

Obstáculos en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información: la declaratoria de inexistencia ante la falta de documentos archivados

El panorama de la República Mexicana 2004-2015

María de Lourdes López Salas

Comisionada del Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales (IDAIP)

Resumen

El Derecho de Acceso a la Información (DAI), en México, se incorpora a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 1977 siendo vigente a partir de 2002. El avance de ese derecho humano, encuentra obstáculos ante a disparidad en la construcción de marco normativo en las leyes locales. En esas diferencias se identifica el uso de la declaratoria de inexistencia de los Sujetos Obligados (SO), argumentando falta de documentos archivados, para no entregar información, siendo un impedimento en el efectivo ejercicio del (DAI). Derivado de ello se presenta el resultado del análisis de 11 años en el país.

PALABRAS CLAVES:

Derecho de Acceso a la Información, Declaratoria de Inexistencia, Transparencia, Archivos, Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Introducción

El fortalecimiento de la democracia en nuestro país, se observa en diversas acciones emprendidas por el Estado Mexicano que dieron como resultado el impulso de derechos humanos de nueva generación como el denominado de Acceso a la información, insertado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 6° en el año de 1977

Así los contrapesos en el ejercicio del poder público, impulsaron diversas adecuaciones en el marco jurídico, para vigorizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, que tuvo su vigencia a partir del año 2002.

En ese año (2002) con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y diversas legislaciones locales en la materia, el camino en la publicidad de las acciones de gobierno, fue encontrando obstáculos identificados con el avance en la exigencia de la sociedad en la apertura informativa

La resistencia a entregar la información; el retraso en la entrega de la misma; reservar la información sin justificación; el incumplimiento de la transparencia, son algunos ejemplos de esos impedimentos.

En la instrumentación de las leyes de transparencia en México a partir del 2002, se ubicó como impedimento para ejercer el Derecho de Acceso a la Información (DAI), a la declaratoria de inexistencia de la información.

Desde el Centro de Investigación y Análisis (FUNDAR) a través del Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) se identificó a la declaratoria de inexistencia por parte de los sujetos obligados de la ley de transparencia, evitando con ello el efectivo uso del (DAI)

Por otra parte, de acuerdo a otras evaluaciones del desempeño, como la Métrica de la Transparencia, 2007, 2010 y 2014 realizada por el Centro de investigación y Docencia Económica, (CIDE) a petición de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) se revisó el comportamiento y actuación de las autorida-

des en materia del ejercicio del DAI y la transparencia.

En la última Métrica de la Transparencia 2014 se reveló que: “uno de los obstáculos para el ejercicio del (DAI) era la declarar la inexistencia de la información cuando se le solicitaba a los sujetos obligados (SO) de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)”.

En las *Reflexiones de la Ley General de Transparencia*, aportado por (FUNDAR) al Senado de la República se señaló la importancia de tener las acciones de las autoridades documentadas, es decir: “contar con archivos, a fin de darle vigencia al derecho de acceso a la información mediante la entrega de información”.

Uno de los principales problemas en el ejercicio del acceso a la información en México era: “la declaratoria de inexistencia por parte de los sujetos obligados, situación que constituía un obstáculo para ejercer el (DAI)”, destacó (FUNDAR) en esas Reflexiones.

Al observar que dentro de diversas mediciones y señalamientos por diversas instituciones y agrupaciones sobre el fenómeno de la inexistencia de la información, se realizó la investigación que lleva por título: *Obstáculos en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información: la declaratoria de inexistencia ante la falta de documentos archivados. El panorama de la República Mexicana 2004-2015*

Factores que inciden en la declaratoria de inexistencia

Como resultado de la investigación se enumeró los factores que influyen en las declaraciones de inexistencia de información registrada en los órganos garantes Estatales y el INAI en el periodo 2004-2015, con el fin de determinar la forma en que se afecta al derecho a la información.

