sus decisiones, y de éstos, algunos dependen del Poder Legislativo, otros del Ejecutivo.

De la revisión que haremos de estas instancias habremos de conocer sus características de acuerdo con la normatividad que les corresponda.

a) Organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Aguascalientes.

Aguascalientes hace algunos años fue de los primeros estados en contar con una Ley de Transparencia e Información Pública, ley que si bien, como parte de una primera generación de productos legislativos, señala la exposición de motivos de la ley actual, “no fue del todo perfecta” quedó rezagada en cuanto a los estándares nacionales e internacionales como mecanismo para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la información.

Se abrogó entonces la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes, publicada en agosto de 2002, y se promulgó la actual ley en vigor, de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes, que en su artículo 42 establece la creación del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; siendo éste el órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el DAIP.

Así mismo, el artículo 44 señala la forma de elegir a los integrantes del Instituto: “Los comisionados serán electos previa convocatoria que emita la Comisión de Gobierno, por el Pleno del Congreso del Estado mediante el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Pleno, de entre las propuestas que sean presentadas por las instituciones y organizaciones públicas, académicas, profesionales, gremiales y de cualquier ciudadano interesado en participar...”.⁶

En noviembre de 2006 entró en funciones el Instituto y desde entonces tuvieron que lidiar con los primeros dos problemas: el primero, derivado de un conflicto cronológico que generó la Legislatura, al hacer entrar en vigor la ley para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información desde el 1 de agosto, y conocer de las inconformidades al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, aplicando la Ley del Procedimiento Administrativo, mientras entraba en funciones el Instituto, lo cual generó incertidumbre y molestia entre los solicitantes de información.

El segundo inconveniente, por así llamarlo, ha obligado a los comisionados a presentar una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el acoso al que les ha sometido el Diputado David Ángeles Castañeda, quien sin iniciar formalmente un proceso legal para comprobar que los comisionados incumplieron con los requisitos para poder ser comisionados, establecidos en la Ley de Transparencia Estatal, ha emprendido una crítica dolosa en los medios de comunicación de la entidad, *“Hemos sido objeto de ataques permanentes en contra de nuestra imagen personal y profesional, demeritando nuestra vida privada y familiar, se nos ha acusado injustamente de haber falseado información, en lo referente a los requisitos legales para poder acceder al cargo de Comisionado dentro del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, cuestión que no ha sido comprobada”*.⁷

⁶ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.

⁷ ITEA/D022/07 22 Boletín Aguascalientes, Ags., 18 de julio del 2007.

Colima.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima, crea a la *Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública*, como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación del DAIP, con autonomía patrimonial, de operación y decisión. Además la Comisión es autoridad en materia de protección de datos personales, conforme a la ley aplicable.

Los comisionados son electos por mayoría calificada por el Congreso, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien escucha previamente las propuestas de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales, y las envía al Congreso.

Distrito Federal.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), establece la conformación del Instituto de Acceso a la Información pública del Distrito Federal como órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública.⁸ Con la reforma a esta ley se creó el Instituto que sustituyó al anterior Consejo de Información Pública del Distrito Federal.

Se integra por cinco representantes de la sociedad civil, denominados comisionados ciudadanos, que son designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien emite convocatoria pública abierta invitando a organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, colegios, barras y asociaciones de profesionistas, instituciones académicas y medios de comunicación a presentar propuestas de candidatos, quienes son seleccionados por la Comisión de Administración Pública local y remite su propuesta al Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que ésta, realice la designación.⁹

Afortunadamente la ciudadanización de este Instituto le ha permitido ejercer plenamente su autonomía: ha denunciado la falta de transparencia en las páginas web de las dependencias del gobierno capitalino,¹⁰ ha ordenado en numerosas ocasiones la entrega de información pública, demostrando la absoluta independencia de sus decisiones, está encabezando constantemente esfuerzos a nivel nacional para medir la transparencia, para difundir la cultura

⁸ Artículo 57 de la LTAIPDF

⁹ Artículo 58 de la LTAIPDF

¹⁰ La crónica de hoy. Rechaza el GDF estar reprobado en transparencia. Nayeli Gómez C. 06/07/2007.

del acceso a la información, ha hecho propuestas para crear el Fondo de Aportaciones para la Transparencia que serviría para garantizar la aplicación, en todo el país, de las recientes modificaciones al artículo 6° Constitucional.¹¹

Ésta, como muchas otras instancias garantes del DAIP, ejercen sus atribuciones plenamente y a pesar de no ser órganos constitucionales autónomos, cumplen con varias de las características de dichos órganos, y sería necesario “blindarlos”, estableciendo su existencia y principales atribuciones en las constituciones correspondientes, a efecto de asegurar su inmunidad y sobre todo su permanencia.

Guanajuato.

El artículo 27 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, crea al *Instituto de Acceso a la Información Pública*, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.

El Instituto cuenta con una estructura sui generis, ya que se integra por un Consejo General y un Director General, nombrado por el Gobernador del Estado, previa consulta con los poderes Legislativo y Judicial y a su vez, el Consejo General está integrado por tres consejeros, los cuales son designados por cada uno de los poderes del Estado.

La Dirección General conoce de los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las negativas de acceso resueltas por las Unidades de Información y el recurso de revisión es interpuesto en contra de las resoluciones del Director General, por los sujetos obligados, el cual es resuelto por el Consejo General.

Dos inconvenientes que pueden observarse en este diseño son: primero, la contradicción que eventualmente puede presentarse sobre el mismo asunto entre una resolución de la Dirección General y el Consejo General, y segundo, en cuanto a la designación de sus integrantes por parte de los poderes del Estado.

Guerrero.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero establece en su artículo 26 la creación de la *Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero*, como un órgano de autoridad, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión y su objeto es vigilar el cumplimiento de las

¹¹ Proponen fondo económico especial para transparencia. Notimex. México 13/06/2007.

disposiciones en materia de acceso a la información, así como promover, difundir e investigar el ejercicio del derecho de acceso a la información, establecer las normas de operación, los criterios y lineamientos que garanticen el debido ejercicio del derecho y la protección de los datos personales.

Los comisionados son electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en sesión a propuesta de la Comisión de Gobierno, quien emite la convocatoria abierta para recibir propuestas de las instituciones, organizaciones, asociaciones y sociedad civil.

Algunas comisiones tienen muy poco tiempo de haber entrado en funciones, como es el caso de la de Guerrero, y en general se percibe que están cumpliendo con sus funciones de capacitación y difusión. La Comisión conoce y resuelve de las quejas por negativa de acceso a la información, y según su informe de labores 2006-2007¹² en ese periodo recibieron únicamente cuatro.

Hidalgo.

La Legislatura del Estado de Hidalgo al ser una de los últimas en legislar en la materia, no aprovechó la experiencia de otros estados en el diseño de su ley, según los Indicadores Legales presentados por Libertad de Información México, (Lima), realizado por Perla Gómez y Ernesto Villanueva, ocupando esta ley el lugar 23 de las 33 leyes evaluadas. *“El aspecto negativo lo dan las nuevas leyes de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, que no obstante de su retraso en la emisión de la legislación de la materia se posicionan en los últimos lugares de la lista”*.¹³

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo establece en el artículo 79 la creación del *Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de promover y difundir el ejercicio del DAIP en el Estado, teniendo por objeto vigilar y hacer cumplir la cultura de la transparencia y la protección de datos personales.

El Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo, se integrará por cinco consejeros. El Titular del Ejecutivo, previa consulta a las instituciones, agrupaciones u órganos de profesionistas en la materia, reconocidas por el Gobierno del Estado, así como de los representantes de los organizaciones de la iniciativa privada que radican en la entidad, someterá al Congreso del Estado o la Diputación Permanente en su caso, la lista de propuestas de candidatos para ocupar el cargo de consejeros.

