

El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco en su primer año: una mirada al desempeño de su Consejo y la Secretaría Ejecutiva

*Tania Sánchez Andrade
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.*

El Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI) es un órgano público autónomo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública de las personas frente a las instancias de los tres poderes del estado, así como frente a todos los entes públicos del estado. Ahora bien, esta responsabilidad recae directamente en su Consejo, el cual, según el artículo 46 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco tiene, entre otras, las atribuciones de “promover la cultura de transparencia y el derecho a la información entre los sujetos obligados y la sociedad” (fracción I) y “vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley” (fracción IV). Es claro que la búsqueda por cumplir estas dos grandes tareas, en concordancia con los objetivos de la propia ley¹ y de acuerdo con los principios rectores de la transparencia y el derecho a la información pública,² ha guiado el trabajo y las decisiones del Consejo, como se aprecia en los diferentes acuerdos y resoluciones tomados en las sesiones y registrados en sus respectivas actas.

Para poder hacerlo, el Consejo, como cuerpo colegiado, ha debido tomar decisiones de tipo administrativo, legal, procedimental, interpretativo y político que han marcado las pautas para el buen desarrollo y funcionamiento de todo el Instituto. Para empezar, la estructura orgánica se organizó en tres grandes áreas funcionales, que operan bajo la supervisión de la Secretaría Ejecutiva: Dirección Jurídica; Dirección de Evaluación Interinstitucional y Gestión Administrativa; y la Dirección de Difusión, Vinculación y Capacitación. Es de mencionarse que, dados los recursos que le han sido asignados al Instituto, este organigrama parece ser congruente con dichas tareas y evitar la creación de una estructura demasiado pesada.

¹ El artículo 4 de la referida ley establece que sus objetivos son “I. Consolidar el estado democrático y de derecho en Jalisco; II. Promover entre los sujetos obligados la transparencia y la rendición de cuentas, mediante el registro, archivo y protección de los documentos en que consta el proceso de toma de decisiones, así como los actos y decisiones públicas en sí mismas; III. Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a través del ejercicio del derecho a la información pública oportuna y veraz; y IV. Proteger la información confidencial en poder de los sujetos obligados.”

² De acuerdo con el artículo 6, estos principios rectores son: “I. Máxima revelación; II. Publicación y divulgación oportuna y veraz de la información pública de carácter fundamental; III. Sencillez, formalidades mínimas y facilidad para el acceso a la información pública; IV. Gratuidad de la información; V. Ámbito limitado de excepciones y justificación de las mismas; VI. Apertura de los órganos públicos; y VII. Celeridad y seguridad jurídica del procedimiento.”

Cabe mencionar que una revisión del cumplimiento de metas que reportan tanto la Secretaría Ejecutiva, como la Dirección de Evaluación Interinstitucional y Gestión Administrativa, en lo que toca a la segunda de las encomiendas de esta dirección –la administración de los recursos del ITEI–, sugiere que ha sido satisfactoria.³ Asimismo, a juzgar por el informe de la auditoría independiente realizada a la dirección referida al 31 de diciembre de 2005, el manejo de los recursos financieros, así como el manejo de los diversos informes relativos a este manejo, ha sido cuidadoso y responsable.

A la par del organigrama, el Consejo ha discutido y aprobado una serie de reglamentos que han normado su vida interior, así como detallado las reglas que han de regular la interacción de los sujetos obligados con el ITEI, en los diferentes procedimientos que marca la ley. En lo que toca a los procesos internos, en este primer año de labores, el Consejo aprobó: el Reglamento interior del ITEI; el Reglamento para enajenaciones y adquisiciones; y el Reglamento de la unidad de transparencia del ITEI. Es de subrayar que el Consejo ha sido escrupuloso al puntualizar en detalle cómo hacer operativos ciertos principios y procedimientos para no dar pie a confusiones o desacatos por parte de los sujetos obligados.

