



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Proyecto de evaluación de leyes

**Evaluación de las reformas y adiciones a la
Ley de Transparencia y Acceso a la
Información Pública del Estado de Puebla**
Aprobadas el 17 de julio de 2008

Panel de evaluadores

Mtro. José Buendía
Dr. Miguel Carbonell
Mtro. Leonardo Corro
Dra. Isabel Davara
Dr. Sergio López Ayllón
Dr. José Antonio Meyer
Mtro. José Ojeda
Dr. Víctor Reynoso
Mtro. Manuel de Santiago
Mtro. René Valdivieso

La calificación general que otorgó el panel a la reforma a la Ley de Transparencia del Estado de Puebla fue de 4.2, en una escala de 0 a 10 en la que 5 es medianía. La calificación muestra una nota reprobatoria.

Sobre las calificaciones de las unidades evaluadas, debe apuntarse que las más bajas corresponden a los criterios de definición del problema, alternativas y soluciones propuestas, aspectos legales y evaluación ex post; que en conjunto aportaron el 55% de la calificación.

Hoja de Evaluación

Reformas a la Ley de Transparencia del Estado de Puebla

CRITERIO	POND.	CALIF.	COMENTARIOS
1. Definición del Problema	5%	3.5	<ul style="list-style-type: none"> Aunque la exposición de motivos reconoce que la reforma tiene dos objetivos, por un lado “la actualización de la Ley que rige al Estado de Puebla en materia de transparencia y acceso a la información conforme a la exigencia Constitucional” y, por otro, “adoptar elementos necesarios para mejorar y actualizar los alcances de la Ley en la materia”, en dicha exposición sólo se encuentran referencias generales a la necesidad de “impulsar una cultura de transparencia” o la “protección de la vida privada”, pero no se definen o precisan. Tampoco se observa que se haya realizado un diagnóstico jurídico riguroso de la Ley de Transparencia del Estado de Puebla (LTP), ni referencias a algunas de las evaluaciones realizadas por diversos organismos y autores a la calidad y aplicación de la Ley. La exposición de motivos tampoco muestra que se hayan evaluado los resultados de la LTP, en función de los objetivos planteados al momento de ser expedida en 2004. En cuanto a la existencia de consultas, la exposición hace una vaga referencia a “las propuestas que se recibieron de la sociedad civil”, pero no existen elementos concretos para poder evaluar este aspecto. En todo caso, si estas propuestas fueron recibidas, la exposición de motivos no hace referencia específica a cómo fueron valoradas y, en su caso, incorporadas al texto de la reforma.

<p>2. Alternativas y soluciones propuestas</p>	<p>15%</p>	<p>3.7</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien la reforma buscó adecuarse a los nuevos preceptos del artículo 6° constitucional, se hizo más de manera aparente que real. Subsistieron los problemas importantes y se generaron incluso contradicciones. • Las reformas son insuficientes para subsanar las deficiencias de la LTP. Los cambios aprobados no solucionan los problemas de diseño del ordenamiento; por el contrario, en algunos casos incumplen con el mandato constitucional. • Hubiera sido pertinente y deseable que se hubiera incluido como sujetos obligados a los partidos políticos. • El recurso de revisión establece obligaciones—como la ratificación—que lo hacen nugatorio. • Algunos evaluadores opinaron que es necesario que la propuesta otorgue al órgano garante la posibilidad de aplicar las sanciones mediante el establecimiento de un procedimiento específico, aunque otros consideraron que es correcto remitirse a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.
<p>3. Aspectos legales</p>	<p>30%</p>	<p>3.7</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las reformas aprobadas se ajustan, en algunos casos, restrictivamente a los mínimos establecidos por el artículo sexto constitucional; en algunos aspectos son incluso inconstitucionales. Se trata de un decreto malogrado, por cuanto que mantiene intactas las deficiencias de fondo de la ley que fue reformada. • Las reformas tratan de adecuarse de forma literal al texto constitucional, en detrimento de la semántica; al integrar el conjunto de la norma se vuelven nugatorios. • Es criticable la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados como criterio para establecer la reserva de información. • La Ley de Transparencia de Puebla anterior y la actual no terminan de superar el prejuicio del posible mal uso de la información por parte de los solicitantes, lo que resulta no sólo indebido sino inconstitucional por contravenir el principio de máxima publicidad. • Si bien la decisión sobre la naturaleza jurídica, tamaño y competencias de los órganos garantes es una decisión de política legislativa, la LTP no preserva los principios constitucionales de homogeneidad en el diseño de estos órganos, ni constituye una buena práctica. • El capítulo VII de la LTP es un claro retroceso en materia de transparencia, porque oculta y dificulta el acceso a la información atentando contra el principio de máxima publicidad. • En la inclusión en la LTP de recursos electrónicos para el solicitante, es necesaria la utilización de la denominación de “medios electrónicos ópticos o de cualquier otra tecnología”.