¹² <http://www.caipegro.org.mx/quejas.html>

¹³ <http://www.limac.org.mx/migracion/files/Indicadores.ppt>

Los consejeros serán nombrados dentro de los doce meses a partir de la entrada en vigor de la ley —diciembre de 2006— y por otra parte, tenemos que las personas podrán ejercer el DAIP en ese Estado a partir del día 15 de junio del 2008.

Nayarit.

La *Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública* creada por mandato de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, que en el artículo 40 dispone: que es un organismo con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargada de promover y difundir el DAIP, así como de resolver sobre la procedencia o improcedencia de las solicitudes de información y proteger los datos personales en poder de las entidades públicas.

Los comisionados son electos por la Legislatura del Estado, quien, por conducto de la Comisión Legislativa, emite una convocatoria para recibir de las universidades, instituciones académicas, profesionales, gremiales, culturales, civiles y de la sociedad en general; las solicitudes para ocupar los cargos; previa revisión, análisis de las solicitudes, y entrevista a los aspirantes, emite el dictamen con la designación de los comisionados, que es aprobado por el Congreso.

Nuevo León.

Ley de Acceso a la Información Pública de febrero de 2003, crea la *Comisión de Acceso a la Información Pública* (CAIPNL), como órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con atribuciones de operación y decisión sobre el derecho de acceso así como las relativas a la promoción, difusión e investigación sobre el mismo.

Según el artículo 22, la Comisión está integrada por cuatro comisionados, tres de los cuales son propietarios, que en Pleno son el Órgano Supremo de la misma, y un supernumerario que entra en funciones supliendo las ausencias de aquellos o en caso de conflicto de intereses.

Los comisionados, previa convocatoria, son designados en sesión pública del Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

En Nuevo León, fue muy difícil el proceso de implementación de la Ley de Acceso a la Información, no sólo ha sido necesario reformar en tres ocasiones la norma jurídica (2004, 2006 y 2007), también se tuvo que renovar anticipadamente por varios conflictos, el órgano garante. Actualmente, la CAIPNL ha

desempeñado en un ambiente más favorable sus atribuciones, lo que le ha permitido emprender diversos proyectos que facilitan el acceso a la información en esa entidad.

De acuerdo a su último informe, *“el Pleno de la Comisión emitió 31 resoluciones, 28 de ellas dentro de los procedimientos en caso de negativa y 3 resoluciones de recurso de queja; adicionalmente el sentido de las resoluciones en los procedimientos son: 23 resoluciones a favor del gobernado y en 8 casos se declaró la improcedencia de las solicitudes de información. Cabe señalar que en 17 casos fueron aplicadas sanciones económicas a los servidores públicos responsables y en algunos casos se dio vista al superior jerárquico y/o a la Agencia del Ministerio Público...”*¹⁴

Oaxaca.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, publicada en septiembre de 2006, que entra en vigor 18 meses posteriores a su publicación, resultó ser una mala noticia para el acceso a la información, ley que según especialistas en la materia como Ernesto Villanueva, *“en realidad, legaliza la cultura del secreto como principio y el acceso a la información como excepción...”*¹⁵

La ley crea al *Instituto Estatal para el Acceso a la Información Pública*,¹⁶ como un organismo público autónomo en su funcionamiento e independiente en su operación y decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para su integración el Gobernador del Estado propondrá por ternas a los consejeros y el Congreso los designará con el voto de la mayoría; según la ley dentro de los 12 meses posteriores a la publicación de la ley.

Querétaro.

La Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro establece la creación de la *Comisión Estatal de Información Gubernamental* (CEIG), según el artículo 29 *“...es un organismo constitucional autónomo que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública...”*.

Retomo lo que en su estudio bien afirma Peña Mancilla *“el caso de Querétaro es único: es la historia de un organismo constitucional autónomo que nunca ha sido. ...la*

¹⁴ <http://www.caipnl.org.mx/nuevo/publicaciones/recursos/3erInformeactividades.pdf>

¹⁵ <http://www.limac.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=317>.

¹⁶ Artículo 27.

naturaleza de la CEIG como organismo constitucional autónomo... no se ha perfeccionado. Ni tiene para cuando".¹⁷

El artículo sexto transitorio establece que dicha categoría, la de organismo constitucional autónomo, queda sujeta a que se reforme en su parte conducente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga y dicha reforma entre en vigor, mientras tanto la Comisión es un órgano descentralizado dependiente de la Legislatura.

Pasaron casi cuatro años y era manifiesta la convicción de los actores políticos y requerimiento de la opinión pública, que se perfeccionara la naturaleza jurídica de este organismo. No obstante, en enero de 2007 se publicó la reforma a la Constitución local entre varios artículos, se reformó el que consagra el acceso a la información y en la cual no se hizo referencia alguna al órgano garante, quedando la redacción como sigue: "**Artículo 7. El Gobierno del Estado y los municipales garantizarán a los individuos el derecho a la información, otorgando el derecho de rectificación conforme a la ley. Esta Constitución privilegia el establecimiento de Archivos Públicos, cuya función primordial será el acopio, resguardo y difusión de documentos públicos, mismos que serán regulados por una ley especial de la materia. Los Archivos Públicos serán de libre acceso y sin más limitaciones que el interés estatal y en concordancia con las garantías consagradas a los queretanos en esta Constitución y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**".¹⁸

En esta redacción se encuentran varios inconvenientes: primero, sólo obliga al gobierno del Estado y a los municipales a garantizar el "derecho a la información" de manera genérica, dejando fuera de esta obligación constitucional a los demás sujetos obligados por la ley, entre ellos los partidos políticos, los órganos constitucionales autónomos, personas que reciban recursos públicos, etc. Segundo, hace referencia al derecho de rectificación conforme a la ley, lo cual es impreciso. Tercero, privilegia el establecimiento de una ley de archivos, y habiendo tres iniciativas de ley de archivos en comisiones legislativas, fueron rechazadas por "falta de recursos económicos" para su implementación. Cuarto, establece como limitación del acceso a los archivos públicos el "interés estatal", lo cual es muy delicado porque puede dar pie a un sinnúmero de interpretaciones de este concepto y limitar el acceso a la información pública.

Pues bien, tanto y tanto se insistió en la reforma a la Constitucional local en la materia, para obtener lo anterior, que sería mejor que la hubieren dejado

¹⁷ PEÑA MANCILLA, Víctor Samuel, *Autonomía constitucional y transparencia*, Tercer Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información, CEIG, marzo 2007, p. 46.

¹⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.

como estaba. El aliciente es que tendrán que volver a reformarla con motivo de la reforma al artículo 6° Constitucional.

Respecto del desempeño de la Comisión de Querétaro, estoy imposibilitada para formular un argumento neutro, pero considero que independientemente de esta cuestión, es un ejemplo claro de la imperiosa necesidad de blindar a este tipo de organismos con la autonomía constitucional, ya que en ocasiones se han escuchado voces, y lo que es peor, voces de legisladores, pretendiendo la desaparición del mismo. Con esto se demuestra la fragilidad de su existencia y el peligro real de su permanencia, lo que no sucedería si se le consolida con la formalidad constitucional, en donde se requiere de más voluntades para poder, por ejemplo, desaparecer de un plumazo al órgano garante del acceso a la información en este Estado.

Quintana Roo.

El artículo 38 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, crea al *Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo*, como un órgano público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de promover y difundir el DAIP; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información; proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados y coadyuvar en la formación de la cultura de la transparencia y el derecho a la información.

El Instituto se integra por tres consejeros electos por el voto calificado del Pleno de la Legislatura, previa convocatoria que la Presidencia de la Mesa Directiva haga a los grupos parlamentarios a presentar dos candidatos para cada cargo a designar.

San Luis Potosí.

La Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, establece la creación de la *Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información*, como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión.