Se comprobó que *la falta de documentos archivados* es un elemento que incide directamente en la emisión de la declaratoria de inexistencia de la información por parte de las autoridades obligadas por la ley.

Se identificaron otros dos componentes, además de la falta de documentos archivados en la declaratoria de inexistencia que son: “*argucias legales y resistencia a entregar información sin fundamento*”.

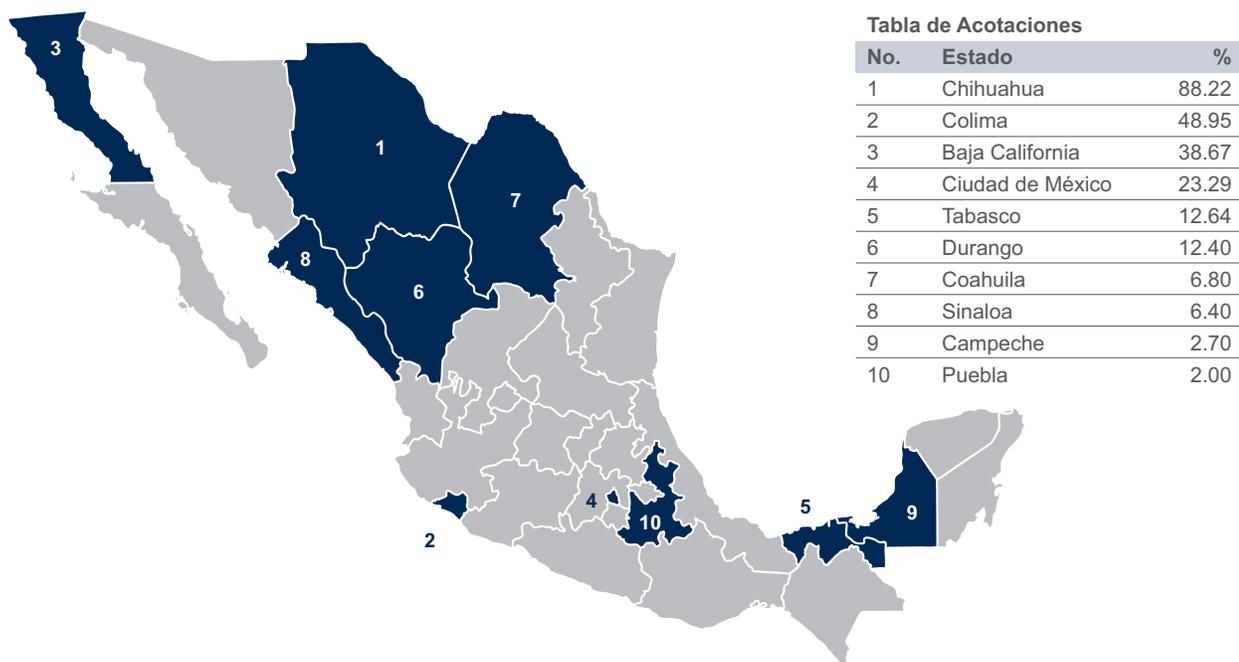
Los tres aspectos mencionados influyen en los sujetos obligados de la (LGTAIP) y leyes locales, en la declaración de la inexistencia de la información, *convirtiéndose en un obstáculo para el efectivo ejercicio del DAI*.

Radiografía de la declaratoria de inexistencia

La investigación en mención generó una radiografía parcial de las declaraciones de inexistencia de información en el país 2004-2015. El mapeo no se logra concretar en la totalidad de la República Mexicana, por la falta de respuesta de 16 órganos garantes de los 32, a quienes se les hicieron solicitudes de información para conocer las estadísticas respectivas.

Por lo tanto, se cuenta con una radiografía de 16 órganos garantes de transparencia del país, que sí proporcionaron las estadísticas sobre la declaratoria de inexistencia en el periodo del 2004-2015, de lo cual se deriva un Ranking de estados.

