
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



T E S I S

Que presenta

SERGIO MANUEL RAMOS NAVARRO

Para obtener el grado de Maestro en Administración Pública

EL FORTALECIMIENTO DE PODER EJECUTIVO DE BAJA CALIFORNIA
TRAVES DEL ORGANO GARANTE DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Director de Tesis:

Dr. Luis Enrique Concepción Montiel

Mexicali, Baja California, México. Junio de 2011.

INDICE

Agradecimientos

Introducción

CAPÍTULO I: TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- 1.1. Aspectos conceptuales.....14
- 1.2. La Transparencia y la rendición de cuentas como publicidad del poder político.....16
- 1.3. transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información: una conexión inevitable con el ciudadano.....21
- 1.4. La transparencia, rendición de cuentas y su implementación en la administración pública.....24

CAPÍTULO II. EL ESTABLECIMIENTO DE UN GOBIERNO TRANSPARENTE EN MÉXICO.

- 2.1. Contexto internacional.....28
- 2.2. Las transformaciones de la administración pública y los principios de un buen gobierno en México.....31

2.3. Diseño jurídico-Institucional sobre el Acceso a la Información en México.....	35
--	----

CAPÍTULO III. ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

3.1. Reforma del Artículo 6º. Constitucional.....	41
3.2. Órgano garante: naturaleza y características.....	43
3.3. La creación de organismos autónomos y sus competencias.....	46
3.4. Los Órganos garantes en las entidades federativas.....	51

CAPÍTULO IV. DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES DE LA LEY ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN BAJA CALIFORNIA (DIAGNÓSTICO)

4.1. Limitaciones y problemas de implementación de la ley de Acceso a la información pública en Baja California.....	54
4.2. La falta de un órgano garante de transparencia del Acceso a la Información pública en el Estado de Baja California.....	60
4.3 Los contenidos en el portal de transparencia y la reserva de la información del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.....	66
4.3.1. Contenidos en el portal de transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.....	70
4.3.2. La Reserva de la información.	72

CAPÍTULO V. HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES GARANTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN BAJA CALIFORNIA	
5.1. Gobierno al servicio de la gente: Transparencia y rendición de cuentas.....	79
5.2. Estructura administrativa en el tema de transparencia y acceso a la información pública.....	80
5.3. El concepto de órgano garante por la suprema corte de justicia de la nación.....	83
5.4. La reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública en Baja California: el fortalecimiento del poder ejecutivo estatal..	88
5.4.1. Órgano garante de Baja California que derivó de la LAIPEBC-2005.....	88
5.4.2. Características que deben poseer los órganos garantes de Acceso a la información pública.....	93
5.4.3 Iniciativa ciudadana de ley de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.....	95
5.4.4. Reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública en el 2010.....	99
Conclusiones.....	108
Fuentes citadas y consultadas.....	112
ANEXO.....	116

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, José y Bertha Oralia por todo su apoyo y paciencia desde que supieron mi deseo por alcanzar otra de mis metas.

Esto es el fruto de lo que siempre me han enseñado con hechos y no con palabras.

A mis hermanos, José, Jorge, Rocío y Valeria quienes junto a mis padres han hecho realidad este gran sueño.

A la mujer que amo, muchas gracias Adriana por todo tu amor, tu comprensión y tu soporte incondicional, sin ello, no habría logrado esta conquista académica.

A mi amigo Miguel Ángel Castillo Escalante, Quien siendo mi jefe y mi consejero, me otorgo todo el apoyo y las facilidades para continuar mis estudios.

Gracias a todos

INTRODUCCIÓN

La libertad de la información ha sido reconocida no solo como crucial para una democracia participativa, de transparencia y buen gobierno, sino también como un derecho humano fundamental, protegido bajo ordenamientos internacionales, y disposiciones constitucionales y legales de todo el mundo¹.

El derecho a la libertad de información, que ha tenido una gestación lenta², se refiere principalmente al derecho de acceso a la información en manos de organismos públicos, refleja el principio de que los organismos públicos no poseen dicha información en beneficio propio, sino para beneficio de todos los individuos.

En consecuencia, los individuos deben ser capaces de acceder a esta información, salvo que haya una razón de interés público para negar dicho acceso, sin embargo, el derecho a la libertad de información comprende no nada más el derecho pasivo de tener acceso a documentos mediante solicitud, sino que comprende un segundo elemento, una obligación del Estado a dar publicidad y diseminar información clave de interés general.

En México, no es sino a partir del año 2002, que empezamos a transitar hacia la apertura del Estado en los asuntos públicos con la aprobación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública³.

¹ Declaraciones que pueden servir de precedentes e interpretaciones de diferentes organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Consejo Europeo (CE) y el Commonwealth, así como avances en países de todo el mundo, demuestran ampliamente lo señalado

² El derecho a la información ha tenido una gestación histórica lenta y laboriosa, baste decir que no se consideró un derecho fundamental sino hasta 1948, con la promulgación, el 10 de diciembre de dicho año por la Organización de las Naciones Unidas, de la Declaración de los Derechos Humanos, donde se describe por primera vez un derecho innato de la persona: el derecho a la información (Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Ciudadano de la Organización de las Naciones Unidas)

³ Desde esa perspectiva nacional, las entidades federativas, iniciaron su propio proceso de modernización institucional en materia de derecho a la información, diseñando sus rutas de

El desarrollo del derecho de acceso a la información en nuestra República no ha estado exento de problemas, lo que derivó en el año de 2007, en una importante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual, se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6, en las cuales, fueron fijados principios y bases obligatorios para todas las leyes en materia de acceso a la información pública en el país, para establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho.

Con esta reforma, la Constitución otorgó a las legislaturas, una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos constitucionales autónomos con amplia competencia sobre los demás poderes y autoridades públicas, o bien dejar que los poderes creen sus propios órganos garantes de la transparencia para aplicar y vigilar el cumplimiento de las políticas de acceso a la información pública, siempre que estos órganos reúnan las características de especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

En este contexto, toma relevancia una revisión al marco jurídico de Baja California para atender las políticas, programas y necesidades en el tema de la transparencia y los mecanismos de acceso a la información pública que ofrecen las instancias gubernamentales. Particularmente, el análisis del diseño institucional que ofrece la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, específicamente en el ámbito de aplicación del Poder Ejecutivo, quien tiene bajo su mando la correcta conducción de la administración pública del estado, y por consecuencia la obligación de contar con herramientas eficientes y modernas para garantizar el derecho de acceso a la información a la población bajacaliforniana.

gobierno para dar entrada a la era de la transparencia, sin estándares mínimos ni pautas básicas que permitieran a los Estados una directriz general para la creación de sus Leyes estatales de transparencia, que luego de cuatro años, se había esparcido una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información en el país.

Por lo tanto el objeto de estudio se limita a uno de los sujetos obligados en el tema de Transparencia y acceso a la información pública como lo es el Ejecutivo del Estado.

De modo particular, surge la necesidad de analizar la función del Poder Ejecutivo Estatal en lo que se refiere a la Transparencia y acceso a la información pública que se encuentran garantizados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde 2005⁴.

Planteamiento del problema. Baja California es el único Estado de la República que no cuenta con un organismo especializado, imparcial con autonomía operativa, de gestión y de decisión para atender el tema de transparencia, existe solamente un Consejo Ciudadano de Transparencia, sin atribuciones para sancionar a las autoridades que incumplen sus obligaciones de transparencia, además opera sin presupuesto y sus integrantes tienen carácter honorífico.

Según la normatividad, cuando un ciudadano ve limitado su derecho de acceso a la información pública por disposición de la autoridad estatal al negarle su solicitud tiene la posibilidad de recurrir la decisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, mediante un recurso de revisión⁵. Desafortunadamente esto implica un desgaste judicial que retrasa significativamente el acceso a la información que se resguarda en ocasiones arbitrariamente y en forma discrecional por parte de la autoridad, con el argumento de ser confidencial, que como resultado desalentador, desmotiva la participación

⁴ Cabe aclarar que fueron las limitaciones y deficiencias jurídicas de la ley aprobada en 2005 las que motivaron el análisis de esta investigación. Esta ley estaba en vigor al momento de plantear y realizar esta investigación, por lo que en este documento, no se incluye ni información ni análisis a profundidad de la ley que fue aprobada en octubre de 2010, solo presentamos algunos rasgos de esta ley y un primer monitoreo que se realizó en el 2011

⁵.Las resoluciones que nieguen información a que hace referencia la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, o que la concedan tratándose de información confidencial y que sean competencia de este Tribunal, podrán ser impugnadas mediante juicio de revisión (Art. 99 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California).

ciudadana y la cultura de la transparencia en el conocimiento de los asuntos públicos.

De esta forma, podemos afirmar que en Baja California se presenta un diseño institucional (hasta el 2005) complejo y difuso en materia de transparencia, pues dispersa en diversas instituciones con distintos ámbitos de competencia, las atribuciones para garantizar el acceso a la información pública, alentando la confusión en los ciudadanos que intentan conocer la información que obra en posesión del Gobierno Estatal, colocando en riesgo la certeza en el respeto de ese derecho fundamental.

El principal problema que se presentó en la implementación de los mecanismo de acceso a la información pública en Baja California (Poder Ejecutivo) fue la falta de creación *formal* de un órgano garante que vigilara y resolviera las controversias entre solicitantes y sujetos obligados era la principal asignatura pendiente en materia de transparencia en Baja California.

Preguntas de investigación. ¿Cuáles son las deficiencias y limitaciones de la Ley de Acceso a la Información pública en el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California? ¿Por qué un auténtico órgano garante de Acceso a la Información Pública es la respuesta al tema de la transparencia y cuáles deben ser sus características? ¿Cómo se puede fortalecer la estructura y el funcionamiento de las instituciones que garantizan el derecho de acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California para mejorar los servicios que prestan hacia la población?

A partir de la problemática anterior planteamos el objetivo general y los objetivos específicos.

Objetivos de la investigación.

El objetivo general: Describir y analizar las limitaciones y las deficiencias del funcionamiento y la estructura de las instituciones que garantizan el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California con el propósito de corregirlas.

Objetivos específicos: 1) Identificar las limitaciones del diseño legal de la Ley de Acceso a la información pública de 2005; 2) Fortalecer los mecanismos de Acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo de Baja California a través del órgano garante.

Son tres hipótesis las que planteamos para esta investigación.

Hipótesis: 1) Las deficiencias y limitaciones del Acceso a la Información pública en el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California consisten en el diseño institucional complejo y difuso; 2) Un órgano garante especializado e imparcial con autonomía operativa, de gestión y de decisión, garantiza el acceso a la información pública; 3) Un auténtico órgano garante fortalecerá la estructura y el funcionamiento de las instituciones que garantizan el derecho de acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

Tipo y Nivel de la Investigación:

Por el tipo de investigación que pretendemos realizar hemos elegido el método cualitativo debido a que describiremos y analizaremos el diseño institucional del Acceso a la información pública. Esto nos conduce a una investigación documental donde utilizaremos una revisión de la literatura ya sea consultando libros, revistas, periódicos, memorias, códigos y legislación. Complementaremos todo esto con la utilización de instrumentos de investigación de campo, específicamente entrevistas a diversos funcionarios aplicadas en el ámbito del Poder Ejecutivo Estatal y otras instancias que se vinculan con sus funciones.

Las entrevistas.

La entrevista sobre la situación de la Transparencia y el acceso a la información pública fue hecha tres actores que de manera estrategia fueron seleccionados para brindar información de primera mano. Todos ellos tienen un cargo público que tiene que ver con el tema. Las personalidades que fueron seleccionadas reúnen cualidades particulares, dada su experiencia en la aplicación del sistema institucional gubernamental sobre transparencia que es objeto de estudio en la presente investigación.

Cuadro 1: Entrevistados que respondieron a la pregunta sobre el tema de la transparencia y rendición de cuentas en Baja California

Nombre	Cargo
Lic. Armando León Ptacnik Informante 1	Presidente del Consejo Ciudadano de transparencia y acceso a la información pública del estado de baja california
Lic. Olga Minerva Castro Luque Informante 2	Directora de la unidad concentradora de transparencia de la Oficialía Mayor de gobierno del estado
Lic. Rene Aguilar Samaniego Informante 3	Magistrado del tribunal de lo contencioso administrativo del estado de baja california

FUENTE: Elaboración propia en base a las entrevistas

Las entrevistas fueron formuladas en base a 5 ejes temáticos seleccionados por el impacto potencial a los resultados de la investigación objeto del presente estudio de caso titulado: *El fortalecimiento de poder ejecutivo de baja california través del órgano garante de transparencia y acceso a la información pública*. Los ejes comprendidos son: 1. Mecanismos de Acceso a la Información Pública, 2. Procedimientos de Revisión, 3. Órgano Garante, 4. Cultura de la Transparencia, 5. Marco Jurídico.

En el documento cuando se haga referencia a los entrevistados se hará como informantes (1, 2, 3,).

El documento consta de *cinco capítulos*. En el capítulo primero, desarrollamos algunos aspectos conceptuales sobre la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Consideramos la transparencia y la rendición de cuentas en su significado; como publicidad del poder político, en su conexión inevitable con el ciudadano y finalmente en su implementación en la administración pública.

En el capítulo segundo, nos enfocamos en el establecimiento de las bases de un gobierno transparente en México. En primer lugar, damos a conocer brevemente un entorno internacional y la tendencia global sobre este tema, para luego centrarnos en las transformaciones de orden jurídico que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas. Todo esto dentro de las transformaciones de la administración pública en México.

El capítulo tercero, se enfoca en el órgano garante de acceso a la información pública en las entidades federativas a raíz de la reforma al Artículo 6º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma fue motivada por la necesidad de homogeneizar los mecanismos para garantizar de manera efectiva la transparencia y el acceso a la información gubernamental. Evitando la discrecionalidad y el abuso de las autoridades estatales.

En el capítulo cuarto, realizamos un diagnóstico donde identificamos las limitaciones y las deficiencias de la implementación de la Ley de Acceso a la información pública de Baja California. Señalamos la falta de un órgano garante y de transparencia del Acceso a la Información pública en el Estado de Baja California; finalmente damos a conocer algunas cuestiones relacionadas con los contenidos en el portal de transparencia y la reserva de la información del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

Finalmente, en el capítulo quinto nos enfocamos en el fortalecimiento de las instituciones garantes del acceso a la información en Baja California partiendo del Plan de desarrollo Estatal en lo que concierne al Gobierno al servicio de la gente: Transparencia y rendición de cuentas. Consideramos la Estructura administrativa

en el tema de transparencia y acceso a la información pública derivada de la LAIPBC2005, hacemos un análisis del *concepto de órgano garante por la suprema corte de justicia de la nación*: la resolución del caso Querétaro. Y finalmente, esbozamos algunas características de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública en Baja California del 2010.

CAPÍTULO I

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se exponen algunos aspectos conceptuales sobre la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública. Advertimos que estos conceptos son relativamente nuevos y que la teoría se encuentra en desarrollo. Vamos a considerar la transparencia y la rendición de cuentas en sí mismo, en su significado; asimismo como publicidad del poder político, en su conexión inevitable con el ciudadano y finalmente en su implementación en la administración pública.

1.1 Aspectos conceptuales.

La transparencia puede ser entendida como “el compromiso que establece una organización gubernamental, por dar a conocer el público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2005, p.17) son dos elementos centrales que debemos de destacar en esto. Por una parte, el firme compromiso no solo moral sino el que se desprende de la legalidad. Compromiso que debe ser compartido por todos los que integran la organización, de todos los que ejercer una responsabilidad pública. El segundo elemento, tiene que ver con la información. Como un derecho de los ciudadanos y una obligación para la organización. Todo aquel que solicite información se le debe proporcionar, salvo aquella información reservada, Pero, lo más interesante es que por las entidades

públicas por ley deben dar cuenta de sus estados financieros, de los ingresos gasto e inversiones. La fluidez de la información que va conformando la transparencia permute que estas entidades públicas no se desvíen de sus objetivos. Las cuentas claras producto de la transparencia, inhibe la corrupción y el abuso del poder. Por tanto, una gestión transparente en el sector público es aquel que posee un control ciudadano, que se somete al escrutinio de la sociedad, que se opone a opacidad, que se somete al estado de derecho, que actúa dentro de un marco legal, es hacer un buen uso del poder que se le confiere para prestar un servicio público. La información es importante, porque genera opinión pública y ésta tiene su influencia en los asuntos públicos, “La opinión pública influye en la política, tiende a controlarle, a señalarle las prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos” (Rodríguez, 2005, p. 29).

Para que las administraciones públicas se conviertan en entidades que rinden cuentas tendrán que hacerse preguntas básicas como: ¿Quién rinde cuentas y por qué? ¿Quién exige cuentas? Las respuestas a estas preguntas parecen obvias: exigen cuentas la comunidad política y la sociedad en general, y éstas se proporcionan por buena voluntad o por ley. Estas respuestas tienen su complejidad, no es tan simple como parece.

