



Mecanismos previstos en la ley general de transparencia y acceso a la información para publicitar la información de los municipios

José Vega Talamantes

*Proyectista en el Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado
de México y sus Municipios (Infoem)*

Resumen

Este artículo aborda de forma crítica los mecanismos que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone para que los sujetos obligados, particularmente los municipios, publiquen la información a la que están obligados. De igual forma se analizan las implicaciones de la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, en relación con las obligaciones en materia de transparencia para los municipios.

I. Introducción

Para quienes hemos tenido el privilegio de estar involucrados en el quehacer de la transparencia y acceso a la información, no sólo opinando desde la comodidad de un despacho basados en la introspección, sino enfrentándonos a la problemática que implica la operatividad de la temática en cuestión,

PALABRAS CLAVE:

Municipio, Transparencia,
Información pública,
Normatividad, Legalidad

puede llegar a ser frustrante constatar cómo en algunos contextos, ciertos municipios aparecen con una buena nota en el tema, sin una base real.

Es durante el día a día de la labor cuando realmente podemos comprobar que la actitud de muchos de ellos es contraria a la imagen que proyectan, y que esa aparente buena fama se encuentra respaldada en el examen que se hace de su función pública, en no pocos casos, con exceso de parcialidad y/o con falta de objetividad, más que en situaciones concretas que permitan verificar apropiadamente su nivel de involucramiento y compromiso en la materia.

Esto no lo comento con la intención de auto etiquetarme como “humanista”, “activista”; por lo contrario: estoy realmente convencido de que la verdadera “víctima” de la opacidad –si se me permite ese vocablo propio de la materia penal-, es el ciudadano que más que el derecho, tiene la necesidad de estar avisado de la gestión de sus autoridades para determinar su proceder frente a ellas y en la planeación de los asuntos que conciernen a su vida privada. En ese tenor, mi objetivo es únicamente plasmar la variedad de percepciones que se pueden tener de este tema, dependiendo la óptica con que se miren y el campo desde el que se enfrenta la batalla.

Por ello, al imponerme del contenido de la convocatoria para escribir en la Revista “Caja de Cristal”, que con periodicidad cuatrimestral publica el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI), vinieron a mi mente distintas ideas relacionadas con la temática de transparencia municipal en que se basaba dicho llamamiento.

Decidí, entonces, escribir este artículo con un contenido de reflexión respecto a una porción de la normatividad en materia de transparencia municipal, y por la fecha de emisión de la convocatoria pensé que sería óptimo realizar un estudio, aunque sea somero, de los mecanismos que la recientemente aprobada, promulgada y publicada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en lo sucesivo Ley General) dispone para que los sujetos obligados, y en particular los municipios, publiquen la información de su parte conforme a dicho ordenamiento.

Espero se cumpla ese objetivo con el material que a continuación se propone y se abone de forma positiva al contenido de la bien lograda y ejemplar revista convocante.

II. Antecedentes

Para los municipios cuyo desempeño en la función pública se ha marcado por la opacidad, podrían resultarles atentatorias a la autarquía constitucional de su representado las nuevas disposiciones derivadas de la Ley General, que entraron en vigor desde el 5 de mayo de 2015. Ello, incluso, tomando en consideración que la concepción del municipio como sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información se dio simultáneamente al surgimiento del tema en nuestro orden jurídico nacional y quizás, solamente con mayor énfasis, desde la adición de un párrafo segundo con siete fracciones al artículo 6° constitucional¹, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

Probablemente, muy a su pesar, así sentirán también la llegada de las disposiciones legales que emitan en su tiempo las legislaturas de cada una de las entidades federativas, en concordancia al nuevo régimen legal antes referido, toda vez que en cumplimiento al artículo Transitorio Primero del decreto de expedición, aquellas cuentan con un plazo de hasta un año para armonizar las leyes relativas con dicho dispositivo.