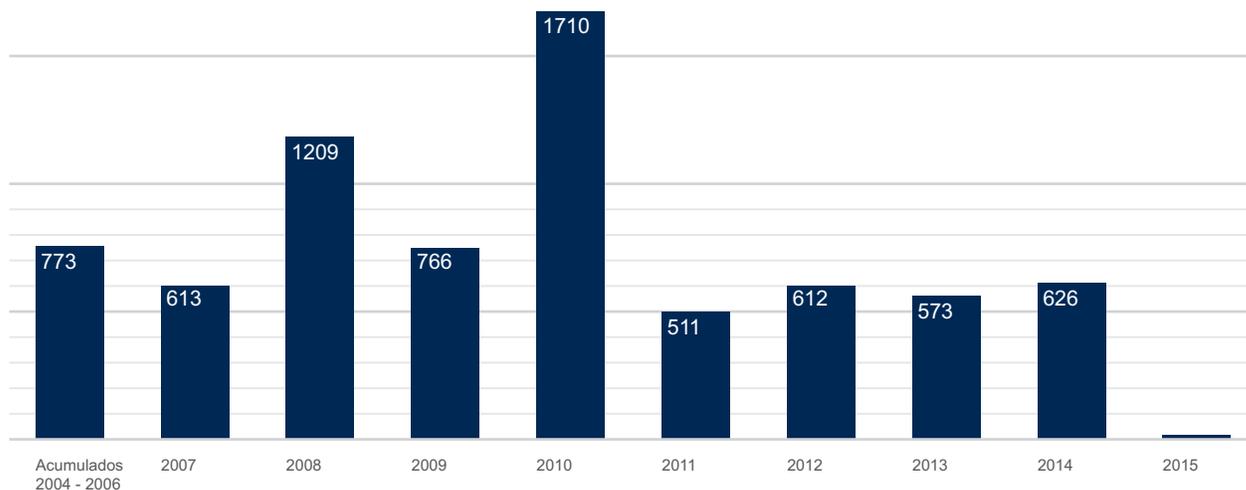
En ese mapa se delineó la declaratoria de inexistencia y se visualiza a los 10 estados del país con mayor incidencia de esa práctica, de acuerdo a la información proporcionada por los órganos garante y su comparativo con los (RR) con declaratoria. (Mapa1)



Mapa 1. Declaraciones de inexistencia de la información con porcentajes (Comparativo entre declaraciones de inexistencia y RR con declaraciones de inexistencia)

El número de declaratorias de inexistencia a nivel local (16 estados) en el periodo 2004-2015 fue de 7,917 mientras que a nivel federal es de 7,393, en el mismo lapso, por lo que se infiere que aun cuando se tuvo información parcial de los (OG) estatales es ahí donde se da la mayor incidencia que en la federación en los 11 años medidos.

A nivel federal se logra obtener el panorama de las declaratorias de inexistencia hasta el año 2014, siendo un total de 7,393. (Gráfica 2)



Gráfica 2. Declaratoria de inexistencia registrada por el INAI 2004 - 2015.

Índice De Acceso A La Información Pública (IAIP) y el Índice de Inconformidad del Derecho de Acceso a la Información, (INIDAI) 2004-2015

Con los resultados de la investigación se construyeron dos índices propios que miden el ejercicio del DAI, y el nivel de inconformidad de acuerdo a los recursos de revisión, presentados contra las respuestas entregadas por los (SO), de la ley respectiva de los años 2004 al 2015 en la República Mexicana.