Por ejemplo, en abril de 2006, se discutió que algunos sujetos obligados comentaban que no era su “obligación conocer ni apegarse a un Reglamento Interior del Instituto”,⁴ mismo que establecía el procedimiento del recurso de revisión. Tras esa discusión, el Consejo aprobó reestructurar la normatividad, para contar con dos reglamentos, uno que norme las cuestiones internas y otro que rijan el procedimiento de recurso de revisión. De manera que, a partir del 17 de mayo de 2006, se cuenta también con el Reglamento para el trámite de recursos de revisión.

Otra muestra del compromiso del Consejo del ITEI por sentar las bases normativas que institucionalicen la vida de éste es la discusión que se suscitó en sesión, en torno a la formulación de un reglamento interno de este cuerpo colegiado que, al parecer, podría incluir cuestiones relacionadas con criterios para la toma de decisiones. Sin embargo, esto ha quedado como un asunto pendiente, el cual sería recomendable no abandonar. Algunas consideraciones que podrían ser incluidas en ese reglamento serían las relacionadas con algunas pautas para conservar, en todo momento, la autonomía e independencia del Consejo.⁵

³ Véase el Informe de actividades sobre metas 2006, enero a agosto de 2006 de la Secretaría Ejecutiva y de la Dirección de Evaluación Interinstitucional y Gestión Administrativa.

⁴ Véase Acta de la sesión ordinaria del Consejo del 4 de abril de 2006.

⁵ Por ejemplo, la política para aceptar o no invitaciones a pertenecer en diferentes consejos o comisiones de los sujetos obligados, o cuestiones relacionadas con el manejo de eventuales conflictos de interés de

Frente a los sujetos obligados, el Consejo ha seguido, por lo menos, tres grandes líneas de trabajo. En primer lugar, ha establecido programas de capacitación y seguimiento para facilitar la observancia de las obligaciones de transparencia, así como la instalación de los mecanismos de acceso a la información. Segundo, ha emitido una serie de criterios y lineamientos significativos para guiar a los sujetos obligados y hacer prevalecer la ley, a saber: Criterio sobre negativas de información; Criterio sobre la forma de clasificar información; Lineamientos generales para el cumplimiento de obligaciones en transparencia; Lineamientos para ayuntamientos de Jalisco; y Criterio sobre la confidencialidad del nombre de los solicitantes. Si bien, todos ellos aportan al mejor entendimiento y cumplimiento de la ley, es de especial relevancia para la protección del derecho el Criterio sobre la forma de clasificar información, pues en éste se indica a los sujetos obligados que, con base en los artículos 23 y 27 de la ley, para clasificar una información como reservada y, por ende, negarla, es necesario no sólo acreditar el acuerdo del Comité de Clasificación de información mediante el cual se clasificó, además de fundar y motivar la negativa, sino que también “se deberá señalar y acreditar con algún hecho tangible que la información atente efectivamente contra el interés público protegido por la ley y finalmente cuál es el daño público que se produce con la revelación de la información, que sea superior al beneficio de conocer la información.” Con ello, se reduce la discrecionalidad de los sujetos obligados para reservar la información.

La tercera y última, podría llamarse una línea de “mano dura” frente a los sujetos obligados que incumplen los procedimientos marcados por la ley. En la lectura de las actas, se advierte que el ITEI ha propuesto sanciones administrativas a 29 y ha presentado 7 denuncias penales a los siguientes sujetos obligados:

Sanciones propuestas por el ITEI	
29	
Amonestación pública y multa por no informar de negativas de información	Denuncia penal por incumplimiento a las resoluciones del ITEI
22	7

Amonestación pública y multa

SUJETO OBLIGADO	# DE PROPUESTAS DE SANCIÓN DE AMONESTACIÓN Y MULTA
------------------------	---

cara a la resolución de los recursos de revisión. Es interesante la decisión que tomó el Consejo, en la sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2005, de no aceptar la invitación del Instituto Electoral Estatal para participar en su comité de adquisiciones. Sería deseable que este tipo de decisiones se pudieran tomar con base en criterios establecidos y no casuísticamente.