4. Simplicidad, claridad, accesibilidad	15%	5.4	<ul style="list-style-type: none"> No es clara ni simple. Contiene multitud de términos y conceptos confusos. Existe una confusión recurrente en el uso de términos que hacen referencia a los datos personales, vida privada, intimidad, secrecía, e incluso sistemas de bases de datos. Hace referencia a un derecho a la secrecía que no existe.
5. Impacto anticipado: costos y beneficios	5%	6.1	<ul style="list-style-type: none"> La reforma tiene altos costos porque mantiene vicios de origen e incluso constituye un retroceso en materia de transparencia.
6. Factibilidad e instrumentación	5%	5.0	<ul style="list-style-type: none"> La LTP omite entrar al detalle en la organización y funciones de los “órganos análogos” para los otros poderes y los municipios. Este es un problema serio que pone en peligro la factibilidad de aplicación de la LTP. La obligación de introducir medios electrónicos resulta irrealizable en municipios que no tienen los recursos para ello. Al respecto, la reforma no discierne entre las diversas situaciones y contextos de los sujetos obligados. El plazo para la inclusión de los indicadores de gestión queda indeterminado.
7. Congruencia presupuestaria	5%	4.0	<ul style="list-style-type: none"> Ni en la LTP ni en la exposición de motivos se dan elementos para evaluar esta cuestión. Hubiera sido deseable que en la LTP o en la exposición de motivos se estableciera la obligación de proveer de recursos necesarios a la Comisión de Acceso a la Información del Estado de Puebla (CAIP) para cumplir sus diversas atribuciones. Tampoco existen previsiones presupuestarias para los archivos.
8. Cumplimiento: sanciones y monitoreo	15%	4.7	<ul style="list-style-type: none"> Algunos evaluadores consideraron que la LTP contraviene el principio de legalidad punitiva porque no cuenta con sanciones específicas sino que remite a otra norma. Otros consideraron que la LTP establece un catálogo de sanciones razonable.
9. Evaluación ex post	5%	2.3	<ul style="list-style-type: none"> No existen elementos para evaluar este punto; siempre es deseable que existan.
Calificación Final		4.2	

A continuación se presenta la evaluación formal y detallada.

I. Presentación

El proyecto de evaluación de leyes es un medio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) para cumplir su misión de fomentar la discusión seria de temas públicos y promover políticas más sólidas y eficaces. El Centro selecciona reformas o nuevas leyes de trascendencia nacional para exponerlas al escrutinio de expertos (académicos, consultores y miembros de organizaciones civiles) que en mesas de análisis las discuten y evalúan. El propósito de estos ejercicios es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los comités sean recogidas en la legislación final.

El CEEY propuso a un grupo de expertos reconocidos la revisión metódica de la reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla (LTP) aprobada el 17 de julio y publicada el 18 de julio de 2008. En lo que sigue se presentan comentarios generales y luego particulares sobre esta reforma.

En este documento final se procuran consignar todas las observaciones que al menos tres expertos consideraron relevantes. La idea central de quienes otorgaron calificaciones positivas es que la propuesta es un avance merecedor de crédito, en tanto que la de quienes calificaron la reforma de deficiente es que no atiende con claridad aspectos centrales.

La calificación general que otorgó el panel a la reforma evaluada en su conjunto fue de 4.2, lo que muestra una nota reprobatoria. Se utilizó una escala de 0 a 10, en la que 5 es el punto intermedio entre valoraciones negativas y positivas.

1.1. Metodología

Para el desarrollo del presente texto se tomó como base una guía presente en el libro: La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas¹, así como sugerencias de algunos evaluadores. Con el fin de dar orden y claridad a las ideas, se incluye al inicio de cada tema un esquema con palabras clave, en el orden que aparecen en el texto.