Por su parte, el mismo del término, *accountability* que se traduce como rendición de cuentas, tiene la connotación de obligatoriedad. En la rendición de cuentas se involucran a dos partes principales: el que rinde cuentas y al que se le rinde cuenta. En ambos casos encontramos los dos componentes obligación y

derecho. La obligación de rendición cuentas y el derecho a que se le rinda cuenta. Relacionado con lo anterior, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas por un lado la obligación de los políticos y funcionarios de informar, argumentar y justificar en público, las principales decisiones y acciones que toman en el ejercicio de sus gobiernos, y por otra parte, incluye en caso de que no hayan cumplido sus deberes públicos, la sanción. En suma son tres elementos implicados en el término rendición de cuentas (accountability): la información, la justificación y la sanción. Con esto, la rendición de cuentas somete al poder al imperio de la ley y de la razón. “La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder” (Schedler, 2005, p.14).

1.2 La transparencia y la rendición de cuentas como la publicidad del poder político

Además de su concepción empírica y como método, la democracia también es concebida como ideal; es decir, como un conjunto de valores, que protege derechos fundamentales como la libertad, la propiedad, la igualdad y la justicia.

En la práctica, unos de los males endémicos de los países en vías de desarrollo es la corrupción y precisamente luchando contra ella⁶ se llegó a

⁶ Peter Elgen, (Alemán) ex funcionario del Banco Mundial, fue el que decidió luchar contra la corrupción en el plano internacional. Al observar que en los países menos desarrollados se poseía un mayor grado de

consolidar, el término transparencia en el lenguaje de los asuntos públicos. La corrupción, por lo tanto no solo es un problema de índole moral sino que se constituye en un verdadero obstáculo para el desarrollo de las naciones y de la consolidación de la democracia. Se ha intentado demostrar el impacto de la corrupción en el desarrollo. “Ahí donde las libertades funcionan la capacidad de denuncia de la sociedad es mayor y por ende la corrupción tiende a disminuir” (Reyes, 2004, p. 21).

Con la aparición del Estado moderno surge la razón de Estado, en este tenor el fin justifica los medios. Con la razón de Estado se privilegia las razones del poder sobre cualquier otro ente. Las razones y los intereses de los individuos quedan subordinados a los a los intereses del Estado. Por lo que el poder político tiene intereses propios que se distinguen de los intereses particulares e incluso puede ser contrario a ellos. Será la tradición liberal, que tiene en John Locke a un sublime representante en donde se contempla la posibilidad de que el Estado respete y proteja una serie de derechos fundamentales. Será función del Estado proteger estos derechos. El derecho de castigar que le es otorgado al Estado se convierte en justicia.

El estado tiene, pues así su límite en las libertades de los ciudadanos. El Estado carece de autoridad para restringir las libertades legítimas e inalienables de los ciudadanos. El liberalismo conduce a la idea que de que no existen

corrupción, crea en 1993 la organización civil Transparencia internacional con la convicción de coadyuvar a crear un mundo y con el fin de luchar contra la omnipresente corrupción” (Eigen, 2004, p. 16). Eigen tuvo la colaboración estrecha de James D. Wolfensoh

verdades ni secretos de Estados que escapen a la mirada y al interés de los ciudadanos.

En las democracias contemporáneas, donde se asumen los principios liberales, la transparencia es un *valor democrático* debido a que la legitimidad del poder político se deriva del voto libre de los ciudadanos. Son los ciudadanos los que nutren a la democracia. La diferencia de los sistemas democráticos con otros regímenes, también se encuentra en el número de personas facultadas para participar en el control y en la política del gobierno. Como afirma Dahl, “participar significa tener voz en un sistema de debate público” (Dahl, 1997, p. 15). Pero, habría que preguntarse qué tantos incentivos tienen los ciudadanos para participar en el debate público? Olson, es pesimista en este sentido “El ciudadano típico no tiene incentivo alguno para embarcarse en un estudio serio de los asuntos públicos o sobre los efectos que en realidad tendrán diferentes tipos de políticas e instituciones públicas” (Olson, 2001, p, 111). Además estar informado tiene un costo. A pesar, de todo ello es fundamental la participación en los debates de carácter público y a darle difusión

La transparencia como un valor democrático, justifica su análisis, porque contribuye a darle “publicidad” al poder no en el sentido de marketing sino en el sentido de público de manifiesto, abierto, realizado frente a los espectadores. Privado sería lo opuesto, lo que se hace en un círculo más restringido. El poder político se ejerce como un poder público. Conceptualmente, según Bobbio, la publicidad del poder ha mostrado dos formas importantes de gobiernos: “la

república caracterizada por el control público del poder y en la época moderna por la formación libre de una opinión pública, y el principado, cuyo método de gobierno contempla el recursos a los *arcana imperii*, es decir, al secreto de Estado que en un estado de derecho moderno solamente está previsto como un remedio excepcional” (Bobbio, 2001, pp. 33-34). El ejercicio del poder político debe estar sometido a la obligación democrática de la publicidad.

La no publicidad del ejercicio del poder político se asemeja a las teorías de los *arcana imperii* que fue propio del poder absoluto. En donde el poder del príncipe y las decisiones personales y secretas prevalecieron, eran más efectivas porque permanecían escondidas ante las miradas del vulgo. Este poder era equiparable al poder de Dios, invisible. Estas teorías, según el mismo, Bobbio se basaban en dos argumentos principales en una relacionada con la rapidez e imprevisibilidad de las acciones no hay nadie que frene o demore la acción. Y el otro argumento está basado en el desprecio del vulgo, (Bobbio, 2001, p. 55). Este razonamiento es válido para los que tienen el poder de decisión en las organizaciones.

La publicidad del poder público puede conducir -si no es tergiversada por los medios de comunicación u otros actores- a una adecuada opinión pública del ejercicio del poder. Así la función de la opinión pública es fundamental para la vida democrática. “La opinión pública influye en la política, tiende a controlarle, a señalarle las prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos” (Rodríguez, 2005, p. 29)

Con el tema de la transparencia y la rendición de cuentas se entra en el terreno de la *Ética política*⁷ y de los asuntos públicos. Al respecto se ha generado ya una abundante literatura, lo que traduce el interés porque los gobernantes ajusten su comportamiento a ciertos principios éticos que impacten positivamente en el bienestar de la sociedad. No se pretende entrar al debate de la compatibilidad o no de la ética con la política⁸; aunque pareciera que adjetivar a la ética como política nos conduciría a una contradicción en sus términos. Tampoco debemos someter a la política a un conjunto de reglas ajenas a la misma política. La independencia de la política afirmada por Maquiavelo, y confirmada por la literatura posterior, requiere como nos sugiere Pasquino (2000), considerar dos premisas: primero que “reconocer la autonomía de la política no significa en absoluto afirmar que la política, cualquier política, sea o deba ser completamente desordenada, o indiferente o, peor aún, totalmente opuesta a algunas reglas morales siempre que no sean las dictadas por alguna confesión religiosa específica y sean interpretadas en exclusiva por los depositarios de esa religión” (Pasquino: 2000: 38). Lo que nos conduce a la posibilidad de que la política puede ser moral, es decir que considera algunos valores y principios éticos. En la praxis, los políticos son censurados o elogiados en la forma como resuelven los

⁷ La ética política que puede ser concebida como la práctica de formular juicios ético acerca del comportamiento de los actores políticos, va más allá de reglas concretas, según Thompson: “La ética política no consiste en reglas concretas teorías generales sino en enunciados o criterios que permiten formular juicios [...] los criterios deben concebirse como un conjunto de factores que ciudadanos y funcionarios tendrán en consideración cuando deliberan sobre decisiones y políticas” (Thompson, 1999:19)

⁸ De este conflicto nos da cuenta Thompson, “Existe en conflicto en unir la política y la ética. Dado que a la política parece no importarle la moral. Para la consecución y el ejercicio del poder parece que la moral no es lo relevante. Tendríamos que tomar en cuenta que los ciudadanos expresan sus juicios morales en sus críticas a los políticos y funcionarios públicos. Pero muchos políticos consideran que hay ciudadanos con mucho peso en la opinión pública y que son capaces de causare problemas y esto ya es suficiente para darle importancia a la ética en la vida política. (Thompson, 1999)

conflictos, es decir, basados en imperativos políticos o morales. En segundo lugar, si nos situamos dentro de un ámbito o sistema democrático debemos de considerar que el poder se ejerce por un tiempo determinado y se ejerce con controles y contrapesos, a diferencia de un sistema autocrático donde el gobernante puede ejercer una autonomía política y desvincularse de cualquier tipo de moral. Por lo que es una premisa primordial en un sistema democrático, - respetando la autonomía de la política- considerar los principios éticos, (Pasquino, 2000). Algunos autores, como Thompson (1999), consideran que hay una interdependencia ente la ética y la democracia. La ética política sustenta a una política democrática proporcionando criterios para que los ciudadanos exijan rendición de cuentas a sus gobernantes; y la política democrática proporciona elementos para que la ética democrática fundamente los problemas suscitados en su ámbito, -aun aquellos que tienen que ver con sus principios - dentro de un proceso democrático.

1.3 transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información: una conexión inevitable con el ciudadano.

El derecho a la información –si en verdad funciona- instala una gama de telescopios que aproximan el firmamento público al alcance de la mirada ciudadana. Según Acuña, (2008), no se trata de subir al ciudadano a una nave para realizar exploraciones en las dimensiones cósmicas de las administraciones públicas, formadas por constelaciones burocráticas que se entrelazan en tramites incomprensibles para el agobiado ciudadano común, al contrario, se precisa bajar

la gestión pública al nivel de mirada ciudadana entera; mostrar sus entresijos, sus texturas misteriosas, en suma, su pertinencia y también su impertinencia.

Asimismo, continúa, Acuña (2008), que el ciudadano común necesita un zoom portátil que le permita focalizar cada rincón del universo público al que pertenece y en el que tantas veces se siente un intruso o al menos una suerte de cosmonauta perdido.

Tan distante como los astros visibles de la bóveda celeste están de lejanos al ciudadano promedio mexicano las cualidades y defectos de la gestión pública, que disfruta o padece. Sin herramientas adecuadas el ciudadano solo percibe la constante lluvia de asteroides y meteoritos que derrocha la infinita guerra operativa de la función pública, la colisión permanente de los objetos voladores no identificados que se permutan entre si las galaxias de las administraciones públicas, las que no puede interpretar objetivamente. Y esa es una de las causas más profundas de la desmotivación cívica y de la frustración ciudadana actual.

El ciudadano promedio no sabe realmente que pasa en ese universo de trámites y papeleo que implican la canalización de las acciones gubernamentales, y hasta con cierta ironía, el ciudadano promedio arguye que las cuestiones burocráticas son exclusivas de los entendidos de las mismas, con lo que prefiere por verlas a la distancia como un artilugio ajeno a sus preocupaciones más inmediatas.

En la era moderna de las democracias convencionales, entendemos que lo público es aquello que es de todos y que por tanto nos concierne a todos, así se reconoce el derecho fundamental a vigilar activamente la trayectoria de las cuestiones públicas, en las que por su naturaleza y potestades participan el gobierno y las demás instituciones que inciden en el ámbito público.

La construcción de lo público es incesante y su manifestación corre a partir del ciudadano, epicentro de la vida estatal, su desdoblamiento es progresivo y sus actores diversos, es un espectro ampliado de los eventos y la obras que nos

afectan a todos, en positivo o en negativo, el interés general obliga a todos a su conocimiento, examen o escrutinio, a su defensa o repudio en aras de su rectificación conforme a la legalidad, todo esto se da a través de la Transparencia, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la efectiva rendición de cuentas.

Sin embargo, la preocupación por la transparencia se contiene en un debate más amplio, donde el gobierno se debe comprometer a ser responsable, estar sujeto a responder; a esta condición se le denomina rendición de cuentas, la cual se puede materializar, en primer lugar mediante un control horizontal cuando se realiza entre poderes, o bien mediante un control vertical cuando se efectúa por los gobernados a través de diversos mecanismos de participación ciudadana.

En los términos expuestos por O'Donnell, (1999) una Ley de Transparencia, constituye un mecanismo de control vertical para la rendición de cuentas al asegurar el acceso a la información pública para los particulares limitando la discrecionalidad al gobierno en turno y por lo tanto mayores índices de transparencia en la aplicación de las políticas públicas.

Por lo tanto, la rendición de cuentas, no solo se avoca a la vigilancia del poder público, o de asegurar el cumplimiento de las leyes por parte del gobierno, también se presenta como una evaluación del desempeño de la gestión pública, supervisando el actuar de los funcionarios para evitar que dispongan de información o recursos públicos para beneficio propio (López, 2006, p. 6).

Anotado lo anterior, resulta interesante recordar tres elementos que contempla Schedler, (2005) sobre la rendición de cuentas: a) el sometimiento de la autoridad a sanciones por abuso del poder público; b) la obligación de la autoridad de justificar sus actos; y c) la obligación de informar sus actos, como condición necesaria para evaluar su gestión.

De esta forma la Transparencia, se convierte en un factor decisivo para lograr una efectiva rendición de cuentas, a través de instrumentos indispensables como el derecho de acceso a la información.

1.4 La transparencia, rendición de cuentas y su implementación en la administración pública

Como hemos anotado anteriormente, la transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al ciudadano que lo solicite, la información existente sobre un asunto público; esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos sobre cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc.

Vergara, (2005) introduce una visión muy interesante sobre la transparencia, pues además de señalar los beneficios que conlleva consolidar su aplicación en la administración pública, también explica las complicaciones que le implican a las organizaciones públicas⁹.

Desde su enfoque, refiere que aun cuando la transparencia y la rendición de cuentas representan costos administrativos inmediatos y puede entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsabilidad y que son de beneficio público.

⁹ El acercamiento de Vergara al tema no es sólo teórico; ha colaborado en diversas áreas del gobierno mexicano para programas de cambio organizacional, implementación de políticas y combate a la corrupción, a veces, en primera línea de la batalla por la transformación institucional.

En este sentido, la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas, elemento fundamental que forma parte de la nueva gestión pública (NGP).

En la medida en que todos los niveles de gobierno hagan disponible al público la información necesaria para juzgar la calidad de sus políticas, su nivel de desempeño y los resultados obtenidos, se reducirá la asimetría de información y será posible que la sociedad recupere control sobre sus gobiernos.

De esta forma Vergara, (2005) manifiesta que ha surgido una tendencia favorable en las últimas dos décadas donde la sociedad se interesa más por mantenerse informada sobre todo lo que sucede a su alrededor, por su salud, sus derechos civiles, humanos y ambientales, por la seguridad pública y social, por los sucesos políticos relevantes de su contexto local y global, por el buen ejercicio de los recursos públicos, etcétera.

Así las cosas, la transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas.

En el nivel intra-gubernamental, la transparencia ayuda a que los políticos y funcionarios de alto nivel tengan la capacidad de evaluar el desempeño de los funcionarios y gerentes subordinados; de esta manera se facilita el control de las distintas dependencias que componen el conjunto del gobierno, al mismo tiempo se mejora el flujo de información entre organizaciones y se mejora la coordinación en políticas públicas que requieren la colaboración de dos o más dependencias o niveles de gobierno.

El resultado será una mayor capacidad del Ejecutivo y su gabinete para dirigir las dependencias públicas hacia las metas de gobierno establecidas por la administración.

Otro efecto positivo de la transparencia es el inicio de un diálogo entre gobierno y sociedad, el cual es indispensable para el diseño y aplicación de programas de gobierno que resuelvan los problemas reales de la población.

Aunque, inicialmente, la transparencia supone sólo el flujo de información del gobierno a la sociedad, es razonable suponer que la sociedad organizada reaccionará ante la información y responderá a las dependencias gubernamentales con sus observaciones y críticas; esta comunicación nos pone en camino de la gobernanza y hace suponer un gobierno más abierto y una sociedad más participativa en el futuro.

Un servidor comparte lo anterior, cuando se afirma que en ciertos sectores de la sociedad se ha despertado el interés de organizarse para expresar sus demandas y gestionar soluciones, ejerciendo su influencia y participando en las decisiones públicas; exigiendo a sus gobiernos mecanismos efectivos de rendición de cuentas y condicionando sus preferencias electorales a los resultados que los gobiernos obtengan.

Uno de los principales aciertos de la teoría de la transparencia como un problema, es el no olvidar que la incorporación de la transparencia a las rutinas y procedimientos del gobierno y sus diversas dependencias y entidades es un proceso que tendrá costos y tomará tiempo, pero al final, la inversión en la transparencia valdrá la pena y dará resultados.

Un gobierno más transparente será también un gobierno más eficaz, más receptivo y más cercano a la sociedad; en la medida que el gobierno haga disponible al público la información para juzgar su desempeño, será posible que la sociedad recupere control sobre sus gobiernos, exigiendo de ellos, mayores mecanismos acceso a la información.

En efecto, abordar el tema de transparencia desde el ámbito de aplicación del Gobierno y todas sus implicaciones, representa una perspectiva distinta a la conocida por los ciudadanos, pues no se trata de ver a la transparencia solo como

un derecho, sino también de tomar en consideración todo el esfuerzo institucional que lleva implícito el garantizar la transparencia de un gobierno.

En ese orden ideas, toma relevancia el papel que desempeña el sector Gubernamental en la tarea de garantizar el acceso a la información pública para los ciudadanos, pues nos permite por un lado convertirnos en supervisores permanentes de la gestión pública, pero también, por otro lado, nos ayuda a comprender cuales son los obstáculos que enfrenta el gobierno para hacer efectivo este derecho.