Así pues, independientemente del razonamiento de los funcionarios municipales al respecto, en muchos casos motivado por una total falta de intelección de lo que implica el alcance del concepto “municipio libre”, casi comparándolo con una especie de rebeldía hacia la Federación y la entidad federativa a la que pertenecen, más que en la verdadera razón de ser de dicha autonomía (la adopción de su régimen interior), la única realidad inminente es que con la expedición de la Ley General se prevén una serie de obligaciones compartidas por el universo de sujetos obligados, y otras específicas para el poder ejecutivo de los

¹ “1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública...”.

municipios 2, quienes de acuerdo a los mecanismos que la propia Ley General establece no tendrán pretexto para eximirse de su cumplimiento, como enseguida se verá.

III. Contexto normativo

De previo, cabe mencionar que en un principio, en la iniciativa de Ley General se comprendía como uno de sus objetivos: "... I. Distribuir competencias entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, en materia de transparencia y acceso a la información..." (Artículo 2. LGTAIP, 2015).

Posteriormente, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, aprobado por el Pleno de esa Cámara de origen el 18 de marzo de 2015 ³, se estimó necesario modificar el contenido de la transcrita fracción I del artículo 2, para lo cual se consideró lo siguiente:

Estas Comisiones Dictaminadoras estiman imprescindible especificar que esta Ley General distribuirá las competencias entre los organismos garantes del derecho de acceso a la información, ya que podría confundirse que la Ley lleva a cabo la distribución de competencias de las administraciones de los órganos de gobierno. Asimismo, se propone eliminar a los municipios, dentro de la distribución de competencias citada, toda vez que éstos no cuentan con órganos garantes.

Con motivo de lo anterior es que el texto comentado ahora vigente dispone como el primer objetivo de la ley: "I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y de las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información", de tal manera que la distribución de competencias aprobada se refie-

re a la de los organismos garantes en la materia. Por lo mismo, quedó excluido el entorno municipal al no contar con esa clase de organismos en su estructura orgánica.

Lo hasta aquí narrado, de ninguna manera quiere decir que antes de la entrada en vigor de la Ley General el municipio había escapado a la obligatoriedad que le han venido imponiendo las legislaciones estatales en materia de transparencia y acceso a la información. Tampoco implica que debamos esperar la continuación de la opacidad en su desempeño, al no haber sido incluidos en esa distribución de competencias. Hay casos ejemplares de evaluación y vigilancia de parte de los organismos garantes ⁴.

Lo que sí persigue la reseña anterior es poner en evidencia que desde el 5 de mayo citado, aunque en la distribución de competencias aludida no se encuentren incluidos los municipios, sus obligaciones en la materia y los mecanismos para lograr su cumplimiento derivan ahora, inmediatamente después de lo dispuesto en la Carta Magna, de una norma expedida por el Congreso de la Unión la cual, al ser de carácter general, confiere la pauta para que las legislaturas estatales realicen las adecuaciones atinentes a las disposiciones legales de las entidades federativas.

De tal forma, nos encontramos en aptitud de abordar el fondo del punto a tratar que, como se adelantó, consiste en examinar en términos generales los mecanismos que la Ley General ha previsto para que los municipios cumplan con las obligaciones que dicho ordenamiento le confieren, a saber:

- a) La Plataforma Nacional de Transparencia.
- b) El sitio de internet del propio municipio obligado.
- c) El sitio de internet del organismo garante de manera subsidiaria con relación a los municipios obligados con población menor a 70,000 habitantes.

² Esa expresión es usada en el artículo 71 al referirse de manera conjunta a la federación, las entidades federativas y los municipios. Suponemos que fue utilizada para fines prácticos en el entendido de que es de explorado derecho que los municipios no gozan de una división tripartita de poderes en su régimen interior.

³ Consultable en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53553>

⁴ Un buen ejemplo de ello es el Padrón de Sanciones y Medidas de Apremio que elabora el ITEI. Es posible consultarlo siempre actualizado en <http://www.itei.org.mx/v3/index.php?seccion=transparencia&subsecc=art12-13>

Haciendo la aclaración de que, a fin de no extender innecesariamente este trabajo, invocamos de antemano como hecho notorio el contenido de la Ley General ⁵, por ser la base toral para el análisis que se hará a continuación, y únicamente se reproducirán textualmente las disposiciones en lo que se considere estrictamente necesario.