Para la integración de la Comisión, el Titular del Poder Ejecutivo presenta al Congreso del Estado una lista de hasta el triple de los comisionados para su elección.

Tabasco.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, en su artículo 18, en vigor desde febrero de 2007, crea el organismo

público descentralizado denominado *Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, de gestión y decisión.

El Instituto como órgano de autoridad, tiene por objeto la promoción, difusión, investigación, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

El Consejo que será su órgano de gobierno, el cual estará integrado por 3 consejeros, para cuya designación, el Titular del Poder Ejecutivo enviará al Congreso del Estado tres ternas y serán nombrados dentro de los siguientes doce meses a la entrada en vigor de la ley.

Tamaulipas.

Finalmente, la Legislatura de Tamaulipas se reivindicó con la expedición de la Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas, publicada en julio de 2007, que abroga la Ley de Información Pública para el Estado de Tamaulipas, y en su artículo 62 crea el *Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas*, el cual tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria, operativa, técnica, de gestión y de decisión.

El Instituto es el órgano especializado de carácter estatal a cargo de difundir, promover y proteger la libertad de información pública conforme a las disposiciones de la ley y le corresponde resolver el recurso de revisión sobre la negativa o solución insatisfactoria de solicitudes de información pública y de la acción de hábeas data para la protección de datos personales en poder de los sujetos obligados.

El Instituto estará integrado por un órgano colegiado que será la autoridad del mismo, que se conformará por tres comisionados, quienes serán nombrados por el Gobernador del Estado, con la ratificación por mayoría simple de los diputados presentes en la sesión del Congreso del Estado, quienes serán designados a más tardar 6 meses después de la entrada en vigor del ordenamiento.

Veracruz.

La Ley de de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de febrero de 2007, abroga la Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prevé la creación del *Instituto Veracruzano de Acceso a la Información*, organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de tutelar el derecho de acceso a la información y proteger los datos personales.

El Consejo General del Instituto está integrado por tres consejeros, cada Consejero es electo por el pleno del Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. El Gobernador emitirá una convocatoria pública, para recibir propuestas de aspirantes a consejeros, por instituciones y organizaciones. La convocatoria debe establecer un procedimiento democrático de consulta abierta que legitime la selección de los candidatos.

Yucatán.

La Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán, crea al *Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública*, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.

El Instituto está integrado por tres consejeros que son nombrados por el Ejecutivo del Estado, con la aprobación del H. Congreso, quien puede objetar los nombramientos por mayoría.

Zacatecas.

La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas establece la creación de la *Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública*. 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 obligados.

La Comisión está integrada por tres comisionados, nombrados por el Gobernador del Estado, con la necesaria ratificación de la mayoría de los diputados presentes.

b) Órganos auxiliares de los sujetos obligados

Los esquemas adoptados por estos estados para sus órganos de acceso a la información, presentan sus particularidades, los he agrupado a todos en este apartado por ser los que cuentan con más diferencias respecto de la mayoría de órganos garantes de los demás estados de la República.

Baja California, Baja California Sur, Puebla y Sonora.

Estos estados han optado por dar a los organismos que “tutelan” y promueven en estos estados el ejercicio del DAIP, el carácter de órgano auxiliar de los sujetos obligados, donde desde mi punto de vista, es indispensable el compromiso real del proporcionar a la ciudadanía organismos especializados y

autónomos, que garanticen plenamente el ejercicio de este derecho, conozcan y resuelvan las inconformidades que se presenten, y no se les limite únicamente como organismos de difusión.

Baja California.

Tenemos que la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, establece en su artículo 39 la creación del *Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que como su nombre lo indica, es un órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, básicamente con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta para el logro de los objetivos de la ley, encargado de la difusión, protección y promoción al respeto al derecho a la información pública en poder de los sujetos obligados.

El Consejo se integra por tres consejeros: un representante de la Universidad Autónoma de Baja California; un representante del Consejo Coordinador Empresarial; un representante del Colegio de la Frontera Norte; siendo honorífico el cargo de Consejero, quienes, durante su encargo, no podrán tener ningún empleo o cargo público, salvo aquellos relacionados con la docencia y la investigación. El Consejo se integra a partir de la convocatoria que expide el Congreso del Estado para que mediante oficio a las instituciones de referencia designen a sus consejeros.

La expedición de esta ley fue acompañada de reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, para dotar de competencia a dicho tribunal para conocer y resolver las inconformidades que se susciten en materia de acceso a la información.

Según la página web del Poder Ejecutivo de Baja California,¹⁹ en el 2006, sólo se presentó un recurso de inconformidad en contra de las 19 dependencias del Sector Central y 9 entidades paraestatales, por la reserva de los números de teléfonos celulares de todo el Poder Ejecutivo, resolviendo el Tribunal parcialmente a favor del solicitante, reservándose únicamente los números celulares de los funcionarios públicos que desempeñan actividades relacionadas con la seguridad pública.

Desafortunadamente bajo este esquema, se desconoce en otros estados el nivel de apertura informativa en Baja California, y el trabajo de difusión y promoción que desempeña el Consejo.

¹⁹<http://www.transparenciabc.gob.mx>.

Baja California Sur.

Cuestión similar sucede en Baja California Sur, donde si bien, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur, en su artículo 29 establece la creación de la *Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana*, ni la naturaleza jurídica de éste, como organismo interinstitucional conformado por los tres poderes públicos y municipios del Estado, en su integración, la Comisión se integra por diez comisionados que serán los siguientes: los tres diputados que conformen la Comisión Permanente de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso del Estado; el Secretario General de Gobierno del Estado; un magistrado, designado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado; y el Secretario General de cada uno de los ayuntamientos correspondientes a cada uno de los municipios del Estado no permiten, ni garantizan no sólo el ejercicio pleno del DAIP, cabría preguntarse si estos funcionarios públicos de primer nivel, tienen suficiente tiempo para dedicarse a cumplir con su obligación legal de promoción, difusión e investigación del DAIP.

Otra debilidad de esta ley, y del órgano que se supone debe tutelar el ejercicio del derecho en comento, es que la Comisión no es autoridad —y cómo va a serlo— para resolver de los recursos de revisión que se presenten, en este caso, el solicitante inconforme debe acudir ante el Tribunal Superior de Justicia.

Sonora.

En Sonora, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, crea en el artículo 7 al *Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora*, como un órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica de gestión y de organización, cuyas atribuciones son “*definir, según las directrices de esta Ley, lineamientos generales obligatorios para los sujetos obligados con respecto a la clasificación y difusión de la información pública, las formas de atención a las solicitudes de acceso a la misma 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*”.²⁰

El Instituto está conformado por tres vocales que son designados por mayoría calificada de dos terceras partes de los votos de los diputados presentes

²⁰ Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. (LAIPES)

en la correspondiente sesión del Congreso, para tales efectos el Congreso emite una convocatoria pública.

En este caso, la actividad de promoción y difusión del derecho de acceso a la información es mucho más visible desde afuera del estado, a través de su página web, el Instituto tiene a disposición del público diversos programas de capacitación, información sobre las actividades académicas de difusión que realiza, etcétera.

Si bien, los recursos de revisión son resueltos por el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa y de acuerdo a las resoluciones publicadas en su portal²¹ garantizan la apertura informativa, lo imprescindible es que sea un órgano especializado en materia de acceso a la información quien resuelva las controversias, y no como es el caso, atribuirle a un órgano creado con otra finalidad, para vigilar el cumplimiento de otra ley, que de por sí tiene una función muy delicada, colgarle atribuciones sobre una materia diferente.

Puebla.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, establece la creación de la *Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal*, como órgano auxiliar del poder Ejecutivo del Estado, con autonomía de gestión, operación y decisión; a diferencia de las tres instancias anteriores, la Comisión de Puebla tiene facultades para resolver los recursos de revisión en el ámbito de su competencia, es decir únicamente por cuanto ve al Poder Ejecutivo, así como de promover la cultura de la transparencia y el acceso a la información.