CAPITULO II

EL ESTABLECIMIENTO DE UN GOBIERNO TRANSPARENTE EN MÉXICO.

En este capítulo nos enfocamos en el establecimiento de las bases de un gobierno transparente en México debido a que en este contexto se dan los cambios en esta materia en el Estado de Baja California. En primer lugar, damos a conocer brevemente un entorno internacional y la tendencia global sobre este tema, para luego centrarnos en las transformaciones de orden jurídico que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas. Todo esto dentro de las transformaciones de la administración pública en México.

2.1 Contexto Internacional

Los antecedentes del derecho a la información datan de finales del siglo XVIII, donde la vertiente de la tradición de todos los sistemas jurídicos anteriores es vencida por la que determina que todos los hombres tienen iguales derechos, como los de la libertad de expresión y libertad de prensa.

Es así, que a partir de las revoluciones liberales aparece la idea de que la difusión de información es un derecho del hombre y una libertad que empieza a transformarse en el fundamento de un nuevo orden jurídico de la información.

La primera Ley formal de Acceso a la Información fue la *freedom-ofpress and the right-of-access to public records act* (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) aprobada en Suecia en 1766, diez años

antes de la Independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa (Ackerman y Sandoval, 2005, P. 13).

En 1948, las Naciones Unidas proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconociendo la libertad de información bajo una perspectiva integral sobre el derecho a buscar, recibir e impartir información como una preocupación fundamental.

Como hemos apuntado, el fenómeno de la transparencia y rendición de cuentas cada vez ha sido un asunto relevante dentro de las organizaciones y del sector gubernamental, por lo que diversas instituciones han tratado de medir y evaluar a la transparencia y corrupción preferentemente por métodos cualitativos¹⁰. Prueba de ello son los siguientes sistemas que se ha venido implementando a nivel internacional: El Índice de Percepción de la Corrupción (ipc) de Transparencia Internacional (TI), el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)¹¹, Barómetro de la Corrupción por TI, Índice Latinoamericano del Soborno instrumento complementario de IPC¹², Programa CIMTRA¹³, índice de pagos ilegales (IP): Bribe Payer's Index de TI, índice de costo de opacidad: Opacity Index de Price Water house Coopers, Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria del CIDE y Fundar, índice en medir integridad pública: The Global Access Index del Public Integrity Institute, Índice de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial del ITESM, Índice de Transparencia Municipal de IMAC, Índice de Competitividad del ITESM, Índice de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial del CCE¹⁴, índice de Transparencia de la información fiscal de las entidades federativas en 2003¹⁵. Sistema de Evaluación para la

¹⁰ Hay que hacer notar que en México, sin embargo existe poca bibliografía utilizando los métodos cuantitativos..

¹¹ Índice nacional de corrupción y buen gobierno Resultados 2001 • 2003 • 2005

¹² Gestión por Resultados e Indicadores de Transparencia

¹³ Primer informe anual de actividades ITEI 2006. Instituto de Transparencia e información pública de Jalisco.

¹⁴ Índice de honestidad y eficiencia en la generación de infraestructura pública Arturo del Castillo

CEI Consulting & Research León, Gto. a 1 de septiembre de 2005

¹⁵ ÍNDICE DE TRANSPARENCIA 2003: avances en el acceso a la información fiscal de las entidades federativas

Transparencia Municipal (SETRAMUN) de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)¹⁶

Los diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, y el Banco Mundial, entre otros, han dado seguimiento al uso y manejo transparentes de los recursos públicos en la acción gubernamental como una forma de legitimación de la gestión pública de los gobiernos en el mundo y en algunos casos con la puesta en marcha de los Reglamentos de Transparencia y Acceso a la Información en los distintos Municipios, se ha vivido un proceso creciente.

En el caso de *América Latina*, nos recuerda Mendel (2009) que aunque el derecho de acceder a la información de entidades públicas se reconoció hace más de 200 años en Suecia, para 1990 sólo Colombia¹⁷ como país latinoamericano había adoptado una ley sobre el derecho a la información. Sin embargo, al día de hoy, señala el mismo autor, el derecho a la información goza de un valor global por lo que encontramos alrededor de 80 legislaciones de este tipo y alrededor de 30 países más que están considerando adoptarlas, por lo cual esta tendencia parece generalizarse en el mundo.

Fue a finales de la década de 1990, cuando en los países latinoamericanos empezó a desarrollarse la conciencia de que el derecho al acceso a la información, incluyendo casi la totalidad de la información en poder del Estado. Fue en esta década cuando en América Latina se empezaron a promulgar leyes de acceso a la información. Después de la ley de Colombia, fueron Belice (1994) y Trinidad y Tobago (1999), los dos primeros países latinoamericanos en contar con leyes de este tipo (Saba, 2004). A pesar de la tendencia generalizada por adoptar

¹⁶ Sistema de Evaluación para la Transparencia Municipal SETRAMUN. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

¹⁷. Para ese año, 1990 habían trece países que habían legislado sobre el acceso a la información pública. Además de Colombia, los otros doce países son: Suecia (1766), Finlandia (1951), Estado Unidos (1966), Dinamarca (1970), Noruega (1970), Francia (1978), Australia (1982), Nueva Zelanda (1982), Canadá (1983), Austria (1987), Filipinas (1987), Italia (1990). Los datos fueron tomados de Ackerman y Sandoval (2006) quienes realizaron la lista de fechas de promulgación de leyes con base en información de Banisar (2004).

legislaciones que garanticen el derecho al acceso a la información pública siguen existiendo dificultades y obstáculos políticos y culturales para concluir exitosamente estos los procesos legislativos.

2.2. Las transformaciones de la administración pública y los principios de un buen gobierno en México.

Para comprender mejor el tema de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público en México tendremos que referirnos a una serie de cambios que tiene que ver con la Reforma del Estado y la modernización de la administración pública centrada esta última en la llamada nueva gestión pública.

Este modelo se ha venido implementando en el mundo impulsado por organismos económicos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y especialmente por la OCDE¹⁸, quién desde 1970 presenta este modelo y que para 1995 trazaba algunos lineamientos en la reforma de la gerencia pública: flexibilidad, buen desempeño, control y responsabilidad; competencia y elección, promoción de servicios adecuados; mejorar la gerencia de los recursos humanos.

Desde entonces se ha dado un nuevo impulso a la modernización de las administraciones públicas, cuya tendencia se ha orientado hacia: una apertura gubernamental, la descentralización, la privatización de los servicios públicos, la profesionalización del servicio civil de carrera en los países en donde no existe, la

¹⁸ El modelo de buen gobierno propuesto por la OCDE contiene los siguientes aspectos: combate a la corrupción, participación ciudadana en las políticas públicas, la utilización de buenas prácticas de gobierno, motivación de la conducta ética a su más alto nivel, la profesionalización de los servidores públicos.

participación ciudadana. Se ha enfatizado una gerencia de la administración orientados a los buenos resultados, a la eficacia, la eficiencia y la mejora de la calidad en la prestación de los servicios; la organización del gobierno en departamentos y grupos de agencias, la adopción de toma de decisiones estratégicas y la competencia entre las organizaciones del ámbito público.

Las principales orientaciones de la nueva gestión pública giran en torno a que su ejercicio conduce a un gobierno más económico y eficiente. Que transformando su tradicional forma de gestión lo hace más flexible, libre y transparente. Capaz de prestar servicios con mayor calidad al ciudadano. Estos elementos han constituidos parte de la agenda de la reforma burocrática. Que realizando una serie de cambios estructurales y de procesos en la organización no sólo incluye aspectos técnicos sino que involucran a todo el desempeño político con el objetivo de que el gobierno funcione mejor.

La obra de Osborne y Gaebler (*Reinventing government*, 1992) y de la administración de Clinton que se impulsa todavía más, el modelo de la nueva gestión pública. Al Gore publica la obra *“Creando un gobierno que trabaje mejor y que cueste menos”* a principios de los años 90. A partir de estas obras los principios conductores para las reformas modernizadoras de la administración pública se orientaron en este sentido.

En los inicios de los años noventa, la reforma del gobierno ya no se centró tanto en las privatizaciones por si mismas sino que, se centró en la reforma administrativa del núcleo de las funciones del estado y la construcción de la

capacidad del estado. En estos años, los estados redujeron el tamaño de su burocracia gubernamental. Al mismo tiempo intentan un gobierno más eficiente, más moderno, más sensible al ciudadano y menos corrupto. En México, el proceso de reforma de la política de gestión pública federal la podemos ubicar en el período 1982-2006 que comprende cuatro administraciones: Miguel de la Madrid (1982-1988, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006). En la administración de Miguel de la Madrid hubo en general, un impulso a modificar los métodos y procedimientos administrativos, a través de programas de simplificación administrativa; el combate a la corrupción; la reforma de la planeación del gasto público y gestión financiera; la formulación de la política del servicio civil y las relaciones laborales. El gobierno de Carlos de Gortari (1988-1994), aunque fueron muy intensas sus reformas en diferentes materias, no fueron muy significativas en lo que respecta a las políticas de gestión pública. En la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) en su intento de reorganizar el gobierno federal se crea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM que sustituye a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo lanzó el Programa de Modernización de la Administración Pública, sentaron las bases sobre: la introducción de prácticas ejecutivas en la Administración pública Federal y la reorganización del régimen de las relaciones laborales; se impulsaron nuevas reglas para la planeación presupuestal y administración (SECODAM 1996).

En el gobierno de Fox (2000-2006) se pretendió transformar de fondo la administración pública con el llamado buen gobierno; en el cual, según, Kamarck, (2004), podemos descubrir algunos principios básicos: a) Un gobierno que cueste menos, b) Un gobierno de calidad c) Un gobierno profesional, d) Un gobierno digital, e) Un gobierno más regulador, f) Un gobierno honesto y transparente: para combatir la corrupción es necesario construir un gobierno transparente como un imperativo moral. Algunos temas que se han ido desarrollando están relacionados con: la necesidad de crear verdaderamente un sector público transparente; la creación de una cultura de información entre los ciudadanos; un clasificación anual de corrupción y transparencia internacional que exhibe a los países menos transparentes y crea una presión internacional sobre las naciones para tratar de reducir la corrupción; los países necesitan hacer cumplir la ley y procesar a los funcionarios corruptos (Kamarck, 2004, pp.15-43).

Con estos principios y en busca del buen gobierno, fue prioritario para Fox, el combate a la corrupción ya que lo considero como un tema de seguridad nacional (Sánchez, 2004). Es por eso que creo el Programa Nacional de combate a la corrupción y fomento a la Transparencia y el desarrollo administrativo (2001-2006) que pretendió, entre otros objetivos: organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas y en materia de responsabilidad pública mejorar la honestidad y hacer obligatoria la rendición de cuentas. Para la implementación de este programa se crearon tres apartados y ocho capítulos derivados de sus objetivos. Lo que se pretendía con esta estrategia era propiciar una cultura en contra de la corrupción y

fomentar la transparencia dentro de la administración pública federal y dentro de sus funcionarios.

Así pues, durante la administración de Fox, se realizaron algunos esfuerzos por lograr una administración transparente y participativa. Así la Secretaria de la función pública estableció algunos mecanismos al respecto: Portal de transparencia y acceso a la información (información sobre tramites, leyes y reglamentos de gobierno; servicio profesional de carrera (igualdad de oportunidades de los ciudadanos para el acceso a la administración pública); OCDE-negocios transparentes (con información que permita superar los compromisos internacionales en materia de transparencia y combate a la corrupción); portal ciudadano (información respecto a observatorio laboral, transparencia y rendición de cuentas, apoyo financiero para la exportación, etc); monitor ciudadano (pretendió impulsar la participación ciudadana responsable en asuntos públicos); carta compromiso a ciudadano; programa de gobierno abierto y participativo. El problema de estos mecanismos es que no se integró a la sociedad en un proceso decisivo y de corresponsabilidad, no se ejerció de manera sistemática en donde los ciudadanos pudieran involucrarse y comprometerse; tampoco se estableció un marco jurídico que prohiba aprobar propuestas sin el consentimiento de la sociedad civil.

2.3. Diseño jurídico-Institucional sobre el *Acceso a la Información en México*

Antecedentes. Desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano, las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas y protegidas, así se ha sostenido en el documento “Elementos Constitucionales” de 1811, que en su artículo 29, se establece la libertad de imprenta en temas científicos y políticos con fines ilustrativos (Carpizo, 2000). Pero fue en 1867, cuando se reconoció la libertad de expresión y sus manifestaciones más importantes, pues en ese año se prohibió la censura previa en varios documentos constitucionales; también las libertades no podían sobrepasar la vida privada, los derechos de terceros, entre otros.

Desde 1977 el artículo 6 Constitucional, ha sido la disposición que garantiza el derecho de acceso a la información pública, mediante un enunciado o clave: "El derecho a la información será garantizado por el Estado".

Pero no es sino hasta junio del año 2002 que México aprobara una ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, adoptando un nuevo rumbo en un tema que durante décadas enteras se mantuvo únicamente en el discurso oficial.

Con el gobierno del presidente Fox (2000-2006) se adoptaron en México, por lo menos en la teoría, las líneas de un buen gobierno. Destacando fundamentalmente la aprobación de dos leyes federales que refuerzan esta orientación: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), (2002), así el derecho a la información quedó garantizada por el Estado (Art. 6º. Constitucional); y la ley de servicio público profesional de carrera en la administración pública federal (2003).

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental .La entrada en vigor de esta ley constituye una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes; su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a

remover inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

Las ventajas de la utilización de esa Ley, según, Villanueva, (1999) son múltiples: fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática del Estado de Derecho al dar a conocer las reglas del juego y ajustar conductas a pautas razonables y previsibles; ejercer el escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y de las empresas privadas que operan bajo concesión pública; incrementar la calidad del ejercicio de las libertades de expresión e información que tienen “sine qua non” datos y hechos; reducir el rumor y alentar las noticias; reducir la discrecionalidad oficial ofreciendo a cambio un sistema riguroso de rendición pública de cuentas que oxigene la vida pública; democratizar los espacios de la vida pública y eliminar el sistema de información privilegiada.

En este sentido, es necesario también aclarar que la Ley es para todos los ciudadanos, aunque luego su uso y efectos tengan unas repercusiones determinadas y útiles para los periodistas en el ejercicio de su profesión; esta Ley es el primer paso en el desarrollo del derecho a la información, un ámbito nuevo que engloba diferentes libertades, que fomenta y fortalece la disponibilidad y buen uso de las fuentes de información de distintos tipos, sean gubernamentales, independientes, periodísticas, etcétera.

Cuanta más información, más alternativas para el discernimiento, el análisis y la acción ciudadana. Si bien México no tiene esta institución democrática plenamente consolidada, se está en el camino, al menos legal de conseguirlo.

Con todo este nuevo entramado jurídico se establecen las unidades de transparencia de los sujetos obligados como encargadas de recibir, tramitar y dar seguimiento a las solicitudes de acceso a la información pública; entregar al solicitante la información requerida o en su caso, el documento o acuerdo de la negativa de acceso; orientar a los interesados en la formulación de solicitudes de información pública, y en su caso, de los medios de impugnación existentes; estas

unidades son auxiliadas por comités técnicos de acceso a la información pública, los que definen las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de la materia.

Así mismo, se crea un procedimiento a través del cual, cualquier persona podrá solicitar el acceso a la información pública, sin necesidad de identificarse o acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que justifiquen la solicitud, estableciéndose además, que la autoridad deberá suplir toda deficiencia que pudiere presentar la solicitud de acceso.

Cabe destacar que ante la falta de respuesta, negativa de acceso a la información, acceso parcial a esta, o la negativa de modificación o corrección de datos personales, así como para dirimir cualquier otra controversia por la aplicación de la Ley, el solicitante podrá interponer Recurso de Inconformidad, cual será resuelto por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (art. 33), el IFAI es un organismo descentralizado de la administración pública federal, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión, facultado para fungir como órgano garante de acceso a la información pública para resolver las controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y los ciudadanos que solicitan información, facultando a los demás sujetos obligados para que en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

Por lo que toca al Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creó dentro de su estructura orgánica, a la Comisión para la

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual está conformada por Ministros de dicho órgano jurisdiccional¹⁹.

Así también tenemos que el Poder Legislativo, conformado por las Cámaras de Senadores y Diputados Federales, optó por crear, a través de sus Reglamentos de Transparencia y de sus acuerdos parlamentarios, su propio órgano garante para garantizar el acceso a la información a los ciudadanos ²⁰.

Este modelo institucional de acceso a la información en México, también dispone que la información generada, administrada o en posesión de los sujetos obligados se considera un bien del dominio público, y a su vez consagra el principio de máxima publicidad, la protección de la información relativa a la vida privada y a los datos personales y señala que el trámite de acceso a la información será gratuito. Bajo esta tesitura, se establece transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos.

En lo relativo a la información de oficio, se determina la obligación de poner a disposición del público, la información relativa al presupuesto de egresos aprobado, por programas, grupos y partidas de gasto, e informes sobre su ejecución; así como información sobre la situación financiera y en su caso, respecto a la deuda pública. Por otra parte, la obligación de mantener la información de oficio, a disposición de todo interesado, en la página de internet de los sujetos obligados.