II. Comentarios generales

a) Contexto jurídico; b) Contexto político.

a) Contexto jurídico

Los expertos convocados por el CEEY consideraron oportuno referirse en primer lugar al contexto jurídico y político en el que se presenta esta reforma. En cuanto al contexto jurídico, señalaron que la reforma proviene del mandato constitucional de adecuar la legislación estatal sobre la materia a lo dispuesto por la reforma del 20 de julio de 2007 al artículo 6° constitucional. Esta reforma tiene el objetivo de profundizar en el tema de transparencia y en el derecho a la información.

Esta evaluación de la LTP tiene como parámetro el nuevo texto constitucional así como el propósito de la reforma al artículo sexto. En este sentido, los legisladores de Puebla tenían que realizar una serie de adecuaciones de acuerdo a la reforma constitucional. La pregunta que está detrás de esta evaluación es si las reformas evaluadas se adecuan a esa exigencia constitucional. Al respecto los evaluadores señalaron una primera conclusión: en general, los legisladores del Estado de Puebla no entendieron el motivo de la reforma constitucional.

¹ López-Ayllón, Sergio, María Marván Laborde. La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas. CIDE-IFAI. México, 2007.

Los legisladores sólo afinaron algunos puntos, pero ello no puede entenderse como una adecuación de la legislación sobre transparencia de Puebla a la reforma constitucional sobre la materia. Aunque sí se corrigieron algunos aspectos negativos que tenía la LTP, vistas en conjunto las modificaciones, se trata más que de un avance, de un retroceso. El avance, sin embargo, es en relación a la LTP anterior y no con respecto al propósito de la reforma constitucional.

b) Contexto político

Con respecto al contexto político y al procedimiento de aprobación, los participantes señalaron que la Legislatura anterior había aprobado la Ley de Transparencia de manera unánime sobre todo por el prestigio o buena imagen que resulta de apoyar temas como el de transparencia, que esencialmente tienen una connotación positiva. Sin embargo, a diferencia de la iniciativa anterior, el procedimiento de aprobación de esta reforma fue sujeto de múltiples críticas. Se llevó a cabo de manera muy rápida, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso sesionó unos pocos días antes de que se aprobara el dictamen. Diversos partidos políticos (PRI, PAN, Nueva Alianza, PRD) presentaron iniciativas, a lo que se sumó la propuesta de un grupo de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la reforma que prosperó fue la iniciativa presentada por el Partido Revolucionario Institucional y aprobada de manera prácticamente unipartidista.

Se comentó que no hubo una socialización, discusión, foros de consulta para legitimarla. Según se dijo, la presión para conocer qué tipo de reforma habría empezó por los medios de comunicación, porque no se sabía qué sucedía al interior del Congreso. En opinión de algunos evaluadores, el dictamen se aprobó a pesar de que el PRI perdió los pocos debates que se dieron dentro del Congreso. En última instancia, y ante las circunstancias de clara minoría, las propuestas de la oposición fueron prácticamente ignoradas.

III. Comentarios particulares

1. Obligaciones de transparencia

a) Cultura de la transparencia; b) Información reservada; c) Periodo de reserva de la información; d) Información confidencial.

a) Cultura de la transparencia

Los evaluadores, al revisar el artículo 3 de la LTP, cuestionaron la pertinencia de incluir en una disposición relativa a la promoción de la cultura de la transparencia, una referente a la actualización de los medios electrónicos y físicos donde se almacena la información. Las razones de esta crítica se fundamentan en dos aspectos. Señalaron, por una parte, que conceptualmente no corresponde; por otra, que ya hay una normativa que regula la actualización de la información en soporte electrónico, por ejemplo, la norma de conservación del artículo 51 de la LTP.

En las mejoras a esta Ley destacaron la adición expresa de la información reservada o confidencial como caso de excepción en el artículo 6 de la LTP.