Los índices son:

“1) Índice De Acceso A La Información Pública (IAIP), 2004-2015, integrado con las estadísticas proporcionadas por los órganos garantes locales y el nacional en el periodo mencionado, correspondiente a solicitudes de información presentadas por los ciudadanos”

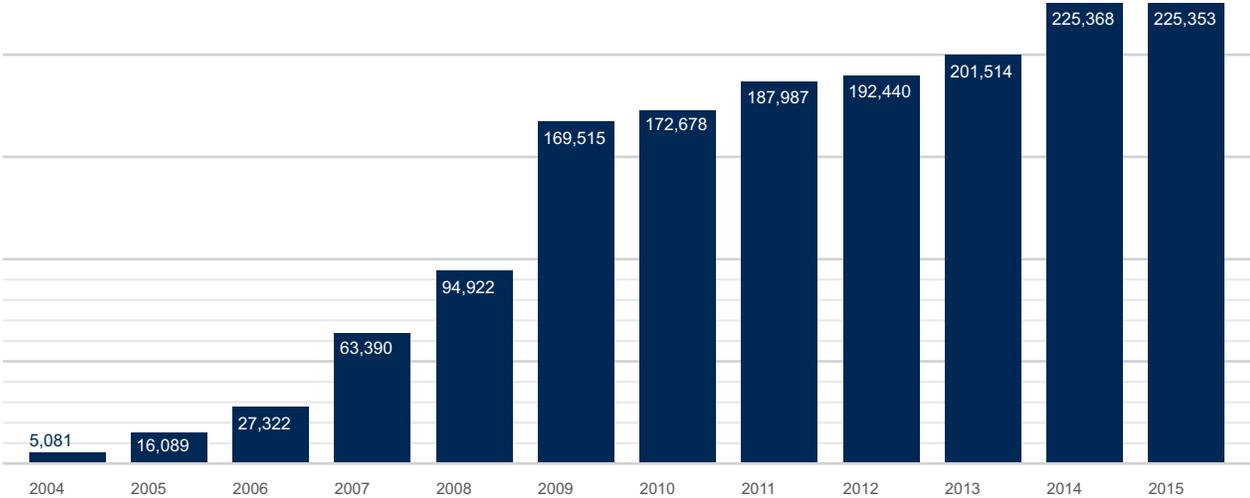
“2) Índice de Inconformidad del Derecho de Acceso a la Información, (INIDAI) 2004-2015, conformado con las estadísticas proporcionadas por los (OG) locales y el nacional en el periodo mencionado, correspondientes a los recursos de revisión presentados por los ciudadanos”.

El (IAIP), 2004-2015, se logra sumando las solicitudes de acceso a la información de organismos garantes locales y el nacional de los 11 años, que da un total de 2,732,342 solicitudes de información en ese lapso.

Mientras que el (INIDAI) 2004-2015, se crea con el total de los recursos de revisión (RR) registrados por los órganos garantes locales y el nacional del periodo en revisión, generando un total de 176,275.