Debe puntualizarse que será causa de responsabilidad administrativa la inobservancia de las disposiciones de dicha ley, precisándose además, que dicha responsabilidad será sancionada en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁹ Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Arts. 12 y 13)

²⁰ Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados (Art. 23).

Si bien es cierto, que la ley de transparencia y de acceso a la información gubernamental en México ha adquirido una gran relevancia en vista a consolidar la democracia en México; y es considerada al exterior como una de las que cumplen con los más altos estándares internacionales y la han colocado como un referente para otros países de América Latina; incluso hay quienes indican que la ley mexicana de transparencia y acceso a la información es una de las más completas y progresistas del mundo (Mendel 2009, p. 109)²¹.

A casi una década de promulgada la LFTAIPG y de haberse creado el IFAI, han surgido críticas que han señalado que en México se está retrocediendo en materia de transparencia y acceso a la información. Diversos actores y activistas sociales y políticos así como Académicos en distintos espacios públicos han manifestado que el derecho al acceso a la información en nuestro país se está en riesgo.

Basta citar un par de ejemplos: autores como Ackerman y Hachim, considera que el retroceso se observa desde las elecciones federales de 2006, en donde hubo actuaciones desfavorables para la transparencia en instituciones fundamentales para la vida democrática y la rendición de cuentas en el país al vetar el acceso a las boletas electorales y con ello vulnerar el derecho a la información de los mexicanos (La Jornada, 2008); o acciones de la Suprema Corte de Justicia, al endurecer sus reglas para el acceso a expedientes históricos y difusión de litigios en curso, con el argumento de que la reforma constitucional en materia de transparencia, le obliga a proteger los nombres y datos personales (La crónica de Mexicali, 17 de febrero de 2008).

²¹ Mendel considera que después de Suecia, probablemente es la garantía constitucional más detallada y completa del mundo para el derecho a la información, encontrándose está entre las más progresistas sobre el derecho a la información en todo el mundo.

CAPÍTULO III

ÓRGANO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Este capítulo se enfoca en el órgano garante de acceso a la información pública en las entidades federativas a raíz de la reforma al artículo 6º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma fue motivada por la necesidad de homogeneizar los mecanismos para garantizar de manera efectiva la transparencia y el acceso a la información gubernamental, evitando la discrecionalidad y el abuso de las autoridades estatales.

Para la investigación que se realiza en este estudio de caso resulta de vital importancia referirnos a estos órganos en lo que se refiere a su naturaleza, características y sus competencias porque es la propuesta inicial que hemos planteado para fortalecer la transparencia del gobierno de Baja California.

3.1. Reforma del Artículo 6º Constitucional.

Aún y cuando desde 1977 se consignó en nuestra Constitución la garantía individual de acceso a la información pública, no es sino a partir de que se promulga la LFTAIPG en 2002, que se hace un compromiso político social más serio con este tema en nuestro país.

El problema fue que desde esa fecha se inició un proceso paulatino de transparencia en las entidades federativas, que a la vuelta de varios años de vigencias de las leyes estatales de la materia, se comenzó a profundizar una crítica de dispersión normativa que generó en 2007 una reforma Constitucional al

artículo 6º²² para establecer principios y bases que permitieran homogenizar a nivel nacional los estándares de transparencia y acceso a la información pública en las leyes de todo el país, mitigando la discrecionalidad de que abusaban la autoridades locales.

El texto Constitucional establece en su fracción IV un contenido de suma importancia para efectos de esta investigación²³, y que ha sido pauta para que todas las entidades federativas inicien una reestructuración institucional de nivel administrativo; se trata de crear órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Cabe destacar que en la generalidad de los Estados de la Republica, han decidido crear Institutos o Comisiones Estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprovechando la flexibilidad que la Constitución otorga a las entidades federativas, para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades o bien dejar que algunos de los poderes creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión.

La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión. Asimismo, no debe olvidarse que, por diseño constitucional, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la Federación.

Por lo que se refiere a la entrada en vigor de la reforma constitucional, resulta relevante para la presente investigación, el artículo segundo transitorio,

²² Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 2007.

²³ Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión (Art. 6.- IV)..

pues otorga un plazo de un año después de la entrada en vigor para que los Estados actualicen sus Leyes de Transparencia²⁴.

3.2. Órgano garante: naturaleza y características.

El tema del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública (OAIP), ha tomado auge en los últimos años, dado que se trata de la institución modelo para asegurar el respeto del libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública en poder de los sujetos obligados.

En materia de Transparencia, se han abordado los diversos tópicos que impactan sobre el correcto funcionamiento del OAIP y su irrenunciable vínculo con la Reforma Constitucional del artículo 6º en 2007.

Para comprender la naturaleza de los OAIP's, acudimos al análisis que Gómez Gallardo (2008), realiza sobre el contenido de los dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, documentación que cataloga como el espíritu de la ley que da origen a la creación de dichos órganos u organismos.

Uno de los aspectos que motivaron al Constituyente permanente para concretar esta importante reforma se derivó del análisis que se realizó sobre las leyes de transparencia y acceso a la información implementadas en el país. En dicho análisis, se identifican una de las críticas a estas leyes que tiene que ver con una dispersión normativa, en perjuicio del ejercicio del derecho contenido en el propio artículo 6º Constitucional, razón por la cual se logró adicionar esa base normativa mínima para homogenizar a nivel nacional las leyes y otorgar un ejercicio efectivo de ese derecho.

²⁴ Este artículo Segundo a la letra dice: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto”.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados se expresó que la reforma constitucional en cuestión, surgió atendiendo a que *“...luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federales como estatales.... Así, dado el avance del conocimiento y una problemática ostensible, se busca establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información”*, y derivado de que en las leyes de acceso a la información de diversas entidades federativas, no se garantizaba el respeto de tal derecho, con tal reforma se buscó establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, mediante los principios y bases vertidos en dicho Dictamen²⁵.

En ese sentido, el dictamen de la Cámara de Diputados, llega a la conclusión, dada la experiencia nacional, de que resulta absolutamente crucial, la existencia de entidades especializadas, cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados; esta garantía se encuentra consagrada en la fracción cuarta del texto del artículo 6º Constitucional, que estipula el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Reviste particular interés, la diferenciación que se establece entre los conceptos de órgano u Organismo, esquematizado en la siguiente tabla:

Organismo	Órgano
Entes públicos que administran asuntos	Materializa un reparto de atribuciones dentro

²⁵ Gaceta Parlamentaria número 2204-II, jueves 1 de marzo de 2007, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados sobre la reforma Constitucional al artículo 6 para adicionar un segundo párrafo con siete fracciones, en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia.	de la misma persona pública.
Es un principio de organización que constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión.	

FUENTE: Perla Gómez Gallardo (2008)

De esta forma, se destaca el reconocimiento de ambas figuras en nuestro sistema jurídico, a través de las legislaciones de las diversas entidades federativas, lo relevante es que sin importar la naturaleza jurídica de Órgano u Organismo, se deberán cumplir con los mismos principios que se señalan en cuanto al tipo de autonomía de que gozarán.

Dos aspectos cruciales en cuanto a las características que deben contar los estos órganos u organismos, se refiere a la especialización y a la imparcialidad, que permitan fijar reglas claras en la selección de sus integrantes, así como las facultades de operación de la entidad.

En ese tenor, la *especialización*, garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. En cuanto a la *imparcialidad*, busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Características. Siguiendo con el análisis de la características de los OAIP's, también tenemos que la reforma establece que estos gozarán de tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: 1) operativa, que consiste en la administración responsable con criterios propios; 2) de gestión presupuestaria, que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto,

ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la Ley, y finalmente, 3) la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

En el mismo análisis que realiza Gómez Gallardo (2008) sobre la reforma del Art. 6º. constitucional, que contempla la creación del Órgano u Organismo Garante²⁶, se destaca las características de especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión de dichos órganos.

3.3. La creación de organismos autónomos y sus competencias.

Por otra parte, dentro de los objetivos esenciales del dictamen, la misma Gómez Gallardo, (2008) resalta el punto 11, que tiene por intención “...*Obligar al establecimiento de órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Esto es así porque la experiencia mexicana ha demostrado que el derecho requiere ser apoyado por una autoridad independiente que no sea juez y parte, que sea capaz de resolver las controversias en plazos perentorios y que promueva consistentemente el derecho entre la sociedad y los funcionarios de gobierno...*”

Los Senadores exaltan que la iniciativa de reforma al artículo 6º constitucional aprobada por la Colegisladora reconozca al propio Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales y la Asamblea del Distrito Federal, como los ámbitos habilitados para legislar en materia de derecho de acceso a la información.

²⁶ Gaceta del Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos Segunda; que contiene Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 Constitucional, No. 101, martes de abril del 2007.

Esto no quiere decir que los municipios no puedan establecer sus propios reglamentos de transparencia acordes con sus realidades administrativas y financieras, quiere decir que la garantía de un derecho convertido en derecho fundamental, queda bajo la tutela y jurisdicción de los órganos señalados por las leyes estatales. Asimismo, la reforma al artículo 6º supone que los reglamentos municipales no podrán contradecir ni estar por debajo de los estándares que definen las leyes estatales y por supuesto, de los principios y bases que establece la propia Constitución.

Son dos razones poderosas las que impulsaron a los legisladores federales a delimitar esa jerarquía: por una parte evitar una perniciosa e impracticable proliferación de autoridades de transparencia en 2,443 demarcaciones municipales y 16 delegaciones en el caso del Distrito Federal; por otra parte, propiciar una mayor coherencia de criterios y de resoluciones de apertura en los territorios estatal y nacional, *mediante la existencia de sólo 32 órganos estatales y uno federal.*

Así las cosas, la reforma Constitucional de 2007, avalada por los Dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores, otorgó a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que crearan un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades o bien dejar que algunos de los poderes creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión. *La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.*

Asimismo, no debe olvidarse que, por diseño constitucional, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, Acuña Llamas (2008), ha sostenido que la clave de la Reforma Constitucional de 2007 en materia de Transparencia, se encuentra en la

semilla que se sembró para la posible creación de un órgano regulador independiente para el entorno de la Federación que podría ocurrir a mediano plazo, con lo que al menos se intentaría resolver la *homogeneidad* que existe en el país, sobre las características de autonomía y de diseño institucional para los OAIP's, sin embargo esta cuestión sigue aun en debate.

En esa dirección, afirma el mismo Acuña Llamas, que no se descarta la evolución institucional del IFAI hacia un organismo regulador independiente de los Poderes de la Unión en cuanto trate los asuntos de Transparencia y Acceso a la Información, empero sucede que se trata de un asunto plagado de incógnitas y una fuente de interesantes y hasta fuertes polémicas académicas y políticas.

Este debate ha surgido por el contenido de la fracción IV del artículo 6º constitucional, por tratarse de una instrucción difusa en cuanto a la creación de Órganos u Organismos especializados e imparciales dotados de autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Una de las principales críticas que se arrojan sobre este particular, obedece a la falta de un organismo regulador²⁷ (Órgano Garante de Transparencia) en el contexto global de la federación, con competencia no únicamente sobre las dependencias y entidades del ejecutivo federal, como lo es el IFAI, sino también con sujeción al Poder Judicial, a la Cámaras del Congreso de la Unión y a los demás organismos Constitucionales Autónomos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, los Tribunales Agrarios y Administrativos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dicho de otra forma, la legislación federal les ha otorgado a las instituciones previamente citadas, una cómoda obligación que resuelven mediante la base de una endogamia cooperativa instrumental, es decir, que sus OAIP's han surgido de

²⁷ Resulta aleccionadora la lectura de un texto que explica la naturaleza jurídica y política de los órganos reguladores en general como instrumentos para la rendición de cuentas, en Haddou Ruiz, Ali, "Rendición de Cuentas y diseño de Órganos reguladores en México", Gestión y Política Pública, México, vol. XVI, núm. 1, (2007), pp. 101-145.

acuerdos y/o acuerdos de dichas instancias y lo peor es que se convierten en juez y parte ante el indefenso ciudadano²⁸.

Esta problemática se ha reproducido en varias entidades federativas, que en lugar de crear organismos constitucionales autónomos, optan por la creación de órganos públicos descentralizados de las administraciones estatales, u organismos que no cuentan con atribuciones para vigilar a los poderes judiciales locales, o incluso que depositan al OAIP en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Por lo tanto, con una visión crítica en su conjunto, debe reconocerse que tampoco las legislaciones locales en materia de acceso a la información son homogéneas en sus objetivos de regulación, y lo más delicado, en el OAIP que dirime las controversias que se derivan de la denegación de acceder a la información pública, concluyendo en una variedad de realidades que hacen dispareja la aventura de ejercer estos derechos.

La teoría desarrollada por Minutti Zanatta (2010) sobre la naturaleza jurídica de los Órganos Garantes de Acceso a la Información Pública (OAIP's) y los Órganos Jurisdiccionales Contencioso-Administrativos (AJCA's) resulta oportuna e ilustradora para las conclusiones de la presente investigación.

Minutti señala la tendencia que muestra el derecho comparado de la información, sobre el fortalecimiento de la autonomía de los OAIP's, sin embargo formula importantes cuestionamientos sobre la redacción de la fracción IV del artículo 6º Constitucional, en el siguiente sentido ¿Qué es la necesaria autonomía de la que habla la exposición de motivos? ¿Qué impedía establecer la obligación

²⁸ El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley LFTAIG.- Art. 61.-.

de crear un Organismo Constitucional Autónomo? ¿Por qué seguir adjetivando la autonomía? ¿Un Organismo Descentralizado cubre los requisitos de la fracción IV? ¿Un Órgano Desconcentrado?

Con estas interrogantes se abre la discusión que incluso ha tenido que abordar la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹, en lo que representa la evidencia más clara de una aberrante falta de técnica jurídica que ha generado la heterogeneidad de los Órganos Garantes y su regulación en el país, sumando también el juego político que siempre influye y la ambición de poder que desnaturaliza a las instituciones.

En congruencia con su análisis, Minutti Zanatta, (2010) agrega que el problema de la naturaleza jurídica de los OAIP's, así como sus actos, debe analizarse en conjunción con la naturaleza jurídica de los Organismos Jurisdiccionales Contencioso-Administrativos (OJCA's), estos últimos con competencia de origen para conocer de la negativa de acceso a la información pública.

Para el mismo Zanatta ,resulta valioso lo anterior, dado que recientemente tanto a nivel federal, como local, la ambigüedad de la legislación de Transparencia ha provocado incertidumbre jurídica, tanto para el justiciable como para las autoridades jurisdiccionales.

Sucede que diversas leyes al intentar establecer la instancia administrativa o jurisdiccional competente no lo hacen con claridad, lo cual, lejos de facilitar la impugnación, la han dificultado. La nueva, aunque relativa y pretendida, uniformidad que establece la fracción IV del artículo 6º Constitucional para los OAIP's, no se da en cuanto a los OJCA's en la Constitución Política, acentuando la problemática jurídica que se venía presentando antes de la reforma constitucional ya estudiada.

²⁹ Controversia Constitucional 32/2005, M. de Guadalajara vs Congreso Jalisco, respecto a órgano garante. Controversia Constitucional 31/2006, TEDF vs ALDF, respecto a un organismo jurisdiccional.

Este vacío legal ha sido aprovechado en algunos casos muy peculiares como el de *Baja California*, donde desde 2005 se ha pretendido dotar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de atribuciones legales para que funja como OAIP para conocer de los actos emitidos por sujetos obligados (excluyendo a los Poderes Judicial y Legislativos y a los Organismos Constitucionales Autónomos) cuando vulneren el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

El simple hecho de actualizarse estas circunstancias, muestra la importancia de precisar la naturaleza jurídica de los OAIP's y los OJCA's; independientemente de que sea lo ideal o conveniente, existen limitaciones muy puntualizadas y se debe estar a lo previsto por nuestra Carta Magna y las legislaciones de cada Órgano u Organismo.

Un aspecto fundamental que no podemos dejar pasar por alto, es el que apunta Carbonell (2003) sobre los entes autónomos, y es el que aborda que la autonomía no los debe eximir de la sujeción a los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus integrantes, entre los más importantes.

3.4. Órganos garantes en las entidades federativas: un breve recorrido

Para demostrar las hipótesis que hablan acerca de la limitada capacidad institucional que presenta el Poder Ejecutivo del Estado en la estructura y funcionamiento del órgano garante del acceso a la información, es importante analizar el *Estudio Comparativo de Leyes Estatales de Acceso a la Información Pública*, elaborado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, precisamente en el rubro que describe las características de los OAIP's en cada entidad federativa.

Como podrá apreciarse, en la universalidad de organismos que existen en cada Estado, en su mayoría la instancia que funge como órgano garante, es un

organismo Constitucional Autónomo, o un organismo público descentralizado dependiente de la Administración Pública Estatal.

De acuerdo a los estudios presentados por el IFAI, Baja California no cuenta con la capacidad y el diseño institucional apropiado, tal como lo exige el artículo 6º de la Constitución Federal, de contar con un organismo único especializado e imparcial y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Al analizar a los OAIP's en su conjunto³⁰ (ver ANEXO I), por ejemplo, podemos encontrar 13 casos que otorgan rango Constitucional, específico o genéricamente, y entre ellos están: Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz.