Los tres comisionados, son nombrados por el Congreso del Estado, previa convocatoria pública que se emite con el objeto de allegarse de propuestas ciudadanas, de entre los que se presenta una terna por cada uno de los comisionados propietarios, para que sea el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, la que por mayoría calificada de los diputados presentes elija.

Por su parte, los poderes Legislativo y Judicial del Estado, así como los órganos constitucionalmente autónomos y los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, deben establecer los órganos análogos a la Comisión para proporcionar a los particulares el acceso a la información y en su caso, resolver los recursos de revisión que se presenten, respecto del ámbito de competencia de cada uno.²²

²¹ <http://www.tectisonora.org.mx>

²² Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

Cabría cuestionarse hasta qué punto es atribuible al diseño de la Comisión con competencia limitada sólo respecto del Poder Ejecutivo, la deficiencia que presenta el acceso a la información en Puebla, que según el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, imputa a los excesivos trámites burocráticos y la carencia de un sistema electrónico de solicitudes de información,²³ o si obedece a otras razones.

c) Órganos de acceso a la información con autonomía constitucional

Campeche, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos y Tlaxcala.

Campeche.

Tenemos que la Constitución de Campeche, hace referencia a los órganos públicos autónomos, (artículos 46, 54 y 89) sin mencionar expresamente el nombre de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, salvo cuando señala: “*Para proceder penalmente contra los diputados... Comisionado Presidente y demás Comisionados integrantes de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, ... por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo...*”.²⁴

Por su parte la Ley²⁵ crea la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, como organismo público autónomo con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria; encargado de promover y difundir el ejercicio del DAIP, resolver sobre la negativa a las solicitudes de información pública y proteger los datos personales en poder de los entes públicos.

Los comisionados son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, presentes en la sesión de elección a propuesta de los grupos parlamentarios conformados en el Congreso.

La Comisión de Campeche, tiene todo para distinguirse a nivel nacional: cuenta con la naturaleza jurídica idónea para este tipo de organismos, su ley ha sido calificada como de vanguardia, ha sido dotada con un buen presupuesto, y que a partir del 12 de febrero de 2007, se puede ejercer el DAIP en esa entidad, tendrá que demostrar en sus resoluciones su plena independencia de los poderes del estado. Actualmente según su informe²⁶ sólo ha resuelto un recur-

²³ La Quinta Columna, Deficiente el acceso a la información en Puebla: IFAI. Selene RÍOS ANDRACA, 13 de julio de 2007.

²⁴ Artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Campeche.

²⁵ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (LTAIPC)

²⁶ <http://www.cotaipec.org.mx>

so de revisión, por lo que habrá que esperar para ver si cumplen con las altas expectativas generadas.

Chihuahua.

La Constitución del Estado de Chihuahua, en su artículo 4º, establece que *“Toda persona tiene derecho a acceder a la información pública, salvo en aquellos casos establecidos en la ley ... El Estado garantizará el ejercicio de este derecho ... Para proteger sus datos, toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma o sus bienes asentada en archivos, bases de datos o registros públicos o privados y tiene el derecho a actualizar, rectificar, suprimir o mantener en reserva dicha información, en los términos de la ley”*.

Dentro del mismo artículo se definen las bases del órgano encargado de tutelar el derecho de acceso a la información, señalándolo como responsable de *“garantizar y hacer efectivo el adecuado ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales”*. De entrada se le reconoce, siendo organismos público autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo facultades para sancionar.

También se establece en el texto constitucional la organización de su órgano supremo —un Consejo General integrado por cinco consejeros—, el fuero con que cuentan y el método de designación.

A su vez la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, en su artículo 43 reconoce la existencia por mandato constitucional del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, organismo público autónomo, depositario de la autoridad en la materia, con personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios.

Los consejeros son designados por el Congreso del Estado mediante el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Junta de Coordinación Parlamentaria.

Al igual que la Comisión de Campeche, el Instituto Chihuahuense de Transparencia, ha llamado la atención por su diseño institucional, por contar con una ley de avanzada en la materia, y por el apoyo recibido del Gobernador del Estado quien, con los gobernadores de Zacatecas y Aguascalientes suscribieran la Declaración de Guadalajara, y presidiera la entrega de la llamada “Iniciativa Chihuahua” ante los presidentes de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos en la Cámara de Diputados para reformar el artículo 6º constitucional; iniciativa que con algunas precisiones fue aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el Diario Oficial de la Federación

en el mes de julio de 2007, la cual abordaré más adelante únicamente en cuanto a lo que establece respecto de los órganos garantes del derecho de acceso a la información.

Actualmente el Instituto ha realizado una cantidad importante de actividades de capacitación y promoción, y a partir de enero de 2007 se comenzó a ejercer en Chihuahua este derecho, resolviendo alrededor de 40 recursos de revisión. Sin embargo, lo más importante que tiene que demostrar este Instituto —al igual que todos los demás— es que si bien, el titular del Ejecutivo estatal ha manifestado su compromiso con el tema, el Instituto se mantenga independiente de éste en sus decisiones.

Coahuila.

Como se verá el diseño de esta instancia en Coahuila, es de las más fuertes. En agosto de 2003, se publicó la adición al artículo séptimo de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la cual establece de manera amplia la creación, atribuciones e integración del órgano que tutela en la entidad el derecho de acceso a la información, estableciendo que: “...*Toda persona tiene derecho a la información pública. La garantía de acceso a la información pública, se definirá a partir de los principios siguientes: VII. La constitución de un organismo público autónomo conforme a las bases previstas en esta Constitución y las siguientes: 1. Será autoridad constitucional en la materia, independiente en sus funciones y decisiones y profesional en su desempeño. 2. Contará con autonomía política, jurídica, administrativa, presupuestal, patrimonial y financiera en los términos que establezca la ley. 3. Tendrá a su cargo la rectoría de las siguientes materias. 4. El acceso a la información pública a. La cultura de la transparencia informativa. b. Los datos personales. c. La documentación pública. d. La realización de estadísticas, sondeos, encuestas o cualquier instrumento de opinión pública. e. Las demás atribuciones que establezca la ley. 5. Su actuación se regirá por los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. 6. Sus integrantes serán designados por el voto de cuando menos las dos terceras partes del Congreso del Estado, en los términos y conforme al procedimiento que disponga la ley.*”

De acuerdo con el texto constitucional, el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública detenta seis clases de autonomía: política, jurídica, administrativa, presupuestal, patrimonial y financiera, sin duda es un organismo muy fuerte, como refiere Peña Mancilla, al menos en el papel,²⁷ ya que en principio, con el cambio de administración estatal y en base a un sondeo com-

²⁷ PEÑA MANCILLA, Víctor Samuel, *op. cit.*, p. 32.

parativo, la prensa local daba cuenta en 2006 que *“el acceso a la información pública en el Estado parece ir en franco retroceso, en comparación con la pasada administración estatal... con la nueva administración estatal, la transparencia se ha convertido en un derecho cuyo ejercicio es prácticamente imposible para los ciudadanos”*.²⁸

El Instituto tuvo que presentar dos acciones de inconstitucionalidad una contra la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado, y otra en contra del reglamento en materia de Transparencia del Ayuntamiento de Torreón, ante el Tribunal Constitucional local.

Frente a esta realidad, el Instituto ha hecho un sobresaliente trabajo en la capacitación a servidores públicos y la promoción del DAIP con niños y jóvenes, ha organizado importantes foros académicos y ha resuelto favoreciendo el derecho a saber de los solicitantes de información pública.

En suma, consideramos que el modelo adoptado en Coahuila es uno de los más completos y debería servir de referente para concebir la autonomía constitucional de los órganos de acceso a la información pública que carecen de ella.