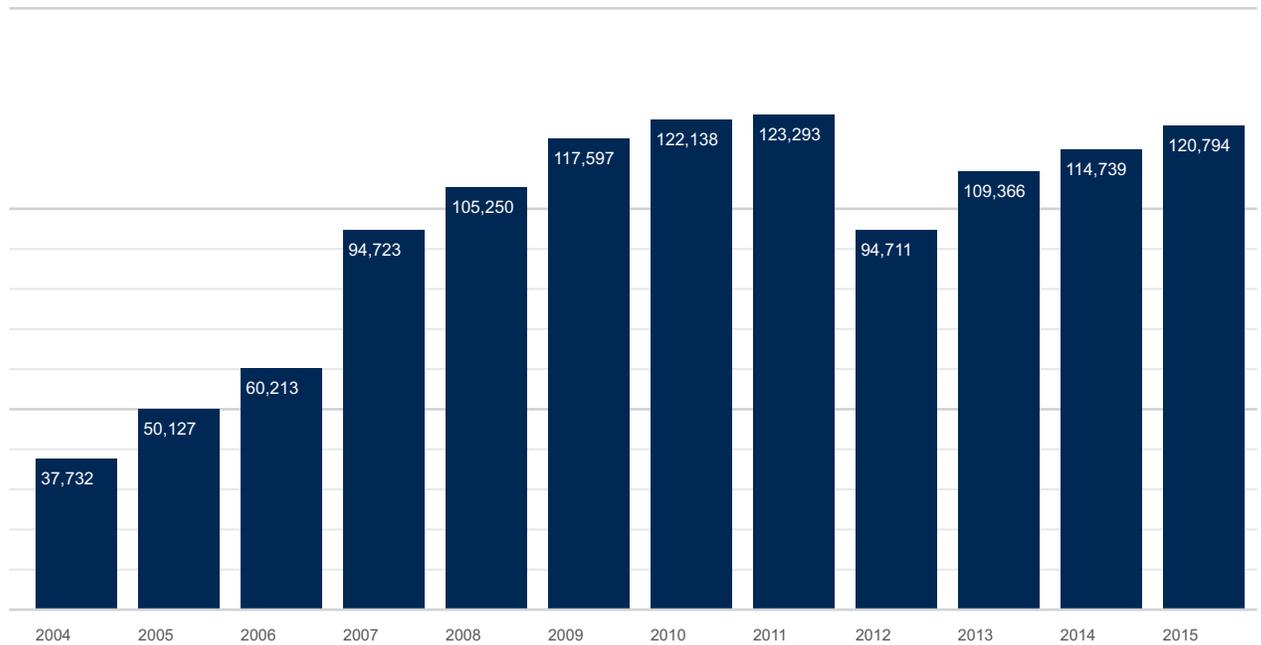
Los anteriores índices son el resultado de las solicitudes de información presentadas ante los órganos garantes (OG) de transparencia en los cuales se les pidieron estadísticas desagregadas por año del número de solicitudes de acceso a la información; número total general de (RR), total de recursos de revisión con declaratoria de inexistencia y (SO) de la (LGTAIP) que mayormente declaraban la inexistencia de la información.

La investigación revela que en el periodo de 11 años el ejercicio del derecho de acceso a la información (DAI) en México 2004-2015, registra una variable anualizada creciente y sostenida, según los datos de las solicitudes de información reportadas por los órganos garantes de transparencia en los estados. (Gráfica 3)



Gráfica 3. Solicitudes de información registradas por órganos garantes locales 2004 - 2015.

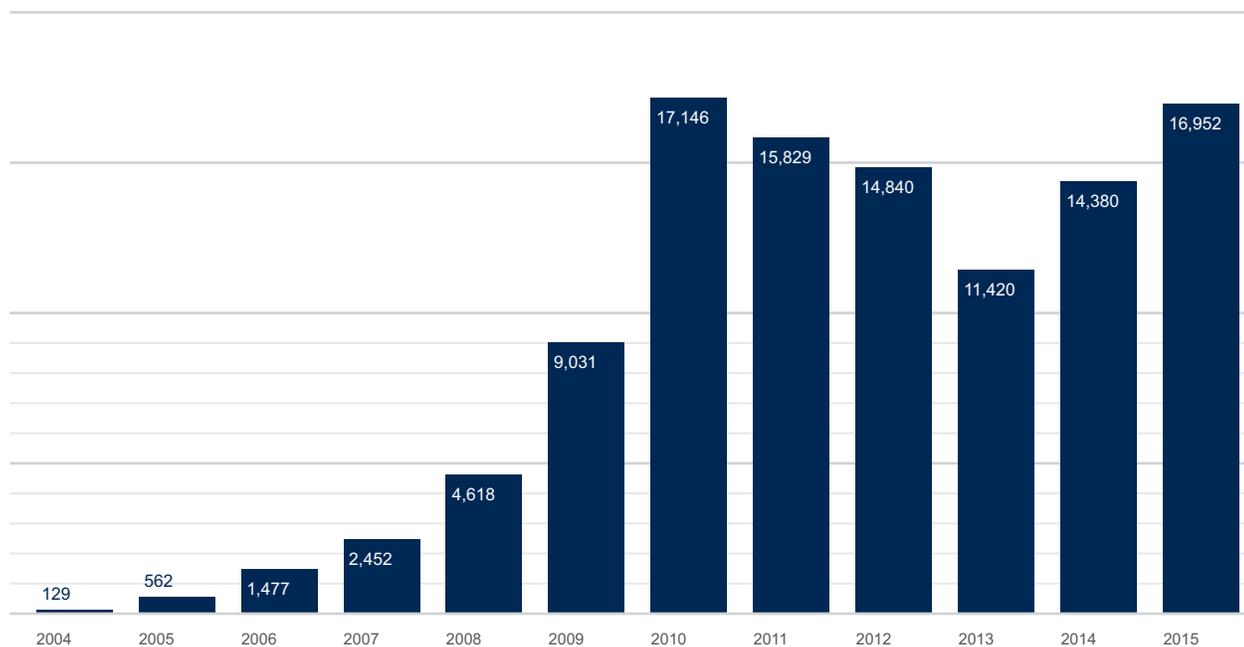
Mientras que en el ejercicio del (DAI) a nivel federal solo registra ascenso anual sostenido en 7 años durante el mismo periodo del 2004-2011, por lo tanto el ritmo de crecimiento no tiene paralelismo con los estados en donde sí hay una consistencia. (Gráfica 4)



