

La labor de la persona titular de la Unidad de Transparencia: el arte de hacer mucho con poco

Claudia de María Konstanza Barbosa Padilla

Jefa de Gaceta y Archivo Municipal de
Bahía de Banderas, Nayarit

Resumen

La actividad de las personas titulares de las Unidades de Transparencia (UT) ha incrementado a la par del desarrollo de la normatividad, siendo múltiples las estrategias que han tenido que implementar para lograr el cumplimiento de la Ley, con independencia de las externalidades en contra. Este texto, tiene como finalidad la reflexión del papel que desempeñan estos titulares en sus sujetos obligados, el valor de su labor, así como sus retos presentes y futuros.

PALABRAS CLAVES:

Acceso a la Información, Titular de Unidad de Transparencia, Sujeto Obligado, Obligaciones

Nacimiento y evolución de las Unidades de Transparencia

A veinte años de las primeras leyes de transparencia en México, han ocurrido una gran cantidad de reformas, se han expedido un sinnúmero de reglamentos, lineamientos y criterios a lo largo y ancho de la República Mexicana, en algunas ocasiones se ha avanzado, en otras retrocedido, hemos presenciado importantes luchas de la sociedad civil en la férrea defensa del derecho de acceso a la información (DAI), algunas victoriosas, y otras también que terminaron en retrocesos.

Diversidad de asuntos se han discutido en torno a los cambios que ha sufrido la normatividad en materia de transparencia en los últimos años, uno relevante ha sido el relacionado al funcionamiento de las UT.

Para comprender la evolución de la figura de las UT y de sus personas titulares, vale la pena remontarnos a la primera Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Una Ley que entró en vigor en mayo del 2002 y constaba únicamente de 26 artículos. Su artículo 10 señalaba:

Artículo 10. Los Poderes del Estado, Ayuntamientos, Organismos Autónomos y sus respectivas entidades y dependencias deben dar a conocer cuál es la oficina respectiva para la recepción de solicitudes y entrega de información, la persona a cargo y los requisitos formales. Las autoridades pueden contar también con terminales informáticas que permitan el libre acceso a ellas desde la red de información mundial conocida como Internet.

De tal manera que la o él solicitante debía conocer de acuerdo a la particularidad, en dónde ubicar el lugar para ingresar sus solicitudes de acceso a la información, más complejo aún resultaba el proceso para interponer un recurso de revisión, que, de conformidad con la Ley, debería de interponerse ante el superior jerárquico del servidor que emitió la resolución impugnada, de tal manera que en la interpretación se corría el peligro de que el recurso de revisión ni siquiera prosperara de cometer el error al momento de interponerlo ante otra instancia diversa al superior jerárquico.

Lo anterior, en conjunto con muchos otros aspectos contenidos en esta Ley que obstaculizaban el derecho a la información de una manera efectiva, dio lugar a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco del año 2005, mediante la cual, ven la luz tanto el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, como también las Unidades de Transparencia e Información (UTI).

No es casualidad que históricamente la función de la persona titular de UT sea infravalorada, partiendo del hecho de que, en la Ley citada, contemplando la obligación de la existencia de un área específica para la atención de los asuntos en materia de DAI, quienes legislan establecieron en el segundo párrafo del artículo 82:

“Las unidades podrán ser oficinas o dependencias ya existentes, pudiéndose en todo caso crear unidades específicas con las plazas que fueren necesarias sólo cuando la carga de trabajo lo requiera, de conformidad con el presupuesto de cada sujeto obligado”

Derivado de dicho ordenamiento, era común encontrar a las UT como accesorias de alguna jefatura de departamento y, en una gran cantidad de casos, como oficina dependiente del área jurídica de un sujeto obligado.

Fue en el 2011 con la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, donde la históricamente conocida como UTI, pierde una letra y adquiere la denominación que hasta el día de hoy conocemos como: Unidad de Transparencia, destaca de esta Ley que, igual que en la del 2005, brinda la alternativa de asignar funciones y atribuciones de la UT a las unidades administrativas del sujeto obligado, haciendo particular énfasis en aquellas encargadas de los asuntos jurídicos.