Jalisco.

El artículo 9° de la Constitución local establece los fundamentos del acceso a la información en ese Estado: *“El derecho a la información pública tendrá los siguientes fundamentos: I. La consolidación del estado democrático y de derecho en Jalisco; II. La transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades estatales y municipales, mediante la apertura de los órganos públicos y el registro de los documentos en que constan las decisiones públicas y el proceso para la toma de éstas; III. La participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, mediante el ejercicio del derecho a la información; IV. La información pública veraz y oportuna; V. La protección de la información confidencial de las personas, y VI. La promoción de la cultura de transparencia, la garantía del derecho a la información y la resolución de las controversias que se susciten por el ejercicio de este derecho a través del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.*

El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Contará con un Consejo conformado por un Presidente y cuatro consejeros ciudadanos titulares, así como por los suplentes respectivos; los miembros del Consejo serán nombrados mediante el voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, o por insaculación, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

²⁸ <http://www.palabra.com/edicionimpresa/notas/060608/saltillo/340097.htm>

Lorenzo Carlos Cárdenas Periódico Palabra, 8 de junio de 2006.

*El Instituto tendrá las atribuciones específicas que la ley le otorgue; sus resoluciones serán definitivas e inatacables, vinculantes y deberán ser cumplidas por los poderes, entidades y dependencias públicas del Estado, Ayuntamientos y por todo organismo, público o privado, que reciba, administre o aplique recursos públicos estatales o municipales”.*²⁹

El texto constitucional establece como uno de los fundamentos del DAIP la consolidación del estado democrático reconociéndose la característica de la esencialidad de los órganos constitucionales autónomos.

También establece la creación de la instancia garante del mismo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y se establece que sus resoluciones son definitivas e inatacables, lo cual es una fortaleza de este organismo.

A pesar de que la propia Constitución establece dos formas de elección de los consejeros del Instituto Estatal: el voto de los legisladores o la insaculación; en la elección de los actuales consejeros se optó por que fueran los votos de los legisladores quienes decidieran.

Si bien, el *Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco* (ITEI), cuenta con el respaldo de la formalidad constitucional, de la esencialidad, de la paridad de rango y de la autonomía, y cuenta con presupuesto suficiente para ejercer sus atribuciones; ha tenido que enfrentar las resistencias del gobierno, teniendo que presentar denuncias penales por el incumplimiento a sus resoluciones, lo que le ha generado un fuerte enfrentamiento mediático y quejas de su presidente de persecución política e intimidación por parte de las autoridades estatales.

Morelos.

En agosto de 2003, se publicó la adición Constitucional que establece: “*El Congreso del Estado establecerá un organismo autónomo para tutelar el derecho de acceso a la información pública de todas las personas, proteger los datos personales y realizar estadísticas, sondeos y encuestas imparciales que coadyuven al cumplimiento de las funciones de los poderes públicos y al desarrollo democrático del Estado, denominado Instituto Morelense de Información Pública y Estadísticas. El Instituto será el encargado de aplicar la ley de la materia y sus resoluciones serán acatadas por las entidades y dependencias públicas del Estado, y por toda persona que reciba, maneje, aplique o participe en el ejercicio de recursos públicos o privados, siempre que éstos se destinen a actividades relacionadas con la función pública.*

Los ciudadanos que sean designados como integrantes del Instituto a que se refiere el párrafo anterior, deberán reunir los requisitos que señale la ley, pero en todo caso se velará

²⁹ Constitución Política del Estado de Jalisco.

*que no tengan compromisos o simpatías por cualquier partido político o vínculos con el gobierno, quedando excluidos de este último requisito el servicio profesional que se preste en cualquier institución educativa o de investigación de cualquier área pública”.*³⁰

La propia Constitución establece las funciones del organismo, que a pesar de su redacción, permite reconocer la perspectiva del legislador al identificar las principales actividades del mismo. Siendo, al igual que Coahuila, los únicos organismos que además tienen actividades relativas a la elaboración de encuestas y sondeos.

Por otra parte, tanto la Constitución como la *Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos*, establecen que las resoluciones del *Instituto Morelense de Información Pública y Estadística* deben ser acatadas por las entidades y dependencias públicas del Estado y personas relacionadas con el ejercicio de recursos públicos o privados destinados a actividades de la función pública.

Otro aspecto que cabe subrayar del texto constitucional, es que consagra el hecho de que los ciudadanos que integren este Instituto, deben carecer de compromisos con partidos políticos o vínculos con el gobierno, con lo que el legislador buscó la independencia e imparcialidad del organismo al blindarlo de cualquier injerencia de los poderes y de otros intereses ajenos. Por lo que para la elección de los consejeros se expide una convocatoria pública para recibir propuestas de la sociedad, siendo electos seis para comparecer ante el Pleno del Congreso a exponer su proyecto de trabajo, y con estos fundamentos son electos los consejeros por mayoría calificada del Pleno del Congreso.

Desafortunadamente, desde la inauguración de los trabajos del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), el Presidente del mismo denunciaba el desinterés que los funcionarios respecto al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, aunado lo anterior al raquítico presupuesto que les fue asignado.

Como si no fuera suficiente, el IMIPE ha librado y afortunadamente ganado, una batalla legal³¹ en contra del Tribunal Superior de Justicia del Estado, quien no acató una resolución de aquél, en la que le ordenaba la entrega de información relativa a los préstamos otorgados a magistrados, consejeros y jueces de ese Tribunal, interponiendo los involucrados un amparo en contra de la resolución del IMIPE, quien posteriormente le solicitó un informe sobre el cumplimiento de la resolución, interponiendo el Tribunal a su vez

³⁰ Artículo 23-A Constitución Política del Estado de Morelos.

³¹ Comunicado que emite el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística. 01206.XXIII. Cuernavaca, Morelos 20 de diciembre de 2006 Folio: P IMIPE 23/ 06

una denuncia penal en contra de los consejeros y otros servidores públicos del Instituto.

Tlaxcala.

En enero del 2007 se publicó la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala, que abrogó la Ley de Información Pública del Estado de Tlaxcala de agosto del 2004, ley que establecía como honorífico el cargo de los titulares del anterior órgano garante, lo cual, como sucedió en su momento en San Luis Potosí, probó ser una fórmula que no tuvo éxito.

A diferencia de la anterior, la ley vigente, contempla la integración de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, y en este caso, los comisionados sí gozarán de una remuneración.

Asimismo, se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que en el artículo 78 bis establece. *“la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, fungirá como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, conforme al procedimiento que la ley de la materia señale”*.

Los tres comisionados son electos previa convocatoria abierta al público que emita la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura, estableciendo la propia legislación el procedimiento detallado para la elección de comisionados.

d) Organismos descentralizados no sectorizados³²

Chiapas, Durango, Estado de México, Michoacán y Sinaloa.

Chiapas.

La Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas establece en el artículo 60, la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública estatal, organismo público descentralizado no sectorizable, con personalidad

³² La descentralización administrativa bajo su modalidad de organismo no sectorizado, tiene entre otras ventajas, la de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además de otorgar la autonomía de gestión y patrimonial.

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.

Los tres consejeros son nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo, quienes deben ser ratificados por el Congreso del Estado por mayoría calificada de los diputados presentes.

Durango.

La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango crea la *Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública*, ente público de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública, organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión. No sectorizable.

La Comisión se integra por tres comisionados designados por el Titular del Poder Ejecutivo, oyendo las propuestas de asociaciones y colegios de profesionistas, quienes deben ser ratificados por el Congreso del Estado por mayoría calificada.

México.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, crea en el artículo 56 al organismo público descentralizado no sectorizado, de carácter estatal, denominado *Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México*, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

El Consejo está integrado por dos consejeros y un Consejero Presidente designados por el Gobernador del Estado, cuyo nombramiento debe hacerse del conocimiento de la Legislatura de manera inmediata.