El resto de los OAIP's, cuentan con algún tipo de autonomía distinta a la Constitucional, o dependen de alguno de los poderes tradicionales, rompiendo tanto con la teoría clásica de la división de poderes o funciones, como con la escuela administrativa tradicional.

Como se ilustra en la relaciones de OAIP's de cada entidad federativa, también existe un excesivo y alarmante caso de *heterogeneidad legal* con trece denominaciones distintas para dichos entes públicos e infinidad de variantes para la descripción de sus atribuciones.

En forma genérica puede deducirse que las denominaciones que se utilizan con mayor frecuencia para los OAIP's son: Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, o de Comisión Estatal de Transparencia. Adoptando el diseño institucional que mejor les ajusta para garantizar a los ciudadanos el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, así como para promover políticas públicas integrales para fortalecer la cultura de la transparencia.

³⁰ Para la realización de este análisis se consultaron las Constituciones de los Estados referentes a Leyes de Transparencia y Acceso a la Información existentes en México. Al final del documento como anexo se transcriben las características y atributos de cada una de estas leyes estableciéndose de alguna manera una comparación.

Los que optaron por crear un organismo público descentralizado de la Administración Estatal, son por Ejemplo, los Estados de Chiapas, Guanajuato, Puebla y Zacatecas, entre otros. Algunos otros Estados como Sonora cuentan con un organismo dependiente del Poder Legislativo y los 13 previamente descritos que se constituyen como Organismos Constitucionales Autónomos.

El atraso más delicado lo presenta el *caso de Baja California*, pues de manera muy singular cuenta con un *Consejo Ciudadano de Transparencia*, solo con atribuciones de consulta, promoción y propuesta, con integrantes honoríficos sin presupuesto, y sin facultades para sancionar a los sujetos que incumplan sus obligaciones de transparencia. El recursos de revisión lo resuelve el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, bajo el argumento de que el trámite de solicitar acceso a la información representa un acto administrativo.

Esto es grave, dado que afecta directamente el buen funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración estatal, pues no se cuenta con una estructura institucional consolidada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las autoridades estatales, es decir, no existe un órgano garante del derecho de acceso a la información pública con las necesidades del Estado.

Ello debilita la cultura de la transparencia tanto en la población en general, como en los servidores públicos estatales, ya que ante la ausencia de un organismo supervisor, promotor permanente y profesional y especializado, nos enfrentamos ante un ambiente imponente que privilegia la discrecionalidad en la toma de decisiones públicas, así como el riesgo de caer en corrupción en el servicio público.

CAPITULO IV

DEFICIENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN BAJA CALIFORNIA (DIAGNÓSTICO)

En este capítulo realizamos un diagnostico señalando las limitaciones y los problemas de la ley de Acceso a la Información pública, destacamos sobre todo la falta de implementación de un autentico Órgano garante en lo que se refiere a la transparencia.

4.1. Limitaciones y problemas de implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Baja California

En Baja California se ha garantizado el derecho de acceso a la información, mediante la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California (LAIPEBC-2005)³¹, misma que ha contribuido significativamente a facilitar a los bajacalifornianos el conocimiento de los asuntos públicos de la Entidad.

Esta Ley fue una adecuación de la constitución de Baja California a la LFTAIPG aprobada en 2002. Adecuación que sufrió retrasos por el poco interés del legislativo y de otros sujetos obligados, como los poderes ejecutivo y judicial, al

³¹ La Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California (LAIPEBC), fue decretada por el Congreso del Estado el 28 de julio de 2005 y publicada en el periódico oficial del Estado de Baja California el 12 de agosto de 2005, para entrar en vigor al día siguiente, el 13 de agosto de 2005. Decreto Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de fecha 08 de Agosto de 2005.

tema y al cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información estatal.

Los retrasos para implementar la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California están evidenciados por el hecho, de que esta ley, fue parte de las últimas siete legislaciones de transparencia aprobadas en las entidades de la república mexicana, ocupando el lugar número 26 en aprobarse en todo el país (Lujambio, 2007)³². Y según los datos del IFAI (2005) fue la segunda ley más corta³³ del país con 46 artículos después de la de Querétaro que contiene 42 artículos.

Cabe destacar, siguiendo el análisis de Avendaño (2011) tres problemas en lo que se refiera a la implementación de la Ley: 1) la informalidad con que empezaron a operar algunas de las instancias de transparencia, 2) el incumplimiento en los plazos otorgados por la ley para emitir los reglamentos respectivos, 3) El cuestionamiento de las normas e instancias contempladas en la LAIPEBC-2005 como figuras adecuadas para su aplicación.

Respecto del incumplimiento y desfases en los plazos por parte de los sujetos obligados queda claro en la Tabla 4.1 que se inserta a continuación:

Tabla 4.1. Plazos y fechas de creación de instancias operadoras y reglamentos para el acceso a la información pública en tres sujetos obligados en el estado de Baja California

	Plazos establecidos en la ley estatal	Poder Legislativo	Poder Judicial	Poder Ejecutivo
Reglamento Interno	13 de diciembre de 2005.	8 de diciembre de 2005	3 de febrero de 2006	2 de diciembre de 2005
Designación de Unidades de Transparencia	(4 meses después de entrada en vigor de la ley)	(en el plazo establecido por la ley)	(2 meses después de lo establecido en la ley)	(en el plazo establecido por la ley)
	13 de enero de 2006 (1 mes después de expedido el reglamento que equivale a 5 meses después de la entrada de la ley)	Sin información	22 de febrero de 2006 (1 mes después de lo establecido en la ley)	13 de febrero de 2006 (1 mes después de lo establecido por la ley)
Órgano normativo	Sin información	Sin información	16 de marzo de 2006	16 de diciembre de 2005
			Comité Técnico de Acceso a la Información Pública del Poder Judicial	Comité Técnico de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo

³² Después de la ley de Baja California, fueron aprobadas también en 2005, la de Guerrero y Chihuahua. Para 2006 se aprobaron las últimas 4 correspondientes a los estados de Oaxaca, Chiapas, Tabasco e Hidalgo. Véase, Lujambio, 2007.

³³ Con las reformas implementadas en 2011 la Ley contiene 102 artículos

Inicio de recepción de solicitudes ciudadanas	13 de febrero de 2006 (seis meses después de la entrada en vigor la ley)	11 de febrero de 2006 (en el plazo establecido por la ley)	12 de febrero de 2006 (En el plazo establecido por la ley)
Primer informe Operación de acciones y actividades no oficiales/formales	La unidad de transparencia inició actividades desde diciembre de 2005, pero sólo al interior del poder ejecutivo, sin recursos propios y como un subprograma de la dirección de Evaluación y proyectos en la Oficialía Mayor		

FUENTE: elaboración de Avendaño (2011) a partir de la LAIPEBC, 2005.

Queda claro que los sujetos obligados crearon los instrumentos exigidos hasta la fecha límite otorgada e incluso después de lo previsto, como puede observarse en la tabla 4.1.

Respecto de la operación misma del tema de acceso a la información pública, en algunos casos los sujetos obligados (I.- El Poder Legislativo; II.- Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, a que hace mención la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; III.- El Poder Judicial; IV.- Los ayuntamientos y órganos de la administración pública centralizada, desconcentrada y paramunicipal de los Poderes Públicos Municipales; V.- Los Órganos Constitucionales Autónomos; VI.- Las demás entidades públicas o privadas que operen total o parcialmente con recursos públicos ((LAIPEBC, 2005:1) empezaron a operar de manera informal. Por ejemplo, el Congreso del Estado aprobó un dictamen para publicitar información en su página electrónica, pero paradójicamente la información correspondiente a la creación de los instrumentos para su cumplimiento, (por ejemplo reglamento, órganos normativos, unidad de transparencia) es escueta y en algunos casos no está disponible (Avendaño, 2011).

Por lo que respecta, al poder ejecutivo, la unidad de transparencia dio inicio realizando actividades de manera interna, con algunas dependencias y organismos, sin presupuesto propio y como un proyecto dentro de la Oficialía Mayor de Gobierno, pero formalmente operó públicamente un mes después de lo establecido por la ley para su designación.

Siguiendo, algunos datos relevantes del IFAI (Lujambio, 2007), que dimensionan los alcances de la LAIPEBC-2005 tenemos que, a un año de haberse aprobado la ley, en febrero de 2007, Baja California se encontraba entre: los que no contaban con mecanismos equivalentes al acceso que la ley federal; los 16 estados en los que era necesario presentar identificación para hacer una solicitud de información, huella o firma; las entidades en las cuales tribunales no especializados resolvían las controversias y su ley no establecía plazo para resolver los recursos de revisión; los únicos tres estados donde los integrantes de los órganos de acceso a la información pública (OAIP) tenían encargo honorífico; y entre las entidades que no contemplaban de manera expresa y directa a los partidos políticos como sujetos obligados).

En un análisis³⁴ realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde se evalúa la normatividad de acceso a la información pública en toda la república mexicana (Ver tabla 4.2) queda de manifiesto la baja calidad normativa del acceso a la información en Baja California.

Tabla 4.2. Evaluación de la normatividad de acceso a la información de Baja California, según la Métrica Nacional de Transparencia de COMAIP/CIDE, 2010.

VARIABLES MEDIDAS	RESULTADO	POSICIÓN NACIONAL QUE OCUPA B.C.
Principios	1.0000	30
sujetos obligados	0.2000	33
Información pública de oficio	0.4050	33
Información reservada	0.7500	31
Información confidencial	0.3000	27
Datos personales	0.4000	30
Archivos	0.0000	32
órgano garante	0.4771	32
Diseño Institucional	0.6000	29
Procedimientos de acceso	1.0000	19
Recurso de revisión	0.0000	33

³⁴ Este análisis fue encargado al CIDE por la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP)

Responsabilidad y sanciones	0.7500	32
Índice para el Estado	0.4902	33

Fuente: Elaboración de Avendaño, (2011) con base en resultados de CIDE/COMAIP, 2010.

En un análisis de Avendaño (2011) en la tabla 4.2 aparecen los resultados de la Métrica, obtenidos para la LAIPEBC. Los datos son contundentes, de las 12 variables medidas sobre la normatividad, en 10 de ellas la legislación bajacaliforniana se ubicó en las últimas cinco posiciones. En el aspecto de conservación de archivos, en la conformación del órgano garante y en las responsabilidades y sanciones derivadas de la aplicación de la ley, Baja California, ocupó el penúltimo lugar, en comparación con las otras 31 entidades de la república y con la legislación federal. En lo que se refiere al tema sobre los sujetos que son obligados de cumplir la ley, la información que debe ser publicada de oficio, así como los recursos de revisión, Baja California ocupó las últimas posiciones en el país. En síntesis, en la evaluación nacional sobre la calidad normativa, la LAIPEBC-2005 ocupó el último lugar en el ranking nacional, lo cual significa que es una ley sin calidad o en el mejor de los casos con estándares muy bajos de acceso a la información pública.

A pesar de lo anterior, los informantes 2 y 3 que son de algún modo los implementadores oficiales del Poder ejecutivo en materia de transparencia se mostraron optimismo en lo que se refiere a los mecanismos de acceso a la información pública, veamos el siguiente cuadro:

Cuadro 4.1. Mecanismos de Acceso a la Información Pública,

	Pregunta 1 <i>¿Considera usted que los mecanismos de acceso a la información pública en Baja California son adecuados y suficientes?</i>
Informante 1	Existe opacidad
Informante 2	Son suficientes. Existe portal de vanguardia, fue premiado a nivel nacional.

	Acceso a la información inmediata
Informante 3	Es aceptable en relación a lo que hacen otros estados. Falta mucho por hacer para que la sociedad esté plenamente enterada del quehacer gubernamental, (de la hacienda pública).

FUENTE: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los informantes.

Cabe hacer notar después de analizar la respuestas que el argumento de los informantes 2 y 3 se basa el portal de transparencia que fue reconocido a nivel nacional. Pero como vimos anteriormente, esto no significa que tenga calidad su contenido debido a la información parcial que encontramos. Solo el informante 1 manifestó que los mecanismos de acceso a la información pública son opacos.

Los mismos informantes consideraron, también que la ley es adecuada:

Cuadro 4.2. Posición de los informantes respecto del marco jurídico

	Pregunta 1 <i>¿Considera usted que es una legislación adecuada?</i>
Informante 1	No respondió
Informante 2	La Ley es buena en General, no se requiere una nueva Ley, en Baja California nuestra Ley es catalogada por los especialistas en materia de Transparencia en el lugar número 8 a nivel nacional.
Informante 3	Es una ley que sigue teniendo vigencia; sin embargo; el acceso a la información como tema doctrinal y tópico legislativo ha crecido exponencialmente, es oportuno que dicho cuerpo normativo se ajuste.

Fuente: Elaboración propia a partir de la entrevistas.

Salvo el informante uno que no respondió. Los informantes 2 y 3 consideran que la ley es adecuada. Incluso que no se requiere una nueva ley, que sigue teniendo vigencia y que tan solo requiere un ajuste debido a su crecimiento.

4.2 La falta de un órgano garante de Transparencia del Acceso a la Información Pública en el Estado de Baja California.

En reiterados ocasiones los analistas han considerado como la principal asignatura pendiente en materia de transparencia y derecho a la información en Baja California, la creación formal de un órgano garante que vigile y resuelva las controversias entre solicitantes y sujetos obligados.

Cabe destacar, que el marco jurídico de la Transparencia de Baja California es único en el país³⁵; pues, contempla como órgano garante (ante la ausencia de un verdadero órgano especializado) de acceso a la información al *Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, el cual se encarga de la vigilancia y cumplimiento de la Transparencia por parte de los sujetos obligados, pero solo a través de atribuciones de consulta, promoción y difusión, e integrantes honoríficos.

Este consejo fue creado sólo como una figura auxiliar de los sujetos obligados (LAIPEBC, 2005). Por tanto, la figura jurídica que tuvo el Consejo le impidió tener facultades determinantes, por lo que estuvo imposibilitado para incidir en resoluciones.

Respecto del ámbito de la administración pública Estatal, el Poder Ejecutivo, por conducto de la Oficialía Mayor de Gobierno, cuenta con la Unidad Concentradora de Transparencia (UCT), para dar trámite y seguimiento a las solicitudes de acceso a la información que presentan los particulares cuando deseen obtener información pública en posesión de las autoridades estatales³⁶.

En la entrevista que se realizó para esta investigación, los informantes nos dan cuenta de las fortalezas y debilidades de la UCT.

³⁵ Estas consideraciones fueron realizadas antes de las reformas sobre la Ley del Acceso a la información pública en Baja California.

³⁶ Artículo 17 fracción I del Reglamento Interno de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Baja California.

La información obtenida, se concentra a continuación bajo la premisa siguiente: para que las políticas, programas y la cultura de la transparencia y el acceso a la información pública se consoliden, es indispensable que las instituciones garantes de estos derechos fundamentales funcionen correctamente.

Cuadro 4.3. Fortalezas y debilidades de los Órganos garantes

	Pregunta 1 <i>¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades del actual diseño institucional de Baja California respecto del funcionamiento del órgano garante?</i>
*Informante 1	No hay muchas fortalezas. Debilidades: el TCA no resuelve en forma expedita los recursos de revisión, no fomenta la cultura de la Transparencia e inhibe la participación ciudadana: Su naturaleza es diversa de la que tiene un órgano garante como en otros estados del país
**Informante 2	Fortalezas el TCA como un ente autónomo, independiente Debilidades: la falta de una impugnación electrónica. La Falta de una sala especializada o en su caso crear un instituto autónomo. El TCA no tiene atribuciones para resolver sobre negativas de acceso a la información de los otros sujetos obligados.
Informante 3	Fortaleza: su autonomía e independencia respecto de la Administración Pública. Debilidad: no es un órgano especializado en materia de acceso a la información, y que su estructura institucional está rebasada. Es lento y poco eficaz.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la entrevistas.

Como se puede observar las respuestas respecto del órgano garante se concentraron en la TCA. El informante 1 es crítico. Considera que no hay muchas fortalezas y considera que TCA no es eficaz e incluso inhibe la participación

ciudadana. Los informantes 2 y 3 expresan como fortalezas el mismo TCA al considerarlo autónomo e independiente. Asimismo expresan algunas debilidades como sería la falta de una impugnación electrónica, e incluso sugieren crear un instituto autónomo. Sobre el TCA consideraron que no es un órgano especializado es lento y tiene poca eficacia.

Se les interrogó, también a los informantes 1 y 2 de acuerdo a los puestos que ocupan, lo que constituyó la adquisición de información adicional:

*Informante 1

A casi 5 años de haber iniciado su gestión como titular del órgano garante del acceso a la información, ¿Considera que el Consejo Ciudadano de Transparencia cumple eficazmente su función de órgano garante?

Respuesta: *Es una tarea muy difícil por carecer de un presupuesto, la Ley de Transparencia lo coloca solo órgano auxiliar de los sujetos obligados, con facultades de promoción, consulta y análisis*

Como podemos observar, la respuesta denota la naturaleza y limitación del Consejo Ciudadano de transparencia en cuestión de presupuesto y de atribuciones:

**Informante 2.

A casi 5 años de haber iniciado el funcionamiento de la Unidad Concentradora de Transparencia, ¿Considera que esa estructura administrativa dependiente del poder ejecutivo estatal cumple eficazmente su función para garantizar el acceso a la información?