Gráfica 4. Solicitudes de información registradas por el INAI 2004 - 2015.

Son las entidades del país donde se registra el mayor ejercicio del derecho de acceso a la información con 1,581,659 solicitudes, es decir 430,776 (27.24%) más que en la federación, que sumadas ambas dan un gran total de 2,732,342 en ese lapso.

Por su parte la incidencia de inconformidad, reflejada en los (RR) recibidos por los institutos y comisiones de transparencia de 29 estados del país, se señala el aumento anual de 2004-2015, sumando la cantidad de 108,836. (Gráfica 5)



Gráfica 5. Recursos de revisión registrados por órganos garantes locales (29) total 108,886.

Mientras que en la Federación la cantidad ascendió a 67,439 en el mismo periodo anualizado del 2011-2015. Consecuente con ello es el interior de la República donde hay mayor número de (RR).

Dependencias públicas punteras en declaraciones de inexistencia

A través del trabajo de investigación se localizó en el periodo 2004-2015, a los sujetos obligados de las leyes locales y General de Transparencia (dependencias públicas) que realizan el mayor número de declaraciones de inexistencia.

A nivel local se tuvo la información de las dependencias públicas de mayor incidencia de 14 estados: “Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas”. Se contabilizó que las áreas públicas en las 14 entidades mencionadas en el párrafo anterior, que declaran con mayor frecuencia la inexistencia de la información son: “los ayuntamientos, los congresos de los estados; oficinas del poder Ejecutivo como Finanzas, Obras Públicas, Seguridad y Salud; el Poder Judicial; y la Procuraduría de Justicia”.

En algunos casos como Campeche aparece el órgano garante de la transparencia, como la instancia pública que también declara la inexistencia de la información.

En el ámbito federal, hay 5 dependencias que tienen el mayor número de declaraciones de inexistencia:

1º Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS.