Michoacán

La Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, es creada conforme al artículo 39 de la ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo como órgano de decisión, autoridad, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión, no sectorizable; está integrada por tres comisionados electos por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien escuchando previamente las

proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y ciudadanas, envía al Congreso la lista de aspirantes.

Lamentablemente para los Michoacanos, su experiencia con la primer Comisión resultó desafortunada, ya que por motivo de los conflictos internos entre sus integrantes se vio paralizada varios meses. Actualmente, ya renovada la CEAIPMO ha realizando una importante labor de divulgación, sin embargo, llama la atención el Cuarto Informe de actividades 2006-2007,³³ en donde reporta que recibió 137 recursos de inconformidad, de los cuales 12 se revocaron (8.8%), 1 se modificó (0.7%), 110 fueron confirmados (80.3%), 5 fueron sobreseídos (3.6%) y 9 se desecharon (6.6%), a diferencia de la mayoría de los estados en donde se reporta lo contrario: porcentualmente resulta mayor las resoluciones que emite el órgano garante revocando las decisiones de las Unidades de Información, que el número de resoluciones que las confirman.

Sinaloa.

La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, establece la creación de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión. No sectorizable.

Los tres comisionados son electos por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo del Estado. Para realizar las propuestas, el Ejecutivo escucha previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales; de ellas envía una lista de aspirantes con el doble del número de comisionados a nombrar, para que de entre ellos se elija a quien o quienes ocupen el cargo.

IV. ¿POR QUÉ ES INDISPENSABLE QUE LOS ORGANISMOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN SEAN CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS?

En este apartado se deben tener presentes las características de los órganos constitucionales autónomos, que retomando al Dr. Miguel Carbonell³⁴ son:

- a) Configuración inmediata por la Constitución, es decir, que sea el propio texto constitucional el que determina su existencia. (Inmediatez)

³³ http://ceaipemo.org.mx/modules/tinycontent/content/pdf_files/Informe_Anual_2007.pdf

³⁴ CARBONELL, Miguel. *Elementos de derecho constitucional*. Colección Doctrina Jurídica Contemporánea. Volumen 16. México, 2004., p. 103 y ss.

- b) Que sean organismos necesarios e indefectibles en la medida en que si no existieran, o dejaran de hacerlo, se afectaría el funcionamiento del Estado de Derecho. (Esencialidad)
- c) Incidencia en la voluntad estatal. (Dirección política)
- d) Que se ubican fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales a través de la ausencia de controles burocráticos y autonomía financiera. (Paridad de rango)
- e) La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria. (Autonomía)

Por otra parte, María del Pilar Hernández³⁵ coincide con las características ya señaladas y propone además las siguientes:

- a) Son órganos técnicos y no políticos. (Apoliticalidad)
- b) Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. (Inmunidad)
- c) Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario. (Intangibilidad)
- d) La autonomía política, financiera, jurídica y administrativa. (Autonomía)

Teniendo en cuenta lo anterior, con base a la revisión hecha sobre la naturaleza jurídica de las instancias que tutelan el DAIP y la experiencia de las que son órganos constitucionales autónomos, respecto de las que no lo son, contamos con los elementos para poder analizar por qué es indispensable dotarlos de autonomía constitucional.

De la experiencia de por lo menos de tres órganos de acceso a la información que gozan de autonomía constitucional —Coahuila, Jalisco y Morelos— podemos observar que se encuentran fortalecidos para ejercer su autonomía y hacer frente a las resistencia de algunas autoridades locales a la apertura, sin verse en el riesgo de comprometer su existencia o permanencia (formalidad constitucional y esencialidad) cuando sus resoluciones vinculan a los poderes del Estado. Ésta sin duda, se debe exigir a todos los órganos de acceso a la información, por tal motivo debe fortalecerse con la autonomía constitucional.

La inmediatez, fortalecería su actividad en la medida en la que no esté en riesgo su permanencia, y el procedimiento para eliminarlo, modificarlo o limitarlo, requiera de la participación de la Legislatura local y los ayuntamientos.

³⁵ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. *Autonomía de los Órganos Electorales*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>

No solamente debe establecerse en la Constitución su existencia, es indispensable que se defina su competencia, esto también fortalecerá el trabajo de estas instancias en la medida en la que sean órganos especializados e imparciales, autoridades reales en la materia.

La paridad en el rango es una de las características más importantes para estos organismos, ya que al vincular sus resoluciones a los poderes del Estado, éstas en ocasiones no son cumplidas, peor si se trata de aquellos órganos que carecen de facultades para sancionar a quienes incumplen sus determinaciones, convirtiendo a la ley en una ley ineficaz, en letra muerta; además debilita y se pierde la credibilidad el organismo, generando el desánimo de quienes ejercen el DAIP cuando es violentado impunemente su derecho.

Para que la paridad en el rango se logre en beneficio no sólo del trabajo de los órganos garantes de acceso a la información, sino también de los gobernados que ejercen este derecho, es necesario que no vincule la designación de los integrantes de la Comisión o Instituto con el Gobernador, con los diputados de las legislaturas, con los partidos políticos, y entonces mayor será su independencia y la posibilidad de que se les reconozca como iguales y no como subordinados.

Respecto de la autonomía administrativa, en su mayoría, las leyes la establecen para las entidades de acceso a la información, pero en los hechos, aunque así esté dispuesto por la norma, a varios de estos órganos les es administrada por ejemplo, la nómina, por parte del Poder Ejecutivo, por lo que no se ejerce esta autonomía y se genera una dependencia de los poderes.

Lo anterior no significa ausencia de controles sobre el ejercicio del gasto, por el contrario, estos organismos deben ser un verdadero ejemplo de transparencia, austeridad y rendición de cuentas, y de hecho, reportan ante el Congreso su respectiva cuenta pública y mantienen en sus páginas web el informe detallado de su ejercicio, a excepción de Sinaloa en donde esta información es reservada.

La autonomía presupuestaria permitiría a estos organismos el cumplimiento de sus atribuciones en materia de promoción y divulgación del derecho a acceder a la información, lo cual si es desconocido por el gobernado, deja sin razón de ser, entonces sí, la existencia misma de estos órganos, que en no pocas ocasiones, dependiendo del compromiso del Ejecutivo o del Congreso, autorizan un presupuesto suficiente o raquítrico, según sea el caso. Por lo que debería establecerse en la propia Constitución el mecanismo para dotar de presupuesto a los órganos garantes, al margen de las autoridades en turno.

Por último, la esencialidad, ¿cómo reconocer a los órganos garantes del acceso a la información pública como necesarios para el funcionamiento del Estado democrático? Por dos factores, uno externo y otro interno. El primero: la exigencia de transparencia de organismos financieros internacionales y los Tratados que México ha signado en materia de derechos humanos. Y la segunda, si nos jactamos de ser un Estado democrático o en transición, el Estado debe involucrar al gobernado en la toma de las decisiones públicas; la cultura de la transparencia y el acceso a la información no se decreta, es un proceso, no se dan ciudadanos participativos y co-responsables por generación espontánea, hay que formarlos y en este proceso los órganos de acceso a la información tienen una importantísima labor de difusión, promoción y divulgación del DAIP.

Otro argumento a favor, es que si se reconoce constitucionalmente su autonomía, se da un paso contundente para evitar la simulación en la que en algunos casos se ha caído y se garantiza plenamente la permanencia del tema. Pero este reconocimiento constitucional debe ser completo, cumplir con todas las características descritas, y de paso, involucrar a la comunidad en el proceso.