Respuesta: *Si cumple, la Unidad Concentradora de Transparencia no es el Órgano Garante, en todo caso se debe fortalecer al Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) para logre cumplir con sus funciones de Órgano Garante o en su caso crear un Instituto de Transparencia autónomo.*

El informante 2 reconoce que la UCT no es propiamente un órgano garante y que se debe fortalecer al TCA y sugiere, finalmente la creación de un Instituto autónomo.

Por cierto, la legislación permite la intervención del el TCA del Estado para la solución de los conflictos entre la administración pública estatal y municipal, y los ciudadanos que ejercen su derecho de acceso a la información. El TCA emite resoluciones en los recursos de revisión que se les presente para su conocimiento³⁷.

El recursos de revisión, es una herramienta que permite al ciudadano defenderse ante la opacidad y discrecionalidad de la autoridad por ocultar la información pública, por ello es una figura fundamental que garantiza la transparencia en beneficio de los ciudadanos.

En un análisis sobre el proceso de revisión que realiza el TCA, tenemos lo siguiente de acuerdo a los informantes:

Cuadro 4.4. Diagnóstico del Procedimiento de Revisión

	Pregunta 1 ¿Considera que el recurso de revisión previsto en la legislación de Baja California, es una herramienta expedita y eficaz para combatir las decisiones de la autoridad para decretar confidencial o reservada información que pudiera ser pública?
Informante 1	Es una herramienta ineficaz que inhibe la promoción del ciudadano, el TCA sigue procedimientos muy lentos que desalientan la participación ciudadana
Informante 2	Los magistrados del TCA capacidad pero están rebasado por su carga excesiva de trabajo y por lo tanto no alcanza la cobertura

³⁷ Artículos 17 fracción VII y 22 Fracción VIII de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

	suficiente que lo hace poco expedito.
Informante 3	No es una herramienta expedita tampoco efectiva; debida a su configuración legal y a problemas de operatividad del TCA, ya que la instrucción del juicio se lleva en las Salas del Tribunal y una vez que se cita para sentencia, el expediente es remitido al Pleno del Tribunal.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la entrevistas.

En general la apreciación sobre el TCA no es positiva ya que se le considera ineficaz, se le considera una herramienta ineficaz con procedimientos lentos y desalienta la participación ciudadana. Además tiene problemas de operatividad debido a su diseño jurídico

Al informante 3 se le hicieron algunas preguntas adicionales debido a la función de juzgador en materia de transparencia. Las preguntas son las siguientes:

¿Cuántos recursos de revisión ha resuelto el Tribunal de los Contencioso Administrativo desde la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California? Y, ¿Cuantos aún quedan pendientes por resolver?

Respuesta.- De cuarenta y tres asuntos se han resuelto treinta y uno; quedando por resolver doce.

A casi 5 años de haber otorgado atribuciones al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver los recursos de revisión en materia de acceso a la información, *¿Considera que ese Tribunal cumple eficazmente su función para garantizar el acceso a la información cuando los particulares solicitan su intervención jurisdiccional?*

Respuesta: Tal y como se apuntó anteriormente, en asuntos de justicia la eficacia en la resolución de un negocio se encuentra vinculada con la expedites de los procesos que le dan cauce. En tal virtud, mientras subsista el diseño legal actual del citado recurso y en general del Tribunal, difícilmente podrá lograrse la eficacia esperada en materia de acceso a la información.

Como se puede apreciar en las respuestas se denota la limitación del TCA debido al diseño legal.

Así el TCA no garantizó el acceso a la información de los ciudadanos como el órgano idóneo para resolver controversias relacionadas con la transparencia en la información estatal; más aún, basta analizar los datos sobre los recursos de inconformidad presentados por solicitantes de información al Poder Ejecutivo Estatal. Si bien, en poco más de cuatro años, apenas se presentaron 14 recursos de inconformidad en contra de instancias del poder ejecutivo (contrasta con las cifras que dio el informante tres), el sentido de las resoluciones del TCA es un indicativo de que el acceso a la información pública, por ahora, no ha ganado.

Asimismo, en un análisis realizado por Avendaño (2011) (Ver la tabla 4.3) puede observarse que sólo en el 14.3% de resoluciones el TCA ha fallado a favor de los solicitantes, en tanto que el 35.7% han sido a favor de los sujetos obligados, mientras que el 50% de los recursos aún están pendientes de resolución. Significa que en el 85.7% de las solicitudes, los ciudadanos no han obtenido la información demandada; o planteado de otra forma, en el 85.7% de las solicitudes de información el poder ejecutivo del estado ha decidido no transparentarla.

Tabla 4.3. Recursos de Inconformidad en materia de acceso a la información presentados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California 2006-2010

Año	Resoluciones a favor del solicitante		Resoluciones a favor del sujeto obligado		Solicitudes pendientes de resolución		Total de Recursos de Inconformidad	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
2006	1	7.1	--	--	--	--	1	7.1
2007	1	7.1	4	28.6	1	7.1	6	42.9
2008	--	--	--	--	3	21.4	3	21.4

2009	--	--	1	7.1	--	--	1	7.1
2010	--	--	--	--	3	21.4	3	21.4
TOTAL	2	14.3	5	35.7	7	50.0	14	100.0

FUENTE: Avendaño (2011) Elaborada con datos del portal de internet de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California, disponibles en <http://www.transparenciabc.gob.mx/recursos.html>.

Estas resoluciones que no han favorecido la solicitud ciudadana (y no porque esto sea necesariamente así) han fomentado la suspicacia respecto a la efectividad del TCA como órgano garante de la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información pública en la entidad.

Sin duda, datos como éstos ayudan a comprender mejor el resultado obtenido por Baja California en la métrica nacional, en donde está ubicada en el antepenúltimo lugar en cuanto al órgano garante se refiere.

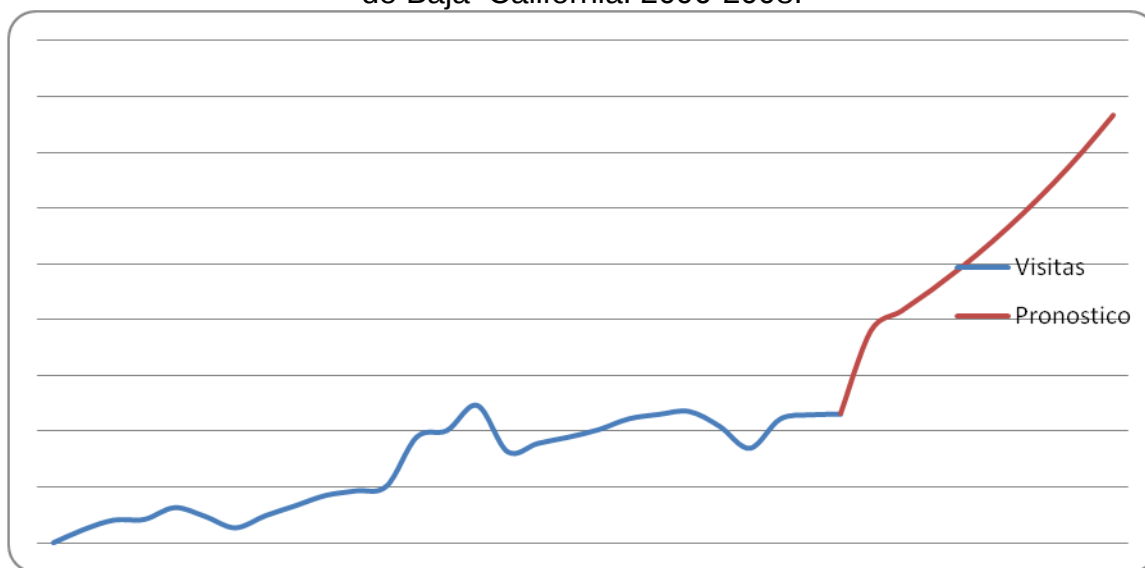
Bajo este contexto, contrario a lo que ocurre en las demás entidades federativas, podemos afirmar que en Baja California existe un organismo que tiene funciones de promoción y propuesta ciudadana en materia de transparencia y otro organismo con atribuciones para resolver los recursos de revisión que promuevan los ciudadanos ante la negativa de acceso a la información.

4.3 Los contenidos en el portal de transparencia y la reserva de la información del poder ejecutivo en el Estado de Baja california

Antes de pasar al contenido del portal de transparencia y a la reserva de la información del poder ejecutivo de B.C. nos detendremos de manera preliminar al comportamiento del número de usuarios que entran al servicio del portal de internet de transparencia del estado de Baja California, durante los años 2006, 2007 y los primeros meses del 2008 midiendo la percepción de los usuarios en la recepción, procedimiento y trámite del acceso a la información pública.

Según una información proporcionada por la Dirección General de Información encontramos lo siguiente: en año 2006 se reportaron 63,995 visitas, de los cuales 563 (0.88%) fueron efectivas al solicitar a la unidad concentradora información, durante el 2006 tuvo un incremento significativo del 281.8%, a una tasa promedio de 22.1% para finalizar con 244,363 visitas; mientras que las solicitudes incrementaron un 60%, hasta marzo del 2008. Se puede apreciar que el total de las visitas del 2008 supera en un 6.8% al total de visitas registradas de diciembre en el 2006; y se reportó solo 304 solicitudes hasta marzo del 2008 sin embargo se estima para diciembre se duplicara el número de visitas llegando a ser 76,748 usuarios, mientras que el número de solicitudes llegara a 1,442 solicitudes si se presenta la misma tendencia de los años anteriores, como se puede apreciar en la figura 1.

Gráfica 1. Número de visitas y pronóstico de usuarios al portal de transparencia de Baja California. 2006-2008.



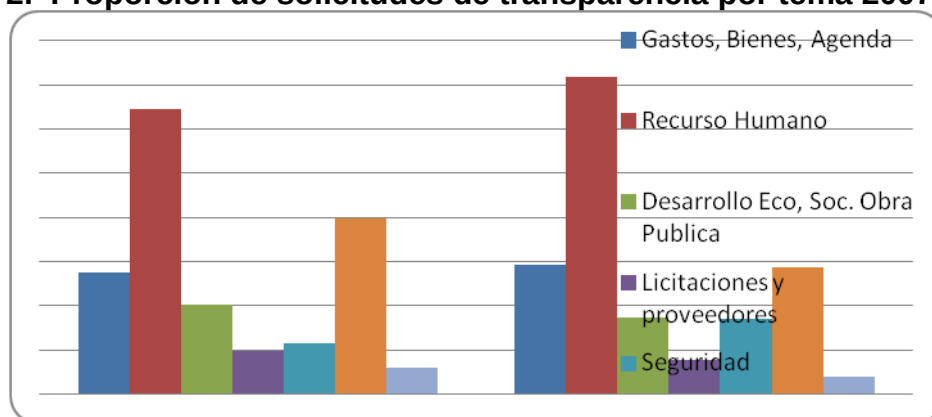
Fuente: Creacion propia con datos de Transparencia Baja California 2008.

Cabe aclarar que el número de visitas contempla a los usuarios que entran varias veces. Por esta razón es importante conocer cuál es el interés y/o perfil que se tiene en el Estado de Baja California en el asunto de la transparencia y rendición de cuentas.

De 978 solicitudes catalogadas en 8 temas en el informe de transparencia del Estado, tan solo 5 en su conjunto representan el 86.4%, cuyo mayor interés se encuentra con un 32.3% en recursos humanos, 19.8% en lo fiscal y legal; un 13.8% en gastos, bienes y agenda; un 10.3% en lo relativo a la salud y educación; con 10.1% en tema del desarrollo económico, social y obra pública; finalmente con un 13.6% se encuentran seguridad, licitaciones y proveedores y otros.

De acuerdo a la tendencia de las solicitudes en cada uno de los temas catalogados, se pronosticó el número de solicitudes hasta diciembre del 2008 arrojando un crecimiento del 41.5%, para ser 1,384 que se encuentran distribuidas con el 36.7% en recursos humanos, 15.1% gastos, bienes y agenda, 13.3% salud y educación, 11.5% legal y fiscal y 10.0% en seguridad que en su conjunto representan el 86.5%.

Gráfica 2. Proporción de solicitudes de transparencia por tema 2007-2008.



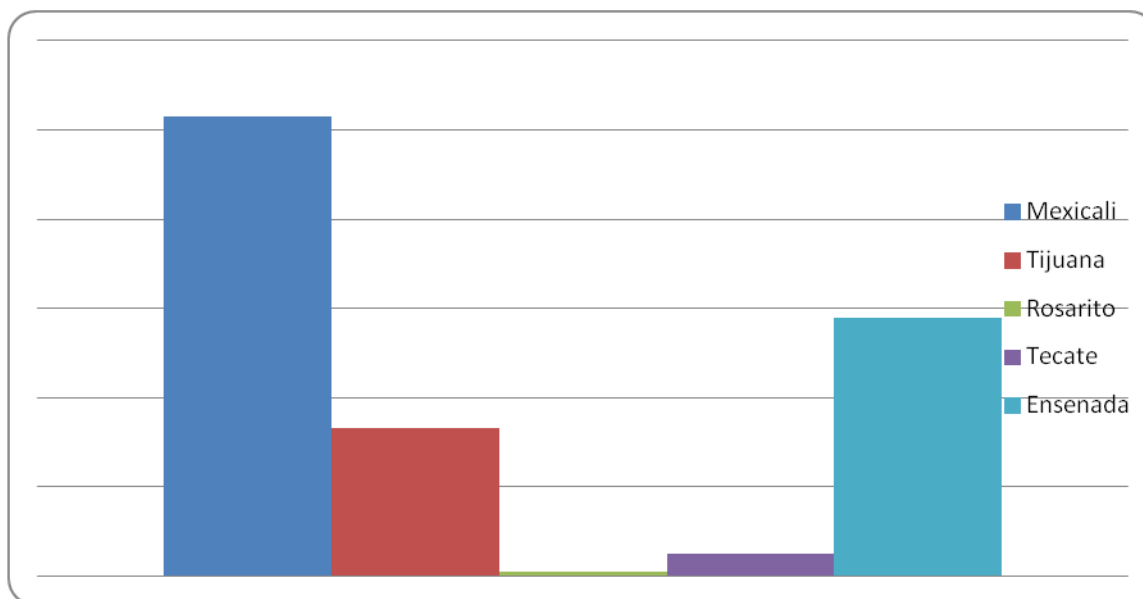
FUENTE: Creacion propia con datos de Transparencia Baja California 2008.

La grafica siguiente representa la proporción de las solicitudes por temas hacia transparencia del estado del 2007 y 2008 tomando en cuenta la proyección realizada.

Sin embargo del 2007 a marzo del 2008, de 1,057 solicitudes el 95.1% han sido contestadas, si bien se estima que pueda llegar a 2,131 solicitudes un más del 90% serán contestadas en caso de que la tendencia se mantenga constante.

Ahora bien, de la información antes mencionada de los 376,699 visitas y 200 usuarios en Baja California, se puede apreciar mayor interés y participación en asuntos públicos en el municipio de Mexicali por obtener el 51.1% de participación seguido de 29% Ensenada como el municipio más grande en extensión territorial, 16.5% Tijuana, 2.5% Tecate y el 0.5% a Rosarito como se aprecia en la figura siguiente.

Gráfica 3. Solicitudes hacia el transparencia de Baja California 2007-2008.



FUENTE: Creacion propia con datos de Transparencia Baja California 2008.

Esto nos muestra el grado de interés de los ciudadanos en Baja California respecto al tema de la transparencia.

4.3.1. Contenidos en el portal de transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California

Asimismo, por lo que se refiere a *los contenidos en el portal de transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California* y siguiendo el análisis de Avendaño (2011) sobre los contenidos del portal de transparencia y el análisis de algunas organizaciones, tenemos que según la organización ciudadana denominada Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental (PFEA) en un monitoreo para vigilar el acceso a la información pública, evaluó el portal de transparencia del estado con una calificación de 8.82 puntos, a través de un índice de cumplimiento de la ley desarrollado por la propia organización (PFEA, 2010). La calificación se debió a que, en el período de evaluación, de 22 temáticas revisadas en el portal 14 de ellas cumplieron con la información señalada, mientras que en 9 de los rubros la información está disponible parcialmente³⁸.

Por su parte, los datos de la Métrica de la Transparencia 2010, colocaron a Baja California con desniveles en la calidad de acceso: En la dimensión de evaluación de los portales de acceso a la información y transparencia de los estados de la república y la federación, Baja California en el portal del Poder Ejecutivo una muy aceptable tercera posición nacional; sin embargo, los Órganos Autónomos, el Poder Legislativo, los Órganos Desconcentrados y el Poder Judicial ocuparon las posiciones 31, 25, 14 y 12, respectivamente. Así en promedio el

³⁸ Para evaluar los elementos de la información publicada en cada uno de los rubros señalados por la ley, el PFEA utilizó una escala con los siguientes valores: 2 = sí cumple, 1= cumple parcialmente, 0= no cumple. La suma obtenida en cada elemento da como resultado la puntuación de cada una de las temáticas revisadas. La evaluación corresponde al período del 5 al 16 de julio de 2010. <http://proyectofronterizo.org.mx/portal/component/content/article/44-vigilancia/299-cvc-resultados-del-9d-monitoreo-de-obligaciones-de-transparencia>

estado se ubicó en el ranking 21 en cuanto a la calidad en portales de transparencia (CIDE, 2010).