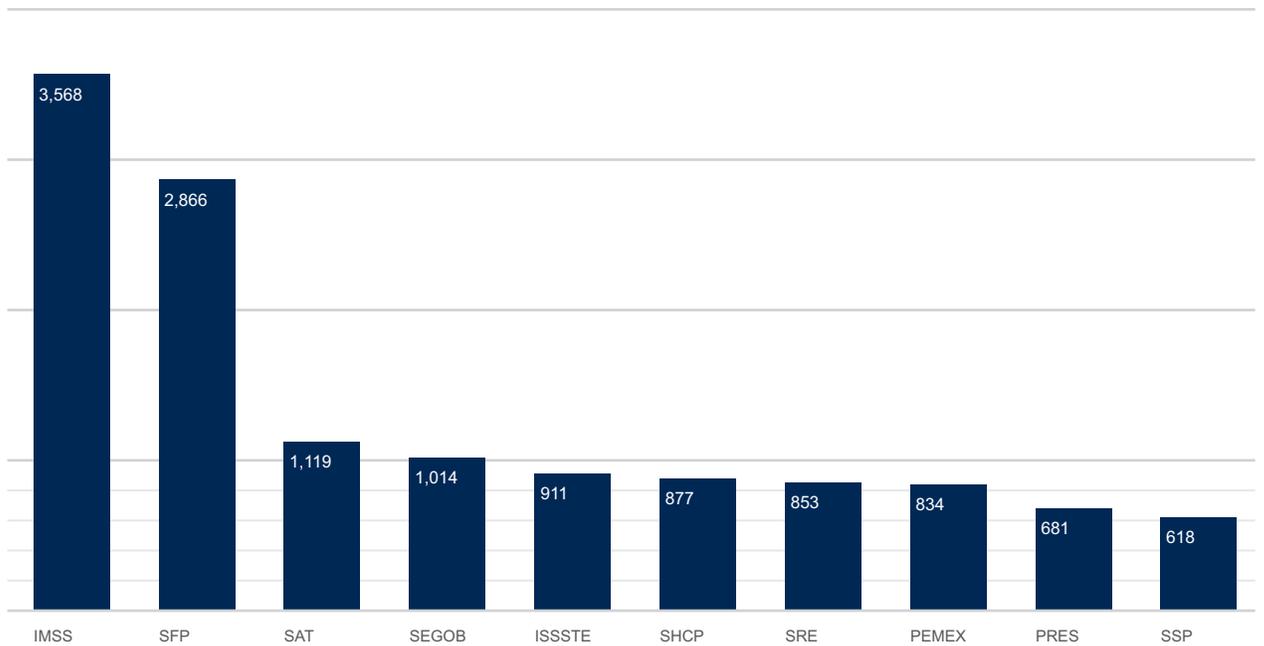
2º Secretaría de la Función Pública.

3º Sistema de Administración Tributaria, SAT.

4º Secretaría de Gobernación, SEGOB.

5º Instituto de Seguridad Social y de Servicios para los Trabajadores del Estado.

(Gráfica 7, siguiente página)



Gráfica 7. Dependencias federales que más declaran inexistencia 2004 - 2015.

Reflexiones finales y propuestas

Frente a toda la información obtenida en la investigación que abarca la medición de 11 años en México en el ejercicio del (DAI), el índice de recurrencia a través de recursos de revisión y la declaratoria de inexistencia, hay hallazgos relevantes que ameritan varias reflexiones.

La falta de respuesta o justificación de la mitad de los órganos garantes de transparencia, para rehuir a la entrega de las estadísticas de la inexistencia de la información, generó no sólo un resultado inesperado, sino también un sesgo en las conclusiones de la investigación presentada.

Al no tener los datos precisos de la declaratoria de inexistencia en el país, se desvió el resultado, ya que los análisis comparativos entre esta práctica, con los recursos de revisión registrados de manera global no se concretó en su totalidad ante la falta de información.

Aun así se obtuvo un mapa de la República Mexicana, con los datos logrados sobre la incidencia de la declaración de inexistencia en el periodo de 2004 al 2015. Datos que sirven como elementos de análisis del comportamiento en las entidades federativas sobre el uso de la declaratoria de inexistencia.

También se visibiliza (la declaratoria de inexistencia) a nivel federal en el nivel cuantitativo y se conocen las dependencias que tienen la mayor incidencia de dicha declaratoria, en el periodo de 2004-2015.

La aprobación de una Ley General de Archivos en México, es un pendiente legislativo, pero a pesar de ese déficit en la actualidad se cuentan con otros mecanismos para darle cumplimiento a la organización y conservación de los archivos por parte de las dependencias públicas.