Ayuntamiento de Zapopan	7
Ayuntamiento de Guadalajara	3
Universidad de Guadalajara	2
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS)	1
Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS)	1
Protección Civil del Estado de Jalisco	1
Secretaría de Vialidad y Transporte	1
Congreso del Estado de Jalisco	2
Ayuntamiento de Ahualulco de Mercado	1
Gobernador del Estado de Jalisco	1
H. Ayuntamiento de Encarnación de Díaz	2
Instituto Electoral del Estado de Jalisco	1
Ayuntamiento de Tonalá	1
Auditoría Superior del Estado	1
Hospital Civil de Guadalajara	1
Ayuntamiento de Zapotlanejo	1
Ayuntamiento de Puerto Vallarta	1
Secretaría General de Gobierno	1

Denuncias Penales por incumplir resoluciones del Consejo del ITEI

SUJETO OBLIGADO	DENUNCIAS PENALES	INFORMACIÓN NEGADA
Titular del Poder Ejecutivo	1	Copia del recibo de nómina
Ayuntamiento de Encarnación de Díaz	2	Nóminas
Ayuntamiento de Guadalajara	1	Información varia sobre el Zoológico de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan	1	Información varia sobre obra pública del Ayuntamiento
Congreso del Estado	1	Observaciones de la cuenta pública de Zapopan
Ayuntamiento de Zapotlanejo	1	Nóminas, contratos, gastos

Es claro que el rigor para cumplir con los plazos y preceptos que marca la ley, ha llevado al Instituto a utilizar la capacidad de sanción que la ley le confiere. Sin embargo, cabe preguntarse si ello no ha generado una reacción que pudiera ser contraproducente por parte de los funcionarios encargados del tema, sobre todo, por tratarse de una etapa inicial de la instrumentación de esta nueva ley.

Existe una limitante para que el Consejo considere una estrategia diferente —que pudiera propiciar un acercamiento con los sujetos obligados—, pues la ley le confiere tan sólo dos días

a los sujetos obligados para aportar los elementos que justifiquen la negativa y cinco días al Consejo para resolver el recurso de revisión. Si bien, sortear esta restricción escapa de las manos del Consejo, podría ser uno de los aspectos que éste podría empujar al pensar en eventuales reformas a la ley.

En lo referente a la promoción del derecho a la información, es imaginable que el Consejo podría avanzar por medio de conocer y estudiar cómo se da, en la práctica, su ejercicio. Se propone que se generen y difundan mejores estadísticas que den cuenta de cómo evoluciona el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, para que tanto el ITEI, como la sociedad civil y la academia, puedan analizar y estudiar la demanda y el interés del público en torno al tema. Se podría, por ejemplo, sistematizar el tipo de información que más se solicita. Con este insumo se podrían mejorar las obligaciones de transparencia: detectada la demanda, se le indicaría a los sujetos obligados que la pongan a disposición, sin que medie solicitud, con la intención de agilizar el acceso a información relevante, adelantándose así a la demanda. Asimismo, publicar los recursos de revisión, no sólo las dependencias y el número de recursos interpuestos, como ya se hace en el sitio de Internet, si no también toda el acta de la resolución y la información entregada por esta vía, para que el público pueda conocer el contenido de la información que se solicitaba y la razón por la que se conformó o revocó la reserva.

Como reflexión final, trascurrido el primer año de labores del ITEI es necesario apuntar un aspecto que parece fundamental considerar hacia la consolidación de este instituto. Resulta un tanto sorprendente, y hasta insostenible, que el Consejo haya sesionado las 52 veces que lo hizo este año, logrado conocer los 343 recursos que resolvió de septiembre de 2005 a agosto de 2006, y tomado la importante cantidad de acuerdos y resoluciones que tomó, con el 80% de sus consejeros trabajando de manera honorífica. Sin un cuerpo colegiado que cuente con las condiciones para dedicarse a profesionalizarse y defender el derecho a la información de tiempo completo, difícilmente se puede ver cómo el ITEI podrá apuntalarse como un órgano garante del derecho a la información, que trate adecuadamente tanto a los solicitantes como a quienes producen y resguardan la información. De nuevo, se trata de un asunto cuya decisión no está en el ámbito de competencia del Consejo, pero que tanto éste como otros interesados en perfeccionar la ley seguramente han de considerar.