Este complejo debate, afortunadamente ha derivado en una reforma al artículo 6° de la Constitución General de la República, en la cual se plasma por lo menos la autonomía operativa, de decisión y de gestión presupuestaria, de los órganos garantes del acceso a la información y que finalmente resultará en reformas a las legislaciones estatales en la materia. Veamos.

V. REFORMA AL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LOS ÓRGANOS GARANTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

En diversos foros nacionales se discutió y ventiló la problemática sobre la manera en que se fue implementando con “malformaciones” el derecho de acceso a la información en los estados de la República, abriendo una brecha en la forma de ejercer y de garantizar este derecho fundamental dependiendo de la entidad federativa o del lugar de residencia de una persona; de los cuales emergió un consenso *“conviene intentar un segundo impulso, consolidar lo avanzado, al mismo tiempo que se elevan las condiciones y las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país y por la práctica de todos los niveles de go-*

*bierno. No una homogeneidad forzada, pero sí un piso mínimo exigible para cualquier gobierno de la democracia mexicana”.*³⁶

En este sentido, la Declaración de Guadalajara, firmada por los gobernadores de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua, que retoma e impulsa en la Iniciativa Chihuahua la necesidad de crear instancias profesionales, especializadas e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.

Según la Iniciativa de Reforma publicada en julio de 2007, es condición indispensable que estos órganos u organismos reúnan las siguientes características:

- a) La especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten, y
- b) La imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los organismos no respondan a consignas de los órganos de autoridad.

Para lograrlo, la reforma establece que los órganos gozarán de tres autonomías:

- a) Operativa que consiste en la administración responsable con criterios propios;
- b) De gestión presupuestal, para ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, y
- c) 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.

VI. CONCLUSIONES

En la actualidad, no hay quien no reconozca la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, otorgando a los gobernados herramientas indispensables para llevar a cabo un control social de los órganos del Estado.

Con la reforma al artículo 6° constitucional se ha reivindicado al gobernado como supervisor, como agente participativo de las decisiones públicas, reco-

³⁶ Párrafo extraído de los Considerandos de la Iniciativa de Reforma al Artículo 6° constitucional.

nociendo constitucionalmente su derecho a acceder a la información pública y garantizándole su pleno ejercicio.

Si bien, la mencionada reforma fortalece la autonomía de los organismos que tutelan el derecho de acceso a la información, queda al arbitrio de los congresos locales hacer las reformas necesarias para efectivamente plasmar esa autonomía en el texto constitucional, que se fortalezca y reconozca a estas instancias para que a su vez, ejerzan sus atribuciones con absoluta independencia e imparcialidad.

A pesar de la reforma seguirá habiendo autoridades renuentes a la apertura, razón por la cual resulta imprescindible que se reconozca la existencia de los organismos garantes del acceso a la información expresamente en las constituciones locales, que se establezca en el texto su competencia, el procedimiento de selección de sus integrantes e incluso el mecanismo de designación del presupuesto.

Sabemos que no hay fórmulas mágicas, no puede afirmarse que la autonomía constitucional de estos organismos garantice plenamente su funcionamiento, eficiencia e imparcialidad, pero sí creo que es la única alternativa para garantizar la permanencia del tema.

Muchos de estos organismos fueron “echados al mundo” débiles, malformados, defectuosos; irresponsabilidad que atribuyo a algunos legisladores, y entonces cuando el gobernado acude a ellos y no obtiene respuesta porque la institución jurídicamente no tiene posibilidades de hacerlo, pues que tenemos, a la sociedad desencantada, burlada, harta de las instituciones, de la burocracia. Se tiene una deuda con estos organismos, la mayoría de ellos conformada por ciudadanos, es por eso que estoy plenamente convencida de que el momento es ahora, debe consolidárseles para que estén en posibilidad de cumplir cabalmente con lo la sociedad que con toda razón exige.

VI. CUADRO COMPARATIVO

Estado	Nombre de la Ley	Nombre del OAIP	Naturaleza jurídica	Integración
Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes.	Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Los comisionados son electos previa convocatoria que emita la Comisión de Gobierno, por el Pleno del Congreso del Estado mediante el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Pleno, de entre las propuestas que sean presentadas por las instituciones y organizaciones académicas...
Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta.	El Consejo se integra por tres consejeros, siendo cargo honorífico: Un representante de: la Universidad Autónoma de Baja California, del Consejo Coordinador Empresarial; del Colegio de la Frontera Norte. El Congreso del Estado convoca mediante oficio a las instituciones de referencia para que designen a sus consejeros.

Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana.	Organismo interinstitucional conformado por los tres poderes Públicos y municipios del Estado.	Comisión se integra por diez comisionados: Los tres diputados que conformen la Comisión Permanente de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Congreso del Estado; el Secretario General de Gobierno del Estado; un magistrado, designado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia; y el Secretario General de cada uno de los ayuntamientos de cada uno de los municipios del estado. Los cargos de comisionados son honorarios.
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.	Organismo público autónomo con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria.	Los comisionados son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado presentes en la sesión a propuesta de los grupos parlamentarios.
Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas.	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal.	Organismo público descentralizado no sectorizable, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de	Los consejeros son nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo, quienes deben ser ratificados por el Congreso del Estado por mayoría calificada.

			gestión.	
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Organismo público autónomo, creado por disposición expresa de la Constitución Política del Estado, depositario de la autoridad en la materia, con personalidad jurídica, patrimonio propio.	Cada uno de los consejeros es designado por el Congreso del Estado mediante el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Junta de Coordinación Parlamentaria.
Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información.	Organismo público autónomo independiente en sus decisiones y funcionamiento dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.	Sus integrantes son designados por el voto de cuando menos las dos terceras partes del Congreso del Estado.
Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.	Órgano de autoridad con autonomía patrimonial, de operación y decisión.	Los comisionados son electos por mayoría calificada por el Congreso, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien escucha previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales.

Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.	Instituto de Acceso a la Información pública del Distrito Federal.	Órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública.	Se integra por cinco representantes de la sociedad civil, denominados comisionados ciudadanos, designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien emite convocatoria pública abierta invitando a organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, colegios, barras y asociaciones de profesionistas, instituciones académicas y medios de comunicación a presentar propuestas de candidatos, quienes serán seleccionados por la Comisión de Admón. Pública Local y remitirá su propuesta al Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que éste, realice la designación.
Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango.	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.	Organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión. No sectorizable.	El Titular del Poder Ejecutivo, oyendo las propuestas de asociaciones y colegios de profesionistas, designa a los comisionados, quienes deben ser ratificados por el Congreso del Estado por mayoría calificada.

Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.	Instituto de Acceso a la Información Pública.	Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.	Cada uno de los poderes del Estado designa un Consejero. El Gobernador del Estado designará al Director General previa consulta con los poderes Legislativo y Judicial
Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.	Comisión para el Acceso a la Información Pública.	Órgano de autoridad, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión.	Los comisionados son electos por las dos terceras partes de los diputados presentes a propuesta de la Comisión de Gobierno, quien emite la convocatoria abierta para recibir propuestas de las instituciones, organizaciones y sociedad civil.
Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Para el Estado de Hidalgo.	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Titular del Ejecutivo, previa consulta a las instituciones, agrupaciones u órganos de profesionistas en la materia, reconocidas por el Gobierno del Estado, así como de los representantes de los organizaciones de la iniciativa privada que radican en la entidad, someterá al Congreso del Estado o la Diputación Permanente en su caso, la lista de propuestas de candidatos para ocupar el cargo de

				consejeros.
Jalisco	<u>Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.</u>	<u>Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.</u>	<u>Órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, provisto de autonomía para los efectos de sus resoluciones.</u>	El Presidente y los consejeros son nombrados por el Congreso del Estado.
México	<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.</u>	<u>Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.</u>	<u>Organismo público descentralizado de carácter estatal con personalidad jurídica, patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.</u>	El Consejo está integrado por dos consejeros y un Consejero Presidente designados por el Gobernador del Estado, cuyo nombramiento debe hacerse del conocimiento de la Legislatura de manera inmediata.
Michoacán	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.</u>	<u>Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.</u>	Órgano de decisión, autoridad, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión.	Los comisionados son electos por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien escucha previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y ciudadanas.