Como un último aspecto, criticaron que la LTP no determine la organización mínima de los archivos siguiendo parámetros internacionales en materia de resguardo de información.

b) Información reservada

Al revisar el capítulo III se refirieron al artículo 12 que establece las causales de reserva de la información (no modificado en esta reforma). Consideraron que no es compatible con la reforma constitucional en algunos de sus extremos. En general criticaron su ambigüedad. Adicionalmente la LTP no es congruente con el principio de máxima publicidad que obliga a reducir las reservas a su mínima expresión posible. Por otra parte, con respecto al principio de reserva de ley de

causales de reserva, los evaluadores señalaron que hubiera sido deseable la prohibición expresa de incorporar nuevas causales de reserva en reglamentos municipales.

En la fracción primera, el artículo 12 establece diversos conceptos jurídicos indeterminados— a decir de los evaluadores— que impedirían revelar información pública, tales como gobernabilidad democrática, seguridad del Estado, aquella información que pudiera poner en peligro la propiedad o posesión del patrimonio del Estado o de los municipios, entre otros.

Criticaron asimismo las fracciones V, VI, VIII y IX por considerarlas confusas. Además de lo anterior, algunos evaluadores criticaron que en este artículo no se haga una distinción clara entre información reservada y confidencial. La LTP incluye en el artículo de información reservada hipótesis que deben ser consideradas como causales de información confidencial. Este es un error grave. Adicionalmente, según algunos evaluadores, en el artículo 12 se mantienen causales de reserva en las cuales no existe interés público (fracciones III, IV, IX, XII), ello en contravención a lo dispuesto por la fracción I del artículo 6° constitucional.

En la fracción XI, los evaluadores consideran que hay un prejuicio del uso de la información, porque parte de la premisa de que la información va a ser utilizada de manera indebida y así justifica el restringir su acceso. El artículo 6° constitucional otorga a toda la información gubernamental un carácter público, lo que se conoce técnicamente como principio de publicidad. Así, el artículo 12 fracción XI va en contra de este principio y es por tanto inconstitucional.

c) Periodo de reserva de la información

En este tema, los participantes destacaron que la reducción del plazo de reserva a siete años establecido mediante la reforma al artículo 15 de la Ley es contradictoria con la fracción IV del artículo 14 que no fue reformada y que

establece que el plazo de reserva “no puede ser superior a doce años”. Ello muestra muy poco cuidado de los legisladores en la reforma.

Por otra parte señalaron que no hay un consenso sobre el tiempo adecuado de esa reserva. Adicionalmente no se hace mención alguna a la prueba del daño como parámetro para la motivación de la reserva, ni tampoco existe una previsión en la LTP para el caso de que deje de concurrir la causa de la reserva, en el cual la información deba ser desclasificada como reservada.

d) Información confidencial

Con respecto al artículo 16, que no fue modificado por la reforma, algunos de los evaluadores criticaron que la información confidencial tenga ese carácter indefinidamente, si se encuentra en posesión de los sujetos obligados. Cuestionaron qué tipo de información no debe darse a conocer. Otros evaluadores se mostraron en desacuerdo con esta afirmación. Para ellos, la información confidencial nunca pierde dicho carácter, por lo que la redacción del artículo 16 de la LTP es técnicamente correcta.

2. Datos personales

a) Definición de datos personales, b) Vida privada; c) Acceso a datos personales y su rectificación; d) Supresión de los datos.

a) Definición de datos personales

Los evaluadores coincidieron en que la regulación en materia de datos personales es deficiente e incompleta. Los problemas más graves están en las omisiones de la regulación que en la práctica harán inoperante su protección.

Algunos evaluadores señalaron que el Código de Buenas Prácticas² hace gran énfasis en la necesidad de regular adecuadamente el tratamiento de datos personales tanto respecto de sus principios, clasificación, manejo de los bancos de datos y su protección a partir de los derechos ARCO³, lo que responde a la importancia que la fracción II del artículo 6° da a este tema. En contraste la LTP los regula someramente.

Al referirse a la definición de datos personales, destacaron una disposición vigente desde la LTP anterior: la fracción II del artículo 2. Esta fracción incluye en la definición de dato personal aquella información que afecta la intimidad o el derecho a la secrecía de las personas. A decir de los evaluadores, incluir como dato personal la información que afecta la intimidad de las personas corresponde a lo que establece la Ley Federal. Lo que preocupó a los evaluadores es la inclusión de un derecho a la secrecía. Señalaron que no tenemos como tal un derecho a la secrecía y distinguieron la secrecía de la intimidad. Consideraron como incompatible un derecho a la secrecía con el derecho de acceso a la información. Los datos personales son privados o públicos, y pueden ser secretos, pero ello no significa que exista un derecho a la secrecía.

Aún si existiera un derecho a la secrecía, no tendría que ver con la protección de datos personales. Un dato personal tendrá una protección, pero no tiene que ver con lo secreto. Consideraron que el derecho a la secrecía es un exceso indebido.

b) Vida privada

Los evaluadores se refirieron al concepto de vida privada. Señalaron que induce a confusión. No sólo por su calidad de concepto jurídico indeterminado,

² IFAI. Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México. México, 2007.

³ Derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición. Ver IFAI, *Ibid*.

sino por su colocación junto al concepto de datos personales. Recalaron que esta confusión viene de la reforma constitucional al artículo sexto constitucional y la LTP tan sólo la traslada.

Algunos de ellos señalaron que dato personal y vida privada son para el ciudadano términos muy similares. Al respecto concluyeron que el problema es que estos términos se utilicen de manera conjunta. Aclararon que existe un derecho a la intimidad, y que el tema de los datos personales cobra importancia cuando se introducen las tecnologías de la información.⁴ El titular de la información determina dónde está su espacio a la intimidad, pero eso no tiene que ver con datos personales, porque un dato personal puede ser público.

c) Acceso a datos personales y su rectificación

En este tema, algunos evaluadores destacaron que la LTP establece un procedimiento para la rectificación de los datos personales, pero no uno para su acceso. Esta es una omisión grave que puede ser calificada de inconstitucional, pues el artículo 6° constitucional establece un mandamiento para establecer ambos (acceso y rectificación de datos personales).

Por otra parte, algunos de los evaluadores resaltaron que el artículo 19 de la LTP incluye la referencia al representante del titular de los datos para el ejercicio de sus derechos. A dichos evaluadores les parece cuando menos peligroso, al no prever la situación de ejercicio personalísimo de esos derechos, y supletoriamente la posibilidad de ejercicio por parte de un representante en caso de incapacidad, de hecho o de derecho, del titular de los datos. Otros evaluadores no coinciden con dicha apreciación. A su juicio, la Ley Federal está redactada en términos similares.

Al referirse al artículo 20 los evaluadores criticaron que pueda llevar a confusión la utilización de los términos de sistema de datos y datos personales. En

⁴ Y la información de las personas con que cuenta la autoridad se incrementa de tal manera que sale del control del propio ciudadano.

opinión de algunos evaluadores, en el artículo 20 sería deseable que se hablara de actualización de los datos, en lugar de actualización de los sistemas, porque así se dejaría claro que se trata de tener actualizados todos y cada uno de los datos, se haría más patente la individualización de los mismos. Sería incorrecto interpretar este artículo en sentido de que los sistemas de bases de datos deban estar en constante actualización. El sentido de este artículo debe ir, según los expertos, en la actualización de los datos.

d) Supresión de los datos

Finalmente, con respecto a este tema señalaron que en el artículo 54 fracción XI se habla de “supresión” de los datos de la vida privada. Según consideraron, esto es un error. Se debe hablar de cancelación, no de supresión. La cancelación, técnicamente, da lugar al bloqueo, esto es, que no se puede acceder a los datos salvo indicación de jueces, tribunales, y administraciones en el ejercicio de sus competencias, y dentro del marco derivado del ejercicio de las posibles acciones que correspondan en cada caso. La supresión, por el contrario, implicaría el borrado o eliminación, lo que supondría en la práctica una imposibilidad de defensa para acceder a los datos.

3. Órganos garantes

a) Autonomía constitucional; b) Diversidad de órganos; c) Órganos garantes a nivel municipal; d) Sobre los comisionados de la CAIP.

a) Autonomía constitucional

Uno de los aspectos más criticados por la mayoría de los evaluadores fue la negativa a darle autonomía constitucional a la CAIP. Algunos de los participantes consideraron que la ubicación del órgano garante, en una u otra posición, es una decisión de política legislativa y no es un defecto de fondo. Algunos participantes

señalaron que si tuviera autonomía, sus resoluciones podrían ser impugnadas. Otros participantes señalaron que sus resoluciones son igualmente impugnables con o sin autonomía. Destacaron que este organismo era anteriormente un órgano auxiliar del Ejecutivo; con la reforma sigue supeditado financieramente al mismo aunque tenga ahora autonomía de gestión. No se determina con claridad la naturaleza jurídica de este órgano; en concreto, no queda claro si se trata de un órgano descentralizado.

b) Diversidad de órganos

Por otra parte, los evaluadores se refirieron a la disyuntiva de elegir entre un órgano de transparencia –que vincule a todos los poderes del Estado– o varios, donde cada poder o entidad sea competencia exclusiva de un solo órgano. Al respecto dijeron que no está absolutamente claro cuál es mejor. La decisión que se tome debe considerar cómo abordar a los poderes distintos del Ejecutivo. Respecto de los órganos garantes para los poderes legislativo, judicial y los demás órganos autónomos criticaron que la LTP no establezca las garantías de especialidad, imparcialidad y autonomía.

Consideraron que no debe verse la reforma en sí misma como un modelo aislado, sino analizarla en el contexto de lo que buscaba solucionar. Según algunos participantes la reforma –en el tema de contar con un alto número de órganos garantes– contraviene el artículo 6° constitucional. Según algunos otros, no. Si bien se coincidió que el cambio constitucional buscaba evitar una proliferación de órganos garantes, es diferente decir que esto iba en contra de la Constitución a decir que es una mala decisión legislativa. Algunos participantes señalaron que ya se presentó por este tema una acción de inconstitucionalidad.

Los evaluadores concluyeron que en la medida en que exista una mayor proliferación de órganos garantes, será más difícil que haya una unidad de criterios para regular a los distintos poderes.

c) Órganos garantes a nivel municipal

Algunos participantes plantearon la cuestión de si es racional tener más de 200 órganos garantes –en relación a los más de 200 municipios que tiene el Estado de Puebla– o mejor sólo uno para todo el Estado. Advirtieron sobre la dispersión administrativa que generarían, en su caso, 217 comisiones de transparencia municipales. Señalaron que tener tantas comisiones conlleva a la falta de uniformidad en los criterios en perjuicio de los ciudadanos.

Algunos evaluadores consideraron que el establecimiento de órganos análogos por parte de los municipios sería una contravención a lo dispuesto en el artículo 6° constitucional porque éste otorga las facultades en la materia a la Federación, los Estados y el Distrito Federal (primera frase del segundo párrafo del artículo 6° constitucional) y excluye expresamente a los municipios. Se señaló que esta interpretación se desprende además del dictamen del Senado en donde queda claro que la intención del constituyente fue evitar la multiplicación de órganos garantes en cada municipio.

Los participantes se refirieron también a las limitaciones administrativas que enfrentarán los municipios más pobres del Estado para poder cumplir con la Ley, por lo que era necesario considerar este aspecto en forma específica y encontrar alguna solución. Se refirieron, como una posibilidad, a una solución intermedia a través de distritos que integran varios municipios, lo cual no se aborda en la LTP.

Algunos evaluadores criticaron que permanezca la figura de los órganos análogos, que desempeñan las funciones de la CAIP con respecto a los sujetos obligados distintos del Ejecutivo. Esta decisión trae consigo cuatro problemas: a) dificulta el procedimiento de inconformidad ante la negativa de acceso a la información, b) impide la estandarización de criterios de clasificación y resguardo

de la información, c) obstaculiza las tareas de la CAIP, en lo relativo a la promoción de la legislación y d) genera burocracia excesiva e innecesaria.

Los evaluadores concluyeron respecto al tema de los órganos garantes de transparencia que habría que subrayar con claridad que la reforma al artículo sexto constitucional tuvo como uno de sus objetivos establecer principios y bases que dieran cierta homogeneidad a las leyes estatales. Sin embargo, coincidieron que no puede haber un modelo único para todo el país, porque mucho depende del contexto de cada uno de los Estados. Destacaron que la LTP no preserva dichos principios y la solución que establece no constituye una buena práctica.

d) Sobre los comisionados de la CAIP

Se refirieron también al tema de la posibilidad de reelección de los comisionados de la Comisión de Acceso a la Información del Estado de Puebla (CAIP). Al respecto coincidieron que si no está expresamente permitida, entonces está prohibida. Algunos de los participantes consideraron que, independientemente de lo anterior, sería conveniente establecer expresamente una prohibición de reelección para los comisionados.

En un tópico relacionado, se refirieron también a la renovación escalonada de los consejeros enfatizando la importancia del número de integrantes que son renovados –y el número de los que permanecen– como un factor relevante para preservar su experiencia en la CAIP.

En otro tema, algunos evaluadores hicieron mención a la existencia de una fiscalía anticorrupción para la administración estatal, cuya participación activa es mayor –en muchos casos– que la CAIP. Destacaron que dicha fiscalía cuenta con una estructura administrativa igual ó mayor que la CAIP y que además pudiera existir duplicidad de funciones.

Sobre la estructura y deberes de la CAIP, criticaron que no se explicita su deber de transparencia ni se estipule el servicio profesional de carrera al interior de la misma.

4. Procedimientos de acceso a la información

a) Organización y clasificación; b) Procedimiento para ejercer el derecho a la información pública.

a) Organización y clasificación

Los evaluadores consideraron políticamente correcto rebajar el tiempo de espera para recibir la información de 15 días a 10, pero se preguntaron si es factible en la práctica. Además crear el sistema de acceso es complejo, señalaron. La organización y clasificación se vuelve un tema fundamental.

b) Procedimiento para ejercer el derecho a la información pública

Criticaron fuertemente el capítulo VII referente al procedimiento para ejercer el derecho a la información pública por considerar que es un retroceso muy grave pues contradice incluso los principios que la propia LTP establece en sus primeros artículos, como por ejemplo el de la cultura de la transparencia. Este capítulo de la LTP parece estar destinado a ocultar información y a dificultar el acceso. Esto contraviene el principio de máxima publicidad. Los artículos 36 y 37 son un ejemplo de ello.

Referente a los requisitos de acceso a la información, a decir de los evaluadores, el artículo 7 se excede al remitir a las leyes fiscales correspondientes para determinar el pago por la obtención de los medios en que se contenga dicha información, por ejemplo las copias fotostáticas.

4.1 Medios electrónicos

a) Medios electrónicos disponibles como una obligación, b) Información pública de oficio; c) Uso de la denominación del Código de Comercio Federal.

a) Medios electrónicos disponibles como una obligación

Al analizar el artículo 9 de la LTP, los evaluadores señalaron que sería deseable contar con los medios electrónicos disponibles para procesar la información. Sin embargo, algunos opinaron que establecer esto como una obligación puede resultar difícil de cumplir en el contexto socioeconómico de la mayoría de los municipios del Estado de Puebla. Sugirieron incluir la frase: “a no ser que sea imposible”. Otros consideraron como positiva esta exigencia porque podría contribuir al desarrollo tecnológico de dichos municipios. Recordaron que el artículo tercero transitorio de la reforma al artículo sexto constitucional dispone que las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a 70000 habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo [de dos años] con los sistemas electrónicos respectivos.

b) Información pública de oficio

Convinieron en establecer que la fracción XIV del artículo 9 es ambigua, con un nivel de exigencia amplio y puede dificultar la práctica del artículo 10 de la LTP. Criticaron que la fracción XIII del artículo 9 tuviera un transitorio que hiciera nugatoria la obligación de presentar los indicadores de gestión por no establecer un plazo determinado.

Por otra parte, algunos evaluadores consideraron que la información pública de oficio regulada en este artículo es extraordinariamente general. Por ejemplo no incluye los planes estatales y municipales de desarrollo, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales. Tampoco hay mención alguna sobre la cuenta pública, los contratos, licencias ni permisos de los sujetos obligados. Adicionalmente, no se establecieron obligaciones de transparencia

específica para cada sujeto. Esta es una práctica que algunas leyes de transparencia ya han adoptado, por ejemplo la del Distrito Federal. El descuido en la formulación de las obligaciones de transparencia, su generalidad, poca especificidad y espectro reducido muestra, en opinión de los evaluadores, una clara falta de voluntad política de establecer una auténtica política de transparencia y es uno de los problemas más serios de la LTP.

c) Uso de la denominación del Código de Comercio Federal para medios electrónicos

Consideraron que en el artículo 40 cabría decir que un medio electrónico también puede dar lugar a un escrito, en cuanto su carácter documental.

Asimismo consideraron que, en general, en relación con el uso de medios electrónicos, sería deseable la utilización de la denominación del Código de Comercio Federal de “medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología”, ya que así se respetaría el principio general de neutralidad tecnológica.

Por último, señalaron que el artículo 41 confunde el medio con la instancia. Señala que se tendrá que presentar el recurso de revisión ante la Unidad Administrativa o por medio electrónico. La forma del recurso, electrónica o física, no tiene relación con la instancia ante quien se presenta. La interposición electrónica también se da ante la instancia.

5. Sujetos obligados

Los evaluadores aclararon que los particulares no pueden ser sujetos obligados. Sin embargo, cierta información respecto a los mismos sí puede obtenerse de manera indirecta a través de la autoridad competente. Al respecto señalaron que hubiera sido pertinente y deseable que se hubieran incluido como tales a los partidos políticos. Sin embargo, el no incluirlos no significa que no

tengan que dar información, sólo que la solicitud de información con respecto a ellos se triangula a través del Instituto Electoral correspondiente.

Algunos evaluadores consideraron positiva la adición de la obligación de informar sobre los recursos públicos entregados a las personas físicas y morales, aunque éstas no sean sujetos obligados directos. (fr. XII y XIII del artículo 9 LTP).

Por otra parte, señalaron que un aspecto especialmente defectuoso en la LTP es el de regular con detalle a sujetos obligados distintos del Ejecutivo, por ejemplo en las disposiciones presentes en el capítulo VI.

Por último, algunos evaluadores señalaron que no se establecen con claridad las obligaciones de los sujetos obligados en materia de transparencia. Ello resulta relevante, sobre todo respecto de la manera en que debe generarse la información y su posterior archivo.

6. Recurso de revisión

a) Ratificación; b) Plazos; c) Cumplimiento.

a) Ratificación

Los evaluadores criticaron fuertemente la obligación prevista en el artículo 41 de ratificar el recurso que se haya presentado de manera electrónica. Consideraron que esa ratificación es un elemento inhibitorio. Criticaron que el artículo 40 establezca la obligación al promovente de señalar los agravios que le causan. Si esto se analiza en relación al artículo 46 que establece la suplencia de la queja, se puede concluir que precisamente la obligación de presentar agravios hace nugatoria la suplencia de la queja. Por otra parte, consideraron como muy grave e inconstitucional la obligación del recurrente de identificarse a través de la firma e incluso huella digital. Esto último pudiera ser también discriminatorio para quienes no saben leer y escribir.

b) Plazos

Algunos participantes agregaron que existen otros problemas con los plazos que resultan inoperantes. Por ejemplo, el artículo 8 de la LTP establece un plazo de 10 días para notificar al interesado el resultado de su solicitud y 10 días más para entregarle la información. Sin embargo, el artículo 41 establece un plazo de 10 días siguientes a la fecha de la notificación para interponer el recurso de revisión.

c) Cumplimiento

Otra sugerencia de los evaluadores—que no contempla la LTP—es la obligación del sujeto obligado a informar sobre el cumplimiento de la resolución del recurso de revisión, lo que garantiza la efectividad de las resoluciones. En este aspecto también es recomendable que se contemple la publicidad de las mismas, así como que la Comisión cuente con medidas de apremio que hagan fluir el procedimiento de revisión.

7. Sanciones

En el panel hubo dos posturas con respecto al capítulo X de la LTP. Algunos participantes criticaron al capítulo como tal, al considerar que contraviene el principio de legalidad punitiva previsto en la fracción VII del artículo 6° constitucional.⁵ Según algunos evaluadores, la LTP no establece sanciones en la propia Ley sino que remite a la legislación en materia de responsabilidades administrativas, lo que resulta ambiguo con la consecuencia de que las sanciones son indeterminadas. Otros participantes consideraron que la LTP sí establece un catálogo de sanciones razonable. Asimismo faculta a la CAIP para formular denuncias y quejas administrativas, lo cual resulta adecuado.

⁵ La fracción VII del artículo 6° constitucional establece que las leyes deberán disponer las sanciones por incumplimiento de las disposiciones en materia de acceso a la información pública.

Por último, algunos participantes criticaron la facultad que tienen las autoridades de acudir a los tribunales de lo contencioso administrativo, con el posible resultado de que toda resolución de los órganos de transparencia pueda ser impugnada incluso sistemáticamente.