Dentro del ámbito del Sistema Nacional de Transparencia, se cuenta con los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos donde se indican las obligaciones de todas las instituciones públicas señaladas en la (LGTAIP).

Como parte de la reflexión sustraída de los resultados de la investigación destacan propuestas para fortalecer el funcionamiento, no sólo de los sujetos obligados para frenar el número de declaraciones de inexistencia frente a la falta de documentos archivados, sino también para el funcionamiento y operación de los órganos garantes de la transparencia en cuanto a la generación de estadísticas.

Parte de esas propuestas residen en perfeccionar los índices existentes sobre la calidad de las respuestas de los órganos garantes de transparencia; o en todo caso crear uno específico, que permita responder a las solicitudes de información sin sesgos de ninguna índole.

Se propone el diseño de mecanismos de auto evaluación y vigilancia con mejores prácticas en el ejercicio del (DAI) de los sujetos obligados incluyendo a los órganos garantes de transparencia, permitiendo identificar los obstáculos que impiden ejercer este derecho y subsanarlos de manera progresiva.

Se plantea que la aprobación de la Ley General de Archivos, no es suficiente para que se tengan documentos organizados y ordenados, por lo tanto es indispensable establecer mecanismos presupuestales reales, que autoricen recursos económicos para la aplicación de ese instrumento normativo.

Sin duda las alianzas estrategias entre actores políticos, investigadores, especialistas, comisionados de transparencia y demás personajes involucrados en el tema de archivos, son indispensables para promover la cultura archivística y su importancia como elemento sustantivo del ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en México.

Bibliografía

- Cámara de diputados*. H Congreso de la Unión . (1977). Recuperado el octubre de 2016, de LXIII Legislatura : http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación*. (4 de Mayo de 2015). Recuperado el Mayo de 2017, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
- Diario Oficial de la Federación*. (11 de junio de 2002). Recuperado el 2017, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002
- Centro de Investigación y Docencia Económica, C. (2007). *CIDE* . Obtenido de <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/MetricaTransp2007.pdf>
- Centro de Análisis e Investigación Asociación Civil, AC, Fundar*. (2010). Recuperado el Mayo de 2017, de <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/idaimpuebla.pdf>
- Centro de Análisis e Investigación Asociación Civil, AC, Fundar*. (2014). Recuperado el Mayo de 2017, de <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo.pdf>
- Centro de Análisis e Investigación Asociación Civil, F. (2015). *Senado de la República*. Recuperado el 2016, de http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/transparencia/Reflexiones_FUNDAR.pdf
- Conferencia Mexicana para el Acceso a la información Pública, C. (2014). *Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*. Recuperado el 2016, de Infodf: <http://www.infodf.org.mx/index.php/18publicaciones-de-difusi%C3%B3n.html>
- Informáte, A. 1. (2014). *Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información*. Recuperado el 2017, de INOGDAI: http://www.inogdai.org/docs/Metodologia_inogdai.pdf
- López Ayllón, Sergio. (2007). *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, INAI*. Obtenido de INAI: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2017%20B.pdf>
- Lujambio, A. (26 de octubre de 2007). *www.infodf.org.mx*. Recuperado el 15 de mayo de 2007, de Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México: <http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/doctos/lujambio.pdf>
- Peschard, J. (2016). *www.juridicas.unam.mx*. Recuperado el Abril de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4064/5.pdf>
- Senado de la República*. (Diciembre de 2014). Recuperado el Mayo de 2017, de Senado de la República: http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Iniciativa_LGTAIP.pdf Recuperada 5

María de Lourdes López Salas

Egresada de la carrera de Licenciado en Ciencias y Técnicas de la Comunicación, por la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA). Con maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y Maestría en Comunicación por la Universidad Autónoma de Durango. Comisionada del Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, (IDAIP) desde 2011.