



ARMONIZACIÓN

Armonización Legislativa: Clave para el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia

Ximena Puente de la Mora

*Comisionada Presidenta del Instituto
Nacional de Transparencia*

PALABRAS CLAVE:

Plataforma Nacional
de Transparencia,
Ley General, Leyes,
Armonización,
Transparencia

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la Federación y las Entidades Federativas tienen un plazo para redactar sus propias normas en la materia, el tiempo establecido por el artículo Quinto Transitorio vence el próximo 5 de mayo de 2016, plazo dentro del cual la Federación, las 32 entidades federativas y la Ciudad de México, deberán adecuar sus leyes locales, y dar cumplimiento al mandato constitucional. En este sentido el INAI, con el fin de dar cumplimiento a la agenda de la armonización legislativa, ha llevado a cabo diversas acciones, en coordinación con los organismos garantes de las entidades federativas, y en colaboración con la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia. Dicha armonización tiene como objetivo que las y los mexicanos cuenten con la información en igualdad de condiciones en todo el país.

El derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales son pilares fundamentales del Estado democrático moderno. De ahí que recientemente se haya llevado a cabo una reforma de gran calado en materia de transparencia, misma que fue publicada el pasado 7 de febrero de 2014. Esta reforma a su vez trajo como consecuencia la emisión y publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), el 4 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación. Sin duda la Ley General de Transparencia es una norma de vanguardia que está a la altura de la reforma constitucional.



La Ley General, como sabemos, tiene por objeto desarrollar los principios, mecanismos, bases y procedimentosa efecto de transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar a cualquier persona el efectivo acceso a la información pública en posesión de todos los sujetos obligados en todos los ámbitos y niveles de gobierno. La Ley General constituye una plataforma común, ya que sus disposiciones en materia de transparencia regirán el acceso a la información pública en todos los órdenes de gobierno, con el fin de lograr una adecuada armonización y uniformidad en su aplicación a nivel nacional.

Esta Ley General es la plataforma mínima a partir de la cual la Federación y las Entidades Federativas podrán redactar sus propias normas, siempre en observanciaal estándar mínimoestablecido por la Ley General, y nunca reduciendo los postulados previstos por ésta. La Ley General establece que sus disposiciones deberán ser cumplidas por las autoridades federales, estatales y municipales, cada una en el ámbito de su competencia.

En efecto, con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se precisa la necesidad de armonizar las leyes locales conforme a lo previsto en la Reforma Constitucional al artículo

6° y en la Ley General. En particular, el artículo Quinto Transitorio de la Ley General estableció que:

El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.

Es importante mencionar que el plazo establecido por el artículo Quinto Transitorio vence el próximo 5 de mayo de 2016, plazo dentro del cual las 17 entidades federativas pendientes¹ de adecuar sus leyes locales, deberán realizar los ajustes correspondientes en la materia, y dar cumplimiento al mandato constitucional y de la Ley General de Transparencia.

¹ Fuente de información: Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia de fecha 28 de abril de 2016.

Desde la publicación de la LGTAIP, se han llevado a cabo la reforma a 15 Legislaciones Locales: Chihuahua, Jalisco, Coahuila, Querétaro², Tabasco³, Oaxaca⁴, Morelos, Baja California, Sonora, Tamaulipas, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Estado de México⁵ y Baja California Sur.

No.	Entidad Federativa	Fecha de aprobación	Fecha de publicación	Inicio de vigencia	Denominación de la legislación
1	Chihuahua	13 de julio 2015	29 de agosto 2015	4 de mayo 2016	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua
2	Jalisco	8 de septiembre 2015	10 de noviembre de 2015	Día siguiente de su publicación	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios
3	Coahuila	9 de septiembre de 2015	10 de septiembre de 2015	Día siguiente de su publicación	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Coahuila de Zaragoza
4	Querétaro	25 de septiembre 2015	13 de noviembre 2015	1 de febrero de 2016	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro
5	Tabasco	4 diciembre de 2015	15 de diciembre 2015	Día siguiente de su publicación	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco
6	Oaxaca	14 enero de 2016 / 18 febrero 2016	11 de marzo de 2016 se publicó la parte No vetada por el Titular del Ejecutivo	---	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca
7	Morelos	16 de marzo de 2016	27 de Abril de 2016	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
8	Baja California	07 de abril de 2016	Pendiente	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California
9	Sonora	14 de abril de 2016	Pendiente	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora
10	Yucatán	25 de abril de 2016	Pendiente	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán

² Acción de Inconstitucionalidad en proceso de resolución.

³ Acción de Inconstitucionalidad en proceso de resolución.