Ahora bien, para el análisis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios (LTAIPJM), legislación que nos rige desde el 2013, resulta pertinente destacar las múltiples reformas a su artículo 31:

Evolución del artículo 31 de la LTAIPJM

Fecha	Reforma
Texto original 2013	<p>Artículo 31. Unidad - Naturaleza y función</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Unidad es el órgano interno del sujeto obligado encargado de la atención al público en materia de acceso a la información pública. 2. Las funciones y atribuciones de la Unidad pueden asignarse a unidades administrativas del sujeto obligado, preferentemente a las encargadas de los asuntos jurídicos. 3. Las funciones de la Unidad, correspondientes a varios sujetos obligados, pueden concentrarse en un solo órgano, por acuerdo del superior jerárquico común a ellos.
10 de noviembre de 2015	<ol style="list-style-type: none"> 2. Las funciones y atribuciones de la Unidad se asignarán a los titulares de las unidades administrativas que dependan directamente del titular del sujeto obligado, preferentemente a las que cuenten con experiencia en la materia o las encargadas de los asuntos jurídicos.
26 de julio de 2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Unidad es el órgano interno del sujeto obligado encargado de la atención al público en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión del sujeto obligado.
7 de noviembre de 2020	<ol style="list-style-type: none"> 2. Las funciones y atribuciones de la Unidad se asignarán a los titulares de las unidades administrativas que dependan directamente del titular del sujeto obligado. 3. Para ser titular de la Unidad, se deberá procurar contar con experiencia en áreas relativas al servicio público, protección de datos personales y archivos. Procurando desarrollar conocimiento durante su función en materias de transparencia y acceso a la información. Para lo cual el instituto proporcionará de manera constante información útil y accesible para la formación de los titulares que desarrollan dicha función. 4. Las áreas o unidades administrativas de los sujetos obligados deberán prestar apoyo a la Unidad de Transparencia para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades.
Texto vigente	<p>Artículo 31. Unidad - Naturaleza y función</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Unidad es el órgano interno del sujeto obligado encargado de la atención al público en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión del sujeto obligado. 2. Las funciones y atribuciones de la Unidad se asignarán a los titulares de las unidades administrativas que dependan directamente del titular del sujeto obligado. 3. Para ser titular de la Unidad, se deberá procurar contar con experiencia en áreas relativas al servicio público, protección de datos personales y archivos. Procurando desarrollar conocimiento durante su función en materias de transparencia y acceso a la información. Para lo cual el instituto proporcionará de manera constante información útil y accesible para la formación de los titulares que desarrollan dicha función. 4. Las áreas o unidades administrativas de los sujetos obligados deberán prestar apoyo a la Unidad de Transparencia para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades.

Tabla 1. Elaboración propia derivado de las reformas al artículo 31 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Del análisis de la tabla anterior, se puede dar cuenta del acelerado cambio a la naturaleza y función de la UT en donde destacan los siguientes aspectos:

- La eliminación de que las funciones de la UT dependieran preferentemente de las áreas jurídicas,
- La incorporación de la obligación para que las unidades administrativas de los sujetos obligados apoyen a la UT en el cumplimiento de sus responsabilidades,
- La incorporación de la necesidad de contar con experiencia especializada en diversos rubros, y;
- La obligación respecto de que la titularidad de la UT recaiga en las unidades administrativas con dependencia directa de la persona titular del sujeto obligado.

La Unidad de Transparencia, entre la espada y la pared

Cumplir cabalmente la Ley es de antemano una situación compleja para todos los sujetos obligados del Estado de Jalisco. Garantizar que los titulares de UT cuenten con la experiencia necesaria para desempeñarse en el cargo, además de depender jerárquicamente de manera directa del titular del sujeto obligado no es asunto sencillo principalmente en los municipios del interior del Estado de Jalisco, si consideramos los siguientes factores:

- La rotación de personal que ocurre en los cambios de administración.
- El costo que implica para un sujeto obligado de presupuesto pequeño la contratación de personal con las competencias que exige la Ley.
- Las cuotas y compromisos políticos que implican que quienes reciben el nombramiento de titular de UT en algunas ocasiones no cuentan con las competencias que el cargo requiere.

Toda aquella persona que ha pertenecido a una UT conoce de la compleja labor de garantizar el DAI, en la que, por una parte, se cuenta con un marco legal robusto y cambiante que establece las obligaciones que se tienen que cumplir y por otro lado, al interior, la batalla diaria de gestionar y obtener la información pública necesaria para responder una solicitud de acceso a la información.