A pesar de la buena posición que ocupa Baja California en las evaluaciones referida en el tema del portal de transparencia, al Poder Ejecutivo del Estado; y que el portal sea accesible y los documentos y archivos disponibles numerosos, esto no significa que la calidad de la información sea excelente, según un análisis de Avendaño (2011) ya que existe información parcial por lo que no se está respetando satisfactoriamente el derecho de acceso a la información pública.

Tabla 4.4. Información que por oficio el Poder Ejecutivo de Baja California debe poner a disposición del público y que puede consultarse en el portal de transparencia.

TEMA	CONTENIDO EN EL PORTAL	CUMPLIMIENTO SEGÚN PFEA (2010)
I.- Marco Normativo	Leyes, reglamentos, decretos, normas y circulares que le son aplicables	Disponible
II.- Estructura Orgánica	Los diagramas organizacionales (organigramas) de todo Gobierno del Estado, así como de cada dependencia	Disponible
III. Directorio	Directorio de funcionarios públicos	Disponible
IV.- Plantilla de Personal	Percepción mensual (suelo) de todos los servidores públicos de Gobierno del Estado.	Disponible
V.- Oficinas de la Unidad de Transparencia	Ubicación de las oficinas donde podrán recibirse las solicitudes para obtener información pública.	Disponible
VI.- Programas Operativos (POA):	Metas y objetivos de los programas operativos .	Disponible
VII.- Convenios celebrados:	Listado de los convenios celebrados con otras dependencias o entidades, instituciones, sociedades anónimas, asociaciones civiles, etc.	Parcial
VIII.- Trámites y Servicios que ofrece	Descripción de trámites , requisitos, formatos y en su caso costo de los mismos	Disponible
IX.- Finanzas Públicas :	Presupuesto de egresos, situación financiera y deuda pública .	Parcial
X.- Enajenaciones	Enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto, indicando los motivos, beneficiarios o adquirientes así como monto de las operaciones.	Disponible
XI.- Programas Sociales:	Montos asignados y criterios de acceso a programas sociales	Disponible
XII.- Informe Anual de Transparencia	Informe de acceso a la información que incluye Recursos de Inconformidad, Sistema con Datos Personales, Índice de Información Reservada.	Disponible
XIII- Recursos de los Partidos Políticos	No aplica al Poder Ejecutivo Estatal	
XIV.- Auditorías:	Dictámenes de auditorías .	Parcial
XV.-Compras y Obra Pública	Convocatorias a concurso público o licitación para las obras públicas, concesiones, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y prestación de servicios .	Parcial
XVI.- Permisos Otorgados	Autorizaciones otorgadas.	Parcial
XVIII.- Padrón de Proveedores	Listado de proveedores registrados	Disponible
XIX.- Informes diversos y de Gobierno	Informes que por disposición legal se deben presentar.	Parcial
XX.- Cuenta Pública	Documentos en que consten las cuentas públicas , empréstitos y deudas contraídas.	Disponible
XXI.- Fondos Auxiliares:	Aplicación de recursos de fondos auxiliares y el origen de los ingresos	Parcial
XXII.- Procedimientos	Procedimientos de responsabilidad administrativa una vez que hayan causado estado.	Parcial

XXIII.- Solicitudes-Respuestas	Relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se le den a las mismas	Disponible
XXIV.- Otra información de utilidad	Información de utilidad o relevante que con base en la información estadística, responde a las preguntas hechas con más frecuencia por el público: Padrón Vehicular de Gobierno del Estado - Bienes Muebles	No evaluado
Adicional a lo anterior, la ley de transparencia establece en su artículo 8 que el Poder Ejecutivo del Estado está obligado a dar a conocer		
I.- Marco Normativo	Los reglamentos, decretos, circulares y demás normas jurídicas que haya expedido en el uso de sus atribuciones.	Disponible
II.- Plan Estatal de Desarrollo	El Plan Estatal de Desarrollo así como los reportes de avance, en términos porcentuales de la consecución de metas y resultados que deriven del mismo.	No evaluado
III.- Planes y Programas	Planes y programas que se deriven de la aplicación de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California.	No evaluado
IV.- Participaciones Federales	Ingresos por concepto de participaciones federales , así como por la recaudación fiscal que se integre a la hacienda pública.	No evaluado
V.- Estadísticas de Procuración de Justicia:	Estadísticas e indicadores relativos a la procuración de justicia.	No evaluado

FUENTE: Elaborado por Avendaño (2011) basada en la Ley de acceso a la información pública para el estado de Baja California (2005), Portal de transparencia del Gobierno del Estado de Baja California (2010) disponible en http://www.transparenciabc.gob.mx/por_tema.html; PFEA (2010) disponible en <http://proyectofronterizo.org.mx/portal/component/content/article/44-vigilancia/299-cvc-resultados-del-9d-monitoreo-de-obligaciones-de-transparencia>.

Así pues, retomando los datos del PFEA, se considera que el 41% de los rubros puestos en el portal contienen información parcial, no actualizada o no está disponible, lo cual indica falta de transparencia. Al mismo tiempo, el indicador de calidad del monitoreo mencionado indica que el portal alcanza sólo el 36% de eficacia en su información, considerando como elementos para su cálculo la actualización de la información y la facilidad de acceso a ella.

4.3.2. La Reserva de la información.

Para obtener un buen diagnóstico sobre la política de transparencia en las instituciones públicas, hay que resolver la siguiente pregunta ¿cómo hacer pública la transparencia?. Esto es qué tipo de información se debe transparentar y cuál se debe reservar, cómo debe hacerse tal clasificación.

En Baja California la ley indica en su artículo 17 que “el acceso a la información pública será restringido, cuando ésta sea clasificada como reservada o confidencial”, por un período de cinco años, que podría extenderse hasta ocho,

siempre y cuando encuadre en alguna de las hipótesis de excepción establecidas (LAIPEBC, 2005). Con base en eso, se ha restringido diversa información que a juicio de los sujetos obligados no debe darse a conocer a la ciudadanía por razones de interés superior del estado.

Según Avendaño (2011) los datos disponible en los informes de la unidad concentradora de transparencia del poder ejecutivo, indican que han sido notificadas 4,353 solicitudes, de las cuales el 86.7% fueron respondidas afirmativamente (respuesta total o parcial), mientras que 13.3% no fueron respondidas por diferentes causas, de las cuales los motivos por reserva, confidencialidad o información no disponible alcanzaron en conjunto el 5.5 % de las no respuestas (UCT, 2010).

También se destacable que desde 2006 hasta la fecha, el poder ejecutivo ha realizado 140 acuerdos de reserva de información, a partir de solicitudes recibidas, en donde el 67.9% fue reservada en 2006, año en que se abrió al público la unidad de transparencia; en 2007 se reservó el 10.0%; el 7.9% en 2008; el 10.7% en 2009; y el 3.6% se han reservado en lo que va del 2010. A juzgar por estos datos, fue en el gobierno del ex gobernador Eugenio Elorduy Walther, cuando se optó por emitir el mayor número de acuerdos de reserva que alcanzó el 77.9% del total emitido hasta la fecha. En tanto, que el resto de acuerdos de reserva (22,1%) han sido declarados en lo que va del sexenio del actual gobernador, Guadalupe Osuna Millán (Avendaño (2011).

Asimismo, al observar los datos por dependencia encontramos que son dos instancias del poder ejecutivo bajacaliforniano las que más acuerdos de reservas han realizado, la Secretaría de Seguridad Pública y el Sistema Educativo Estatal. La primera ha emitido el 17.1% del total de los acuerdos de reserva, mientras que la segunda el 8.6%, cómo puede apreciarse en la tabla 4.5.

Tabla 4.5. Acuerdos de reserva, emitidos por los sujetos obligados del Poder Ejecutivo de Baja California, 2006-2010.

SUJETOS OBLIGADOS	ACUERDOS EN RESERVA	%
Secretaría de Seguridad Pública Estatal	24	17.1
Oficialía Mayor de Gobierno	6	4.3
Secretaría General de Gobierno	5	3.6
Oficina del Ejecutivo	4	2.9
Sistema Educativo Estatal	12	8.6
Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano	4	2.9
Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado	4	2.9
6 Dependencias con 3 acuerdos cada una	18	12.9
31 Dependencias con 2 acuerdos cada una	62	44.3
Dependencias con 1 acuerdo	1	0.7
Total de reservas	140	100.0

FUENTE: Elaboración de Avendaño (2011) con datos de la Unidad Concentradora de Transparencia del Poder Ejecutivo de Baja California, 2010. Disponible en http://www.transparenciabc.gob.mx/indices_acuerdos.html.

De lo anterior, parece muy explicable por razones de seguridad que se reserve información, por ejemplo, temas sobre seguridad pública y educación. Lo mismo información cuya reserva no es cuestionable, como son datos sobre la seguridad de funcionarios públicos, uso de autos blindados, números telefónicos, escoltas asignados, bitácoras de vuelo, planos de oficinas de gobierno, etc.,

Sin embargo, hay otra información que se ha restringido sin explicación, de los cuales no hay acceso a la información ni siquiera en forma parcial. Por mencionar algunos ejemplos: la información relacionada con operativos policíacos realizados en diversas partes del Estado, o la que tiene que ver con conocidos personajes del Estado, así como la información fiscal de las dependencias y entidades del poder ejecutivo estatal. O la información sobre asuntos polémicos y sensibles en la entidad está completamente vedada para la ciudadanía en el Ejecutivo Estatal de Baja California. Casos como el de la jovencita Paulina Ramírez Jacinto, a quien le fue impedido un aborto por motivos de violación; el conflicto generado a raíz de la formación de un nuevo sindicato magisterial denominado Sindicato Estatal de Trabajadores de la Educación (SETE), que causó enfrentamientos con el SNTE y el Gobierno del Estado, tema que tanto el

Sistema Educativo Estatal (SEE) como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, han decidido mantenerlo en reserva. (Avendaño, 2011, p. 216)

Los resultados obtenidos por Baja California en la Métrica de Transparencia 2010 (CIDE, 2010), respecto a la información reservada e información confidencial, resultan también ilustrativos de la situación en esta entidad. En el primer tipo de información el estado está ubicado en la posición 31 de todo el país, con un promedio de 0.75, sólo por encima de Sonora y Jalisco y por debajo del promedio nacional que fue de 0.88; y en cuanto a la información reservada, Baja California se ubicó en el lugar 27, con un promedio de evaluación de 0.3000, también por debajo de la media nacional que fue de 0.50.

En la siguiente tabla 4.6 se dan a conocer algunos ejemplos de la información reservada en Baja California.

Tabla 4.6. Algunos ejemplos de información en reserva en el Poder Ejecutivo de Baja California

Información reservada	Fecha de la reserva	Justificación para la reserva	Responsable de la reserva
Información adjudicaciones directas de la SSPE	10 junio 2009	Las adjudicaciones tienen justificación con base en la Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del estado. Contienen información específica sobre Programas Operativos Anuales de la dependencia relacionadas con acciones y equipamiento del cuerpo policiaco.	Secretario de Seguridad Pública
Información de motines en Tijuana ocurridos el 21 de junio de 2008	No disponible	No disponible	No disponible
Operativo realizado el día 21 de Junio de 2008 en el Municipio de Tijuana, B.C. en la Colonia Herrera.	12 enero 2009	La información forma parte de una averiguación previa relacionada con delitos del fuero federal y delincuencia organizada. Su publicación pondría en riesgo los sistemas de protección del Gobernador	Secretario de Seguridad Pública
Terrenos patrimonio del Estado en litigio	20 febrero 2006	Con la difusión de la información se podría perjudicar la impartición de justicia, porque pudiera propiciarse un manejo discriminado y subjetivo de la información	Secretario General de Gobierno
Estudios de Factibilidad de Punta Colonet	1 marzo 2007	No disponible	No disponible
Acuerdo de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la joven Paulina Ramírez	3 abril 2006	Ante petición expresa de Paulina y porque el acuerdo contiene elementos, que a juicio de la peticionaria, deben considerarse como confidenciales y reservados.	Secretario General de Gobierno
Convenio entre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal de Electricidad sobre el subsidio a las tarifas eléctricas domésticas para los años 2007, 2008 y 2009.	2 abril 2007	De acuerdo con la clausulan novena del Convenio de colaboración, la partes que en él intervinieron se comprometen a “respetar los principios de confidencialidad y reserva respecto a la información que utilicen en el marco del convenio”	Secretario General de Gobierno
Datos laborales de los empleados en juicios laborales.	25 agosto 2006	Los pleitos laborales que se sostienen se consideran asuntos en trámite y en los que en consecuencia, aún no se ha pronunciado resolución o laudo que hubiese quedado firme.	Secretario General de Gobierno

Información y documentación relacionada con la construcción de la obra pública denominada Planta Eólica	6 abril 2009	Al requerirse el contrato celebrado, se está refiriendo a constancias que forman parte de un procedimiento administrativo de obra pública en trámite, en el que aún no se ha emitido determinación definitiva y que por tanto, no ha quedado firme.	Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado
Información y documentación relacionada con la construcción de la obra pública denominada Construcción de Edificio de Estacionamiento en Centro de Gobierno, en Mexicali B.C.	31 mayo 2010	La petición se refiere a constancias que forman parte de un procedimiento administrativo de obra pública en trámite, en el que aún no se ha emitido determinación definitiva y que por tanto, no ha quedado firme.	Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado
Auditoría Administrativa y Financiera a los Estados Financieros del CECYTEBC Plantel Mexicali	5 junio 2009	La difusión de la información puede causar un serio perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, a la impartición de justicia y puede entorpecer la información referente a averiguaciones previas a cargo de la Procuraduría General de justicia del Estado, poniendo en riesgo el resultado de las investigaciones.	Contralor General del Estado
Documentos, constancias, promociones, acuerdos, contrato de explotación de la Vía General de Comunicación Ferroviaria Tijuana-Tecate, celebrado con CARRIZO GORGE RAILWAY INC., así como las constancias procedimiento administrativo de rescisión relacionado con el contrato enunciado	11 junio 2008	Que de proporcionarse al solicitante la información, el director de ADMICARGA estaría violentando lo dispuesto en la ley de acceso a la información, ya que incumpliría con la obligación de custodiar y cuidar la documentación e información a la cual tiene acceso derivado de su cargo y que además tiene la obligación de evitar el uso indebido, sustracción, inutilización, ocultamiento, daño o destrucción, ante lo cual puede ser sancionado con una falta administrativa grave.	Director de la Administradora de la Vía Corta Tijuana-Tecate.
Información referente al proceso de homologación del personal Docente y Administrativo del CECYTEBC	24 septiembre 2009	El solicitante, al hacer referencia al Proceso de Homologación del Personal Docente y Administrativo del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Baja California; se está refiriendo a los asuntos en trámite, y en los que, en consecuencia, aun no se ha pronunciado resolución o laudo que hubiere quedado firme.	Director General del Cecyte B.C.

FUENTE: Elaboración de Avendaño (2011) con información de la página electrónica de la Unidad Concentradora de Transparencia, disponible en http://www.transparenciabc.gob.mx/indices_acuerdos.html.

Ante el panorama poco favorable para el tema de la transparencia por parte de los sujetos obligados y de los ciudadanos nos percatamos que en gran parte se debe a un asunto que tiene que ver con la cultura.

La cultura de la Transparencia es uno de los principales retos que se enfrenta en la actualidad, dado que se requiere de un gran esfuerzo institucional por involucrar más a la ciudadanía en el conocimiento de los asuntos públicos y en la toma de decisiones, lo cual es vital para la rendición de cuentas y el ejercicio responsables del gasto público.

Cuadro 4.5. Posicionamiento de los informantes respecto a la cultura de la transparencia.

Pregunta 1	Pregunta 2
¿Considera que Baja California cuenta con niveles aceptables de	¿Considera que el Gobierno del Estado cuenta con estrategias y mecanismos suficientes y adecuados para fomentar la

	cultura de la Transparencia?	cultura de la Transparencia?
Informante 1	No existen niveles óptimos de cultura de la Transparencia por la falta de una autoridad rectora en la materia haga cumplir la ley a los sujetos obligados	Además de los esfuerzos del Poder Ejecutivo se requieren mayores estrategias en los demás sujetos obligados.
Informante 2	La responsabilidad es del Ejecutivo del Estado pero también de los demás sujetos obligados (UABC, Legislativo, PDH, Judicial, Municipios).	El Ejecutivo, si cuenta con estrategias: folletos, portal de internet, una botarga para los eventos. Programas de cultura y campañas de difusión.
Informante 3	La población está más compenetrada con el quehacer gubernamental; hace falta la implementación de la transparencia como una política pública.	El ejecutivo hacer esfuerzos que han sido ejemplo en otros Estados; hacen falta pasos por dar, como lo es la consolidación del órgano garante.