IV. Mecanismos previstos en la Ley General

Es preciso mencionar, de antemano, que los dos primeros mecanismos a analizar son aplicables a la totalidad de sujetos obligados. Pero por tratarse este artículo de los municipios, el enfoque será respecto a ellos en todos los casos.

a) La Plataforma Nacional de Transparencia

La Plataforma Nacional de Transparencia a que se refiere el Capítulo Único del Título Tercero de la Ley General será el espacio electrónico por excelencia para que los sujetos obligados, incluidos obviamente los municipios, cumplan con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Si bien es cierto que los responsables de desarrollarla, administrarla, implementarla y ponerla en funcionamiento serán la totalidad de los organismos garantes, en ello no estarán solos ni actuarán por cuerda separada de lo que al respecto realicen sus homólogos, sino que todas esas tareas deberán hacerse de conformidad con la normatividad que todos ellos instauren en el marco del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Sistema Nacio-

nal) del que, además de formar parte dichos organismos, también son integrantes la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Pensamos que una gran parte del éxito en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (es difícil hablar con seriedad de porcentajes en estos casos) dependerá del correcto diseño y funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, pues se encontrará compuesta de 4 sistemas:

- 1) De solicitudes de acceso a la información;
- 2) De gestión de medios de impugnación;
- 3) De portales de obligaciones de transparencia, y
- 4) De comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

Como se ve, al menos dos de los sistemas mencionados estarán al servicio para el cumplimiento directo de las obligaciones en la materia; por una parte, el sistema de solicitudes de acceso a la información dará desahogo a todos aquellos casos en que, independientemente de si la información debe encontrarse publicada de manera proactiva o no, sea el particular quien accione a través de una solicitud, el andamiaje del derecho de acceso a la información, mientras que, por otra parte, el sistema de portales de obligaciones de transparencia tendrá por objeto que toda aquella información que deba encontrarse publicada de oficio se divulgue de manera oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, precisamente sin necesidad de mediar solicitud de un particular.

Sin embargo, aun cuando será la Plataforma Nacional de Transparencia en donde descansa el mayor peso de cumplimiento de las obligaciones relativas, encontramos dos mecanismos más de respaldo a dicha plataforma.

⁵ Hecho notorio que radica en que la legislación se encuentra publicada desde el 04 de mayo de 2015 en la Edición Vespertina del Diario Oficial de la Federación.

b) El sitio de internet del propio municipio obligado

No debe confundirse la creación de la plataforma a la que nos hemos referido, con el sitio de internet del propio municipio obligado. Tampoco es correcto pensar que por cumplir con sus obligaciones en el marco de dicha plataforma, el municipio queda exento de cumplir por separado de sus obligaciones en materia de transparencia. Mientras que la primera operará como producto de la confluencia de la totalidad de los organismos garantes y demás integrantes en el marco del Sistema Nacional, el segundo mecanismo es responsabilidad directa del municipio obligado.

A fin de ilustrar lo anterior, conviene transcribir textualmente el contenido del artículo 60 de la Ley General que dispone: “Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las Entidades Federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional” (énfasis del autor).

De lo acabado de copiar se desprende que al utilizar la conjunción “y”, la obligación de los municipios de poner a disposición la información se satisface cabalmente sólo si se publica a través de su sitio de internet y de la Plataforma Nacional de Transparencia; no nada más en uno de esos medios. Lo anterior queda corroborado con el hecho de que el artículo 64 de la Ley General dispone que la página de inicio de los portales de internet de los sujetos obligados deberá contar con un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública relativa, el cual deberá contar con un buscador.

Como corolario de lo anterior, destaca que conforme a los artículos transitorios octavo y duodécimo del decreto de expedición de la Ley General, el Sistema Nacional cuenta con un año para expedir los lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, y que una vez expedidos dichos lineamientos, los sujetos obligados cuentan con otro año para incorporarse a ella, lo que refuerza aún más que las obligaciones de publicar la información en dicha plataforma y en el sitio de

internet son independientes en su génesis y cumplimiento, y no se excluyen mutuamente.