⁴ Acción de Inconstitucionalidad en trámite. El 14 de enero de 2016 se aprobó un primer dictamen, el cual fue revisado por el INAI. Posteriormente se aprobó un nuevo dictamen el 18 de febrero de 2016 tomando en consideración las observaciones del Ejecutivo Estatal.

⁵ Pendiente de verificar su denominación.

11	Tamaulipas	26 de abril de 2016	Pendiente	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas
12	Quintana Roo	27 de abril de 2016	Pendiente	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo
13	Campeche	28 de abril de 2016	Pendiente	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche
14	Estado de México	28 de Abril de 2016	Pendiente	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México
15	Baja California Sur	28 de Abril de 2016	Pendiente	----	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales (INAI).

Cabe señalar que el INAI, con el fin de dar cumplimiento a la agenda de la armonización legislativa, ha llevado a cabo diversas acciones, en coordinación con los organismos garantes de las entidades federativas, y en colaboración con la Coordinación del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Transparencia:

- Convenio de Colaboración Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT).
- Gira por la Transparencia.
- Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de Transparencia y Acceso a la Información, publicado en junio 2015⁶.
- Estudio Comparativo de las Constituciones Locales en relación a la Reforma Constitucional en materia de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información⁷.

- Seguimiento legislativo y Diagnóstico para la Armonización las Legislaciones Locales en materia de Transparencia.
- Jornadas de Sensibilización y Talleres de Capacitación en materia en coordinación con los Organismos Garantes de las Entidades Federativas.

La Gira por la Transparencia por la Armonización Legislativa tuvo como objetivo abrir un espacio de dialogo y de intercambio sobre los contenidos y alcances de la agenda legislativa para avanzar en la adecuación de las leyes de transparencia locales con la nueva legislación general.

En 2015, se llevaron a cabo eventos de la Gira por la Transparencia en 12 entidades federativas: Veracruz, Yucatán, Jalisco, Morelos, Coahuila, Guerrero, Estado de México, Durango, Tlaxcala, Baja California, Quintana Roo y Chiapas. En 2016, se llevaron a cabo en Puebla, Sinaloa y Aguascalientes. En todos los casos, estos eventos fueron organizados de manera conjunta por el INAI, el Senado de la República, y el organismo garante y congreso local de las Entidades Federativas en cuestión.

⁶ El diagnóstico de armonización se concluyó el 30 de junio de 2015, por lo que no se consideran las modificaciones realizadas a las legislaciones locales después de la fecha señalada.

Estudio disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/DiagnosticoParaArmonizacin/diagnostico_para_la_armonizacion.pdf

⁷ <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/otrasInstituciones/ComparativoConstituciones-LocalesReformaConstitucionalTransparencia.aspx>

En cuanto al Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de Transparencia y Acceso a la Información, realizado en junio 2015, constituye un insumo para las Legislaturas Locales, a fin de que pudieran identificar los elementos susceptibles de ser armonizados con la Ley General de Transparencia.

Se realizó un Estudio Comparativo de las Constituciones Locales en relación a la Reforma Constitucional en materia de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información, publicado el 7 de febrero de 2014. El objetivo de este estudio es identificar los aspectos relevantes de las constituciones locales que deben ser armonizados con la Reforma Constitucional en la materia, así como conocer las características principales de los órganos garantes de las Entidades Federativas contenidas en cada constitución local.

En cuanto al seguimiento legislativo y Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de Transparencia, el INAI lleva a cabo un monitoreo permanente sobre posibles reformas, iniciativas y cualquier modificación a las legislaciones de las Entidades Federativas, con el objetivo de identificar y alertar sobre la armonización de las legislaciones locales. Se busca identificar las coincidencias y áreas de mejora en relación a la Ley General, a fin de identificar los aspectos que deben ser cambiados.

Adicionalmente, se firmó el Convenio de Colaboración entre la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT). Este convenio se celebró el 6 de noviembre de 2015, y busca impulsar la consolidación de México como un nación transparente, con gobiernos eficaces, responsables y confiables. Asimismo, este convenio busca contar con un marco legal diseñado para prevenir, investigar y sancionar la corrupción y la impunidad a nivel nacional. Lo anterior, tiene como objetivo conjuntar los esfuerzos de las Entidades Federativas, de los órganos garantes y del INAI-por conducto del SNT y la CONAGO- a efecto de dar cumplimiento a los ordenamientos en materia de transparencia dictados por la Ley General.

Hay que dejar en claro que el objetivo de la armonización legislativa, es que las y los mexicanos cuenten y tengan acceso al del derecho de acceso a la información en igualdad de condiciones en todo el país. En efecto, la armonización de las leyes locales a la Ley General, permitirá armonizar las reglas, los principios, los procedimientos, los mecanismos y otros aspectos que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Con ello se busca asegurar afianzar el ejercicio de los derechos que tutelamos, así como fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas del Estado Mexicano. La Ley General de Transparencia ha sido fundamental para determinar los principios que regirán el actuar de los órganos garantes, así como la capacidad con la que contaremos defender los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales a lo largo y ancho del país.