FUENTE: Elaboración propia en base a las entrevistas.

De lo anterior, se desprende que la cultura de la transparencia está en construcción y es responsabilidad del gobierno y de los gobernados, de las instituciones y de los sujetos obligados. Los informantes consideran que no hay nivel óptimo cultural debido a las deficiencias en la legislación y a la falta de estrategias por parte de los sujetos obligados. Asimismo que los ciudadanos tiene mayor involucramiento en el quehacer gubernamental pero falta una auténtica política pública al respecto y de consolidar el órgano garante.

El próximo capítulo nos dará cuenta del fortalecimiento del Ejecutivo en materia de transparencia con la reforma de 2010.

CAPÍTULO V

EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES GARANTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN BAJA CALIFORNIA

En el capítulo anterior, quedó de manifiesto que hasta el año 2010, -año en que se publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado de Baja California (LTAIPEBC-2010) -la creación formal de un órgano garante que vigilara y resolviera las controversias entre solicitantes y sujetos obligados era la principal asignatura pendiente en materia de transparencia en Baja California.

La LTAIPEBC-2010) señala que el órgano garante será el Instituto de Transparencia de Baja California, que fue puesto en operación a partir del 1ro de junio de 2011.

En este capítulo partiremos con la premisa que el Ejecutivo estatal ha establecido en el Plan de Desarrollo 2008-2013 en el apartado 6 que se denomina *Gobierno al servicio de la gente: Transparencia y rendición de cuentas*. Daremos a conocer la Estructura administrativa en el tema de transparencia y acceso a la información pública con la que funcionó la LAIPEBC-2005; y dado que el centro de la reforma se centra lo que es el Órgano garante. Daremos a conocer el *concepto que estableció al respecto la suprema corte de justicia de la nación* en la resolución del caso Querétaro en controversia constitucional.

Finalmente esbozaremos el contenido de la LTAIPEBC-2010 lo que la *reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública en Baja California para el fortalecimiento del poder ejecutivo estatal*.

5.1. El gobierno al servicio de la gente: transparencia y rendición de cuentas

En el Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013 (PED), documento rector de la planeación, el Poder Ejecutivo, se atienden líneas de acción específicas que impactan en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado en el tema de transparencia y la rendición de cuentas.

En el Eje Temático número 6 denominado *Gobierno al Servicio de la Gente*, se describe lo que esto significa para el gobierno. Significa: hacer un gobierno certificado en sus procesos, innovador, de profunda convicción y calidad humana, participativo y corresponsable con el sector social, público y privado; privilegiando la atención ciudadana y garantizando el Estado de Derecho, con un ejercicio gubernamental de transparencia y rendición de cuentas, que promueva el desarrollo sustentable en beneficio de todos los ciudadanos del estado.

Si analizamos el PED (2008-2013), observamos que el eje Gobierno al Servicio de la Gente cuenta con un Sub-eje titulado “Estado de Derecho y Desarrollo Democrático (6.2)”, el cual a su vez contiene cuatro puntos importantes uno de ellos corresponde al tema de “Transparencia y Rendición de Cuentas (6.2.4)”, donde se agrupan un conjunto de objetivos y estrategias con las que se pretende establecer las condiciones para garantizar la gobernabilidad, teniendo a la democracia como un sistema de vida para todos los habitantes del estado y como práctica cotidiana en las instituciones.

El tema de Transparencia y Rendición de Cuentas (6.2.4.), se divide a su vez en tres subtemas. El tercero de ellos “Información al alcance de la gente (6.2.4.1.3.) “, contiene dos estrategias que impactan de manera directa en las funciones de la Unidad Concentradora de Transparencia del Estado (UCT) y en

Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a continuación se transcriben integras del PED: *“Fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública que se ponen a disposición de los ciudadanos a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, con la finalidad de garantizar la transparencia del quehacer gubernamental.”* Asimismo, *“Fortalecer los órganos y organismos encargados de facilitar y garantizar el acceso a la información pública gubernamental y de protección de los datos personales, y fomentar la cultura de transparencia en la sociedad.”*

Sin duda, ambas estrategias contempladas en el PED, inciden en la operación y funcionamiento de la UCT del Gobierno Estatal, pues se refieren a fortalecer tanto los mecanismos de acceso a la información pública (función actual de la UCT), como a los órganos y organismos encargados de facilitar este derecho a los ciudadanos (UCT como un órgano).

También, repercuten en las actividades que realiza el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, el cual es un organismo ciudadano, con atribuciones de consulta, promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información de los Bajacalifornianos que tiene impacto en las políticas que se dictan en la Administración Pública Estatal.

5.2. Estructura y Funcionamiento del Poder Ejecutivo en materia de Transparencia antes de la reforma de 2010

El Poder Ejecutivo del Baja California, creó la Unidad Concentradora de Transparencia (UCT), como una estructura administrativa dependiente de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado, cuyo propósito consiste en recibir y despachar las solicitudes de acceso a la información pública que se formulen a cada dependencia o entidad perteneciente a la Administración Pública del Estado.

Dentro de su organigrama estructural cuenta con dos áreas subordinadas; una es la Coordinación de Atención Ciudadana y la otra es la Coordinación de Enlace y Seguimiento (ver figura 5.1).



FIGURA 5.1 Estructura administrativa de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado

Fuente: www.bajacalifornia.gob.mx

Sus funciones se encuentran previstas en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y en el propio Reglamento Interior de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado, entre ellas se destacan: I. Recibir las solicitudes de acceso a la información pública, así como de corrección de datos personales, que se formulen a las dependencias y entidades de la Administración Pública del Poder Ejecutivo. II. Orientar a los particulares en la elaboración de solicitudes a efecto de suplir cualquier deficiencia y brindar asesoría para dar seguimiento a las mismas en medios electrónicos; III. Dirigir y coordinar los procesos de trámite y

seguimiento de información y corrección de datos con las dependencias y entidades, entre otras³⁹

A pesar de esta estructura bien definida y de las funciones enunciadas,- como hemos descrito en el capítulo anterior,- Baja California es el único Estado de la República que no cuenta con un organismo especializado, imparcial con autonomía operativa, de gestión y de decisión para atender el tema de transparencia, existe solamente un Consejo Ciudadano de Transparencia, sin atribuciones para sancionar a las autoridades que incumplen sus obligaciones de transparencia, además opera sin presupuesto y sus integrantes tienen carácter honorífico.

Cuando a un ciudadano se le niega su derecho de acceso a la información pública tiene la posibilidad de recurrir la decisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, mediante un recurso de revisión. Esto implica un desgaste judicial que retrasa significativamente el acceso a la información que se resguarda en ocasiones arbitrariamente y en forma discrecional por parte de la autoridad, con el argumento de ser confidencial, que como resultado desalentador, desmotiva la participación ciudadana y la cultura de la transparencia en el conocimiento de los asuntos públicos.

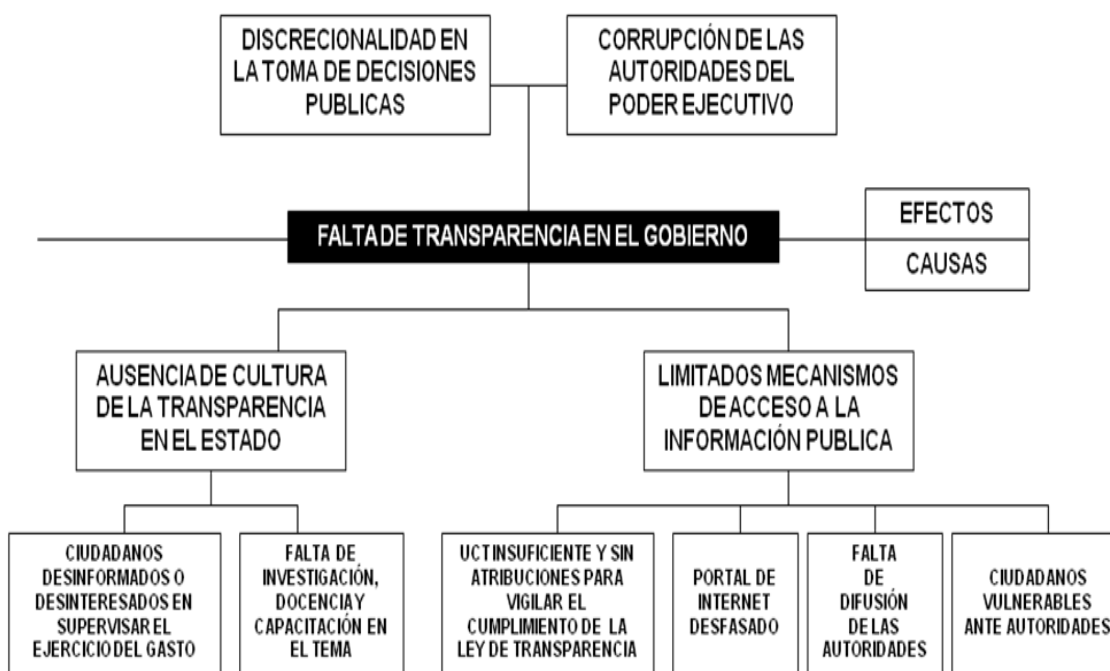
De esta forma, podemos afirmar que en Baja California se presenta un diseño institucional complejo y difuso en materia de transparencia, pues dispersa

³⁹ Otras atribuciones contempladas en la ley son: 1. Recibir del titular o sujeto obligado la información pública solicitada o en su caso el acuerdo o contestación que recaiga a la solicitud. 2. Entregar a los interesados la información pública que remitan las dependencias y entidades del poder ejecutivo, que den respuesta a cada solicitud y tramitar la corrección de datos personales en los términos de los ordenamientos aplicables. 3. Realizar las notificaciones relacionadas con resoluciones, acuerdos, requerimientos, avisos y demás situaciones que el solicitante deba conocer. 4. Recibir los recursos de inconformidad que interpongan los solicitantes y turnarlos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. 5. Elaborar los informes de acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo. 6. Emitir los formatos de solicitud y demás instrumentos que la Ley y su reglamento prevén, para facilitar el acceso a la información pública, así como el material de difusión, así como el material de difusión que se requiera. 7. Difundir y promover la cultura de acceso a la información pública en el Estado. 8. Fungir como enlace entre los titulares o sujetos obligados y el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 9. y Mantener actualizado el índice de información reservada, con base en los acuerdos de reserva que emitan los titulares o sujetos obligados.

en diversas instituciones con distintos ámbitos de competencia, las atribuciones para garantizar el acceso a la información pública, alentando la confusión en los ciudadanos que intentan conocer la información que obra en posesión del Gobierno Estatal, colocando en riesgo la certeza en el respeto de ese derecho fundamental.

La ausencia de una política integral para fortalecer los mecanismos de acceso a la información pública, la cultura de la transparencia y a las instituciones que velan por estos derechos, se presentan como las principales causas de la falta de Transparencia en el Gobierno, generando como efecto la discrecionalidad y el riesgo latente de corrupción gubernamental. (Ver Árbol de problemas)

ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: Elaboración Propia

5.3. Concepto de órgano garante por la suprema corte de justicia de la nación

Para el objetivo de esta investigación resulta revelador e ilustrativo analizar la postura que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado mediante la resolución de sus fallos judiciales, específicamente respecto de los OAIP's.

Esto ya se ha materializado, mediante lo que especialistas en transparencia han llamado la resolución del "Caso Querétaro", que se tradujo como sentencia a las Acciones de Inconstitucionalidad Acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, promovidas por el Procurador General de la Republica y Partido del Trabajo en contra de reformas a la Constitución de Querétaro y la Ley Electoral de la misma entidad el 25 de septiembre de 2008.

El tema resulta por demás relevante dado que entre las disposiciones Constitucionales que fueron impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad⁴⁰, resalta la siguiente:

Procurador General de la República, expediente 76/2008	De la Constitución Política del Estado de Querétaro: 1. 2. 3. Reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública: artículo 33, párrafo primero. 4.
---	--

⁴⁰ La propuesta impugnada del texto del artículo 33, párrafo primero señalaba lo siguiente: "La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, es el organismo público autónomo, mediante el cual el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos y de acceso de toda persona a la información pública; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento."

	5.
--	----

Fuente: Suprema corte de Justicia de la Nación (Acción de Inconstitucionalidad 76/2008)

De la redacción anterior, se desprende la intensión que tuvo en ese momento el Poder Constituyente de Querétaro de fusionar la función de los derechos humanos con la de acceso a la información pública en una sola institución pública, que a la postre resulto inconstitucional.

Lo interesante de esta cuestión legal, es conocer los *argumentos* esgrimidos tanto por los Ministros del Alto Tribunal Jurisdiccional del País, como la motivación que originó que los legisladores de Querétaro pretendieran fusionar ambas atribuciones del Estado.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro al rendir su informe⁴¹ con relación a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **76/2008**, **77/2008** y **78/2008**, manifestó que el Congreso tuvo fundadas y sobradas razones para confiar ambas funciones a un solo ente, es decir, la reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública. Entre los argumentos, destacaba lo siguiente:

1)... La administración pública, por estar de por medio recursos públicos, funciona con vista al principio de economía [...]; 2) Dadas las características poblacionales del Estado y de que su territorio no es extenso, desde el punto de vista económico no se justifica la existencia de dos instancias que se dediquen a la defensa de los derechos humanos.[...]; 3) El Poder Legislativo del Estado de Querétaro entiende la especialización [...] no exclusiva de algún

⁴¹ Fojas 279 a 298 y 409 a 424 del primer tomo del expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y Acumuladas.

ente; 4) El artículo 6° constitucional obliga al Congreso de la Unión y a los Congresos locales a prever la existencia de un ente especializado e imparcial, pero no les prohíbe [...] sea confiada al ente que dentro del Estado de Querétaro tiene la responsabilidad de velar por el respeto de los derechos humanos; 5) [...] La Constitución Federal no señala, ni distingue, que la Comisión de Derechos Humanos y el órgano [...] para tener acceso a la información pública gubernamental deban estar separados...

Estos argumentos fueron desestimados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ello sin duda, guarda una íntima conexión la problemática que se pretende demostrar en el diseño institucional del Órgano Garante que se encuentra vigente en el Estado de Baja California.

En el considerando Séptimo de la resolución del “Caso Querétaro” los Ministros sostuvieron fundado el planteamiento de invalidez al estimar que la fusión de los organismos estatales de derechos humanos y de acceso a la información en un solo órgano *es inconstitucional*, principalmente porque afecta los principios de autonomía y de especialización reconocidos en el artículo 6° de la Norma Suprema.

El tema relativo a la creación de órganos autónomos estatales es una cuestión principalmente de carácter orgánico, que en ocasiones presenta una íntima relación con la adecuada protección de los derechos fundamentales. En ese sentido el Alto Tribunal ha reconocido que los derechos fundamentales implican no sólo deberes de abstención (obligaciones de no hacer) para los poderes públicos, sino también deberes positivos de promoción (obligaciones de hacer) para su efectiva salvaguarda.

Bajo ese contexto, en la especie, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos locales, en el sentido de establecer, por un lado, un instituto de control y vigilancia de acceso a la información y, por

otro lado, una comisión estatal de derechos humanos (artículos 6º y 102, apartado B, constitucionales).

En el caso, la Constitución de Querétaro, fue más allá del margen de configuración que la Norma Suprema otorga a los órdenes jurídicos locales, toda vez que la fusión de los organismos mencionados en la pretendida *Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública* representa una distorsión injustificada de la distribución orgánica constitucionalmente prevista.

Esa distorsión es relevante e injustificada, en virtud de los principios de autonomía y especialización previstos en los artículos 6º y 102, apartado B, de la Norma Suprema.

El hecho de que la Constitución Federal exija la creación, por un lado, de una comisión estatal de derechos humanos y, por otro lado, de un organismo de acceso a la información, implica la existencia de un mandato constitucional en el sentido de que ambos organismos deben ser autónomos (inclusive) uno del otro, lo que, desde una perspectiva lógica, resulta imposible en caso de que se encuentren fusionados.

Además, la fracción IV del artículo 6º Constitucional es determinante en atribuirles a los OAIP's, especialidad en la materia, es decir, éstos deben conocer exclusivamente del derecho de acceso a la información, por lo que no resulta procedente que dicha materia se sume a las que ejerce otro órgano, aun cuando ese otro órgano esté dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión; o bien, se pretenda, como acontece en la especie, fusionar dos órganos que han sido establecidos en la Constitución Federal con alcances diversos.

En otras palabras, la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del órgano garante del derecho de acceso a la información para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del Estado.

Como fundaron los Ministros, fusionar las comisiones de derechos humanos y de acceso a la información en el Estado de Querétaro o dotar a cualquier otro órgano del Estado que no tenga como única especialidad el acceso a la información, contraviene, de manera expresa, el texto constitucional contenido en el artículo 6º, en virtud de que el órgano que se crea por virtud del artículo 33 de la Constitución del Estado, no es un órgano especializado en materia de acceso a la información pública.

En *conclusión*, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos federales y locales, en el sentido de constituir, por una parte, institutos de control y vigilancia de acceso a la información especializados y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, y, por otro lado, comisiones de derechos humanos (artículos 6º y 102, apartado B, constitucionales).

5