De ahí que uno de los puntos que se destacaban para análisis del capítulo anterior sea precisamente el que la propia Ley en su origen estableciera la preferencia porque las UT se encontrarán incorporadas a las áreas jurídicas. Que si bien, la lógica de haberlo establecido de esta manera pudiera haber obedecido el saltar la barrera de comprender de asuntos jurídicos que al contar en estas áreas con profesionistas del derecho no necesariamente implicaría una funcionalidad ideal. Lo cierto es que, el rol que juegan cada unidad administrativa, en la mayoría de los casos siempre presentará un punto de choque. Sus vocaciones son distintas, toda vez que cuando por una parte el área jurídica busca blindar al sujeto obligado contra demandas y conflictos legales, la UT busca abrir el acceso a la información pública. Relación que históricamente es irreconciliable y que si bien, las reformas y adecuaciones que se han hecho a la normatividad de la materia para establecer los procesos de clasificación de la información pública han quitado carga importante a las UT, el debate interno en torno a qué tanto debe de abrirse la información pública son asunto que se encuentra vigente en todo sujeto obligado.

Otro problema que destaca en las UT, incluye la escasez presupuestal, ya sea por falta de recursos o bien, por el nulo interés para destinar los recursos necesarios para el óptimo funcionamiento. Situación que dificulta la labor diaria y se vuelve aún más compleja cuando del análisis de las diferentes Leyes en materia de transparencia encontramos que además de incrementarse las facultades de la UT, los catálogos de información fundamental se han vuelto extensos y que adicionalmente las solicitudes de información que se presenten en el estado de Jalisco aumentan de manera importante con el paso de los años. De

acuerdo al sistema SIREs, en el año 2012 se presentaron en Jalisco 13,178 solicitudes de información, y mientras que para el 2021 la cantidad de solicitudes fue de 180,503, un aumento de más de 13 veces en menos de diez años.

Sumado a la incorporación de atender y garantizar la protección de datos personales y la carga de información en la Plataforma Nacional de Transparencia adicional a su carga en el portal web del sujeto obligado, las actividades de los titulares de las UT se multiplicaron, los cambios que trajo consigo la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el 2015 implicó la implementación de diferentes estrategias por los propios titulares de las UT en el propósito de cumplir la Ley y evitar alguna de las sanciones.

No fue casualidad que entre los años 2016 y 2017, acercándose la fecha límite establecida para la carga de información fundamental a la Plataforma Nacional de Transparencia se presentó una oleada de bajas y cambios de titulares de UT en muchos sujetos obligados del estado de Jalisco: el aumento de responsabilidades no fue asunto menor.

Si bien, los municipios del área metropolitana de Guadalajara tomaron ventaja al respecto, por un lado por su cercanía con el Órgano Garante y además por su presupuesto, Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque destacaron por haber transformado a las UT en Direcciones con departamentos específicos para los distintos tipos de responsabilidades a atender, mientras que en algunos casos algunos municipios del interior del Estado, algunas UT, apenas y habían logrado ser unidades administrativas exclusivas para atender asuntos relacionados con transparencia y aún en otros casos más, ya se encontraban las UT constituidas como tal pero con una sola persona destinada para su atención¹.

Cada municipio de Jalisco presenta diferentes problemáticas, que deben de ser atendidas desde su particularidad, por ejemplo, destaca y preocupa el caso de Atemajac de Brizuela, uno de los municipios más pobres de Jalisco, que cuenta con una Dirección de Contraloría y Transparencia unipersonal, donde no solamente cumplir con la agenda del DAI es prioridad, sino también de una agenda en materia anticorrupción.

Así como las responsabilidades de las UT han aumentado, también ha marchado al mismo paso el grado de sus problemáticas que en resumen implican de manera general lo siguiente:

- El rol que juegan las UT al interior de los sujetos obligados.
- La falta de perfiles con la capacitación necesaria para dar cumplimiento a la Ley y su normatividad.
- La falta de aumento en la plantilla laboral de quienes integran las unidades de transparencia y salarios adecuados para el tipo de perfil de puesto que se requiere para integrarse.
- La dotación de mejores insumos para el desempeño de sus actividades.