Finalmente, derivado del seguimiento legislativo y del Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales;este Instituto ha promovido acciones de inconstitucionalidad en contra de procesos de armonización estatales debido a ciertas interpretaciones restrictivas o limitativas de los principios de acceso a la información y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, el INAI tiene la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y estatal, así como de emitir opiniones sobre tratados internacionales celebrados que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Esta facultad también se extiende a los órganos garantes en materia de transparencia de los estados, en el ámbito de sus funciones.

Es importante puntualizar que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional y constituye un instrumento de defensa de los derechos fundamentales frente a leyes federales o locales que los violentan o menoscaban. Es obligación de los organismos garantes asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, en particular frente a una ley que contravenga a la Ley General y a la Constitución en esta materia. Por lo tanto el INAI, al igual que los organismos locales, tiene el deber de ejercer este mecanismo de control constitucional ante las leyes que no cumplan con los principios o postulados constitucionales en el ejercicio del derecho acceso a la información.

Entre los aspectos de presuntas invalidez planteadas por el Instituto, destacan:

- Establecer causales de reserva adicionales a las previstas en la Ley General.
- Establecer un concepto de “seguridad de Estado” sin sustento constitucional.
- Prever la posibilidad de que determinados sujetos obligados puedan impugnar las determinaciones del organismo garante, en perjuicio de los principios de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de los organismos garantes.
- Exigir condicionantes a los solicitantes, tales como señalar un domicilio dentro del estado o municipio para recibir notificaciones.
- Condicionar al solicitante para que suscriba un convenio con el sujeto obligado accediendo a la entrega de un informe especial respecto a la información solicitada, en lugar de dar acceso a los documentos requeridos.
- Prever la creación de un Sistema Estatal de Transparencia que invada atribuciones del organismo garante local o del mismo Sistema Nacional y que minimice al organismo Garante Local con una representación mayoritaria.
- Permitir que algunos sujetos obligados carezcan de un Comité de Transparencia.
- No incluir principios de equidad de género para efectos de la integración del organismo garante.
- Responsabilizar a los solicitantes por un posible mal uso de la información requerida.
- Omitir la posibilidad de presentar solicitudes de acceso a la información por correo postal, mensajería, telégrafo, y en forma verbal.
- No prever como impedimento que los Comisionados desempeñen otras actividades no remuneradas (docentes, científicas y de beneficencia).
- Por establecerle obligaciones atribuciones, facultades exclusivamente de competencia del INAI.
- Excusar a los sujetos obligados de proporcionar información bajo cualquier supuesto.
- Omitir obligaciones de transparencia que establece la Ley General de Transparencia.
- Ampliar o disminuir plazos en perjuicio del particular.
- Entre otras.

En este contexto, la armonización representa un gran reto. Por ello resulta imperativo que su proceso culmine de manera oportuna, adecuada, pertinente y completa, para que los ejecutores de estas leyes puedan cumplir con sus atribuciones tanto de manera individual como conjunta. Sobre todo, la armonización garantizará a los gobernados un régimen de transparencia homogénea y un ejercicio eficiente y eficaz del derecho de acceso a la información.

Ximena Puente

De La Mora

Actualmente es Comisionada Presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Es abogada por la Universidad de Colima, maestra en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Navarra, en España, y doctora en Derecho por la Universidad de Guadalajara.

En la Primera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional del SNT de 2016 celebrada el pasado 21 de enero, los presidentes de los órganos garantes de transparencia informaron al Pleno del Consejo los avances normativos en materia de armonización legislativa que han tenido lugar en sus estados. A solo unos días de que concluya el plazo para armonizar, el INAI y los órganos locales trabajan conjuntamente para impulsar leyes de calidad.

El pasado 18 de marzo, durante la Primera Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional, se llevó a cabo un pronunciamiento conjunto entre el SNT, la CONAGO y la Conferencia Permanente de Congresos Locales (COPECOL). En este, el Presidente de la CONAGO y el Gobernador de Oaxaca, Gabino Cué Monteagudo, ratificó el compromiso para que los gobiernos estatales, cumplan en tiempo y forma, con la armonización de las leyes en materia de transparencia y señaló la importancia de acrecentar el vínculo entre el SNT y la CONAGO.

Como se ha mencionado, el plazo de armonización está próximo a vencer, por ello es fundamental que ciudadanía, gobierno, sociedad civil organizada, academia, medios de comunicación y sectores empresariales avancen juntos hacia una nueva era para el acceso a la información en nuestro país.