Morelos	<u>Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.</u>	<u>Instituto Morelense de Información Pública y Estadística.</u>	Órgano Constitucional Autónomo.	Los consejeros son electos por mayoría calificada del Pleno del Congreso, previa convocatoria pública para recibir propuestas de la sociedad. La comisión legislativa correspondiente selecciona a seis candidatos para que comparezcan ante el Pleno a exponer su proyecto de trabajo. De entre ellos se elegirán a tres consejeros propietarios y a tres suplentes.
Nayarit	<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.</u>	<u>Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.</u>	<u>Organismo con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.</u>	Los comisionados son electos por la Legislatura del Estado, quien emite la convocatoria, para recibir de las universidades, instituciones académicas, profesionales, gremiales, culturales, civiles y de la sociedad en general; las solicitudes para ocupar los cargos; previa revisión y análisis de las solicitudes, entrevista a los aspirantes; y de la evaluación, de la documentación y del resultado de las entrevistas, emite el

				dictamen.
Nuevo León	<u>Ley de Acceso a la Información Pública.</u>	<u>Comisión de Acceso a la Información Pública.</u>	Órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio con atribuciones de operación y decisión sobre el derecho de acceso.	Los comisionados, previa convocatoria, son designados en sesión pública del Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.
Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.	Instituto Estatal para el Acceso a la Información Pública.	Organismo público autónomo en su funcionamiento e independiente en su operación y decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Gobernador del Estado propondrá por ternas a los consejeros y el Congreso los designará con el voto de la mayoría.
Puebla	<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.</u>	Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal.	<u>Órgano auxiliar del poder Ejecutivo del Estado con autonomía de gestión, operación y decisión.</u>	Los tres comisionados, son nombrados por el Congreso del Estado, previa convocatoria pública, con el objeto de allegarse de propuestas ciudadanas, de entre los que se presenta una terna por cada uno de los comisionados propietarios, para que sea el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, la que por mayoría calificada de los diputados presentes elija.

Querétaro	<u>Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.</u>	<u>Comisión Estatal de Información Gubernamental.</u>	<u>Organismo constitucional autónomo que garantiza el derecho a la información,</u> hasta en tanto se realice la reforma constitucional, es un órgano descentralizado dependiente del Poder Legislativo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	La Comisión se integra por tres comisionados, electos por las dos terceras partes de la Legislatura del Estado. La elección la organiza y realiza la Legislatura del Estado, quien publica una convocatoria abierta a la ciudadanía.
Quintana Roo	<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.</u>	<u>Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</u>	Órgano público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Los comisionados son electos por el voto calificado del Pleno de la Legislatura, previa convocatoria que la Presidencia de la Mesa Directiva haga a los grupos parlamentarios a presentar dos candidatos para cada cargo a designar.
San Luis Potosí	<u>Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.</u>	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información.	Órgano de autoridad con autonomía patrimonial, de operación y de decisión.	El Titular del Poder Ejecutivo presenta al Congreso del Estado una lista de hasta el triple de los comisionados para su elección.

Sinaloa	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.</u>	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.	Organismo con autonomía patrimonial, de operación y de decisión. No sectorizable.	Los comisionados son electos por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo del Estado. Para realizar las propuestas, el Ejecutivo escucha previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales; de ellas enviará una lista de aspirantes con el doble del número de comisionados a nombrar, para que de entre ellos se elija a quien o quienes ocuparán el cargo.
Sonora	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora</u>	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora.	Órgano del Congreso del Estado con autonomía de gestión y de organización.	Los tres vocales del Instituto son designados por mayoría calificada de dos terceras partes de los votos de los diputados presentes en la correspondiente sesión del Congreso, para tales efectos el Congreso lanza una convocatoria pública.
Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con auto-	Estará integrado por 3 consejeros, para cuya designación, el Titular del Poder Ejecutivo enviará al Congreso del Estado tres

			nomía técnica, de gestión y decisión.	ternas y serán nombrados dentro de los siguientes doce meses a la entrada en vigor de la ley.
Tamaulipas	<u>Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas.</u>	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas.	Organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria, operativa, técnica, de gestión y de decisión.	El Instituto estará integrado por tres comisionados, quienes serán nombrados por el Gobernador del Estado, con la ratificación por mayoría simple de los diputados presentes en la sesión del Congreso del Estado, quienes serán designados a más tardar 6 meses después de la entrada en vigor del ordenamiento.
Tlaxcala	Ley de acceso a la información pública y protección de datos personales para el Estado de Tlaxcala.	Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala.	La Comisión es un organismo constitucional autónomo.	Los tres comisionados son electos, previa convocatoria pública que emita la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos. Por el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.
Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio	Instituto Veracruzano de Acceso a la información.	Organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.	Cada Consejero es electo por el pleno del Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. El Gober-

	de la Llave.			nador emite una convocatoria pública, para recibir propuestas de aspirantes a consejeros, por instituciones y organizaciones. La convocatoria debe establecer un procedimiento democrático de consulta abierta que legitime la selección de los candidatos.
Yucatán	<u>Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán.</u>	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública.	<u>Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.</u>	El instituto está integrado por tres consejeros que son nombrados por el Ejecutivo del Estado, con la aprobación del Congreso, quien puede objetar los nombramientos por mayoría.
Zacatecas	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.</u>	<u>Comisión</u> Estatal para el Acceso a la Información Pública.	Organismo público descentralizado de la administración pública estatal con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión.	La Comisión está integrada por tres comisionados, nombrados por el Gobernador del Estado, con la necesaria ratificación de la mayoría de los diputados presentes.

VII. FUENTES DE CONSULTA

ACKERMAN, John M. e Irma Sandoval. “*Leyes de acceso a la información en el mundo*”. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia 07. México. D.F. 2005.

CARBONELL, Miguel. “*Elementos de derecho constitucional*”. Colección Doctrina Jurídica Contemporánea. Volumen 16. México, 2004.

LÓPEZ ACOSTA, Santiago. “*Control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público*”. Publicado en:

www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/32.pdf

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio et. al. “*Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*”. México, UNAM. 2004.

MERINO, Mauricio. “*El desafío de la transparencia*”. *Democracia y transparencia*. IEDF. Colección Sinergia Volumen 5. México, D.F. 2005.

PEÑA MANCILLA, Víctor Samuel. “*Autonomía constitucional y transparencia*”. Tercer Premio Estatal de Investigación Derecho a la Información. CEIG., marzo. 2007.

VILLANUEVA, Ernesto. “*Derecho mexicano de la información*”. *Colección Estudios Jurídicos*. Oxford. México. 2000.

Constitución del Estado de Campeche.

Constitución del Estado de Chihuahua.

Constitución del Estado de Coahuila.

Constitución del Estado de Jalisco.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.

Constitución del Estado de Morelos.

Decreto que adiciona un Segundo Párrafo con VII fracciones al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Información Pública del Estado de Aguascalientes.

Ley de 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 del Estado de Campeche.

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

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

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

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

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

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo.

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

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

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

Ley de Acceso a la Información Pública.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

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

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.

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

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

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas.

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

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

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

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

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio/ 1996.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XI, abril/ 2000.

www.caipegro.org.mx

www.caipnl.org.mx

www.ceaipemo.org.mx

www.cotaippec.org.mx

www.ifai.org.mx

www.itca.org.mx

www.juridicas.unam.mx

www.limac.org.mx

www.mexicoabierto.org.mx

www.palabra.com.mx

www.teetisonora.org.mx

www.transparenciabc.gob.mx.