Con todo ello, no es posible definir una estrategia específica o una fórmula única que como titular de UT se pueda tomar para resolver los conflictos del día a día ya que como se expuso, cada sujeto obligado desde su particularidad y contexto presenta problemáticas que en todo caso deben atenderse y priorizarse.

Hoy, las y los titulares de los sujetos obligados deben de voltear a ver a sus UT, que además de preceptos legales y la garantía de los derechos humanos fundamentales albergan no solamente información pública sino datos estratégicos para la mejora del servicio público. La operación correcta de la UT permite a su titular tener un pulso diario de la situación que guarda el sujeto obligado ya que en muchas ocasiones más allá de una solicitud de acceso a la información, también las UT se han vuelto deposita-

¹ Para el año 2021, el 56% de las UT de los Municipios contaban con un solo empleado. Recuperado de: <http://juliorios.com.mx/articulos/nutriologos-psicologos-perfiles-sin-licenciatura-se-encargan-transparencia-municipios/>

rias no oficiales de quejas en los servicios, falta de orientación, posibles casos de corrupción y opacidad.

La transversalidad del trabajo de las UT permite también detectar problemáticas en la ejecución de trámites, deficiencias organizacionales, práctica de actitudes contrarias a los valores de la institución, así como malos manejos dentro del sujeto obligado.

Conclusiones

A más de 15 años de haberse establecido como obligación de los sujetos obligados el contar con una UT para brindar acceso a la información, muchas de sus problemáticas siguen vigentes. La especialidad profesional de las personas que son nombradas titulares de UT ya no es alternativa.

En más de una ocasión se ha planteado al servicio profesional de carrera como solución para garantizar la especialidad que demanda una UT, pero transcurridas dos décadas, ha quedado de manifiesto la nula voluntad para su instrumentación.

Lo cierto, es que, a pesar de los obstáculos, los resultados son visibles, tenemos una mayor cantidad de personas que conocen la manera de ejercer sus derechos fundamentales. Lo anterior, no fuera posible sin la labor encabezada por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), pero principalmente por las y los titulares de las UT a lo largo y ancho de Jalisco, quienes con su presencia permanente en territorio, han materializado el derecho y llevado la cultura de la transparencia a cada rincón de nuestro estado.

Hoy sabemos que el perfil de la persona titular de la UT es dinámico y multifacético, que no se asocia a una sola profesión y en la que cabe cualquier formación académica porque el DAI tiene su origen precisamente en que cualquier individuo lo entienda, comprenda y aplique. La persona titular de UT con la formación idónea, además del dominio de la materia jurídica tiene una profunda vocación por el servicio y la mejora institucional. Todo ello no fuera posible sin la labor formativa que desde sus orígenes el ITEI ha promovido y que hoy día prevalece. La apuesta por su continuidad y fortalecimiento será clave para seguir siendo un Estado ejemplo.



Claudia de María Konstanza Barbosa Padilla

Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno, y Maestra en Transparencia y Protección de Datos Personales, por la Universidad de Guadalajara.

Fue Directora de Desarrollo Institucional y Jefa de Oficialía de Partes y Unidad de Transparencia del Gobierno Municipal de Puerto Vallarta, Jalisco, encabezando por nueve años la titularidad de la Unidad de Transparencia.

Comisionada Ciudadana Suplente del ITEI del año 2016 al 2021.

Actualmente se desempeña como Jefa de Gaceta y Archivo Municipal de Bahía de Banderas en Nayarit.

Referencias

Actas de las sesiones del Pleno del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de datos Personales del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://www.itei.org.mx/v4/transparencia/fraccion/art8-6j>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. (08 de agosto del 2013). Recuperado de: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Transparencia%20y%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios-140921.doc>

Nóminas del Gobierno Municipal de Atemajac de Brizuela. Recuperado de: <https://www.gobiernoaatemajacbrizuela.com/transparencia/art%C3%ADculo-8>

Ríos, Julio. (2021) Nutriólogos, psicólogos o perfiles sin licenciatura, se encargan de transparencia en municipios. Recuperado de: <http://juliorios.com.mx/articulos/nutriologos-psicologos-perfiles-sin-licenciatura-se-encargan-transparencia-municipios/>