De ahí que sea dable concluir que independientemente del funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, en el ámbito municipal cada sujeto obligado deberá tener el cuidado de operar adecuadamente su propio sitio de internet para que la información se encuentre en él de manera oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, sin tomar como pretexto si la mencionada plataforma se encuentra operando o no de forma óptima.

c) El sitio de internet del organismo garante de manera subsidiaria en relación a los municipios obligados con población menor a 70,000 habitantes

Esta es una excepción al punto anterior con una característica fundamental: es posible de acuerdo a una cualidad concreta del municipio de que se trate. Para corroborar el anterior aserto, conviene transcribir de forma textual el contenido de los párrafos primero y tercero del artículo Transitorio Décimo que establece:

Décimo. Sin perjuicio de que la información que generen y posean es considerada pública, de conformidad con lo señalado en la presente Ley General y que le son aplicables los procedimientos, principios y bases de la misma; en tanto el Sistema Nacional emite los lineamientos, mecanismos y criterios correspondientes para determinar las acciones a tomar, los municipios con población menor a 70,000 habitantes cumplirán con las obligaciones de transparencia de conformidad con sus posibilidades presupuestarias.

...

Dichos municipios podrán solicitar al Organismo garante de la Entidad Federativa correspondiente, que, de manera subsidiaria, divulgue vía Internet las obligaciones de transparencia correspondientes.

De la lectura del primer párrafo del numeral en comento pareciera que mientras el Sistema Nacional emite los lineamientos aplicables, los municipios con una población menor a 70,000 habitantes encontrarían la justificación perfecta para incumplir con sus obligaciones de transparencia, apoyándose en cuestiones meramente presupuestales. Dicho de otro modo: si se lee de forma aislada ese párrafo se podría concluir que la “insuficiencia” de su presupuesto sería “suficiente” para evadir las obligaciones que les impone la Ley General.

Es en el tercer párrafo en que el legislador, de algún manera, acotó el alcance de lo anterior, previendo la posibilidad de que los municipios que se encuentren en esa hipótesis, soliciten el auxilio del organismo garante, que a través de su propio portal de internet divulgue la información de los municipios.

Aunque la redacción del precepto permite concluir que la solicitud al organismo garante es potestativa, pues textualmente dice que los municipios “podrán” solicitar a aquel la divulgación vía internet las obligaciones de transparencia correspondientes, tampoco representa una vía de escape para los municipios obligados por lo que, insistimos, se trata de una opción más con que cuentan algunos municipios para cumplir con las disposiciones de la Ley

General. Dicho numeral pudiera tener lo anterior como crítica, pero no por esa razón desaparece la posibilidad de apelar a la buena voluntad de los municipios que se encuentren en ese caso para atender sus compromisos en la materia.

V. Conclusión

El diseño normativo en vigor desde el 5 de mayo de 2015 (aun cuando pudiera ser perfectible como cualquier norma de reciente creación), y las indispensables adecuaciones que conforme a él deban hacer las legislaturas estatales, en el ámbito de atribuciones, no deja espacios para la opacidad en general, menos aún a los municipios.

Es cierto que otras disposiciones transitorias diferentes a las que se abordaron en este artículo marcan diversos tiempos y modalidades para hacer exigibles paulatinamente las obligaciones de transparencia a los municipios; sin embargo, tarde o temprano los entes municipales deberán asumir que la opacidad en el desempeño de sus funciones únicamente podrá ser invocada como cosa del pasado y que la normalidad será el acatamiento del principio de máxima publicidad.

Que así sea para la posteridad.



José

Vega Talamantes

Lic. en Derecho. Proyectista en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y sus Municipios (Infoem). Estudiante del derecho de transparencia y acceso a la información pública.

vegalic@hotmail.com

Referencias

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007). México: Diario Oficial de la Federación. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007 (2015, 28 de mayo).

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015). México: Diario Oficial de la Federación, Edición Vespertina. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015 (2015, 29 de mayo).

Senado de la República. (2015). Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53553> (2015, 29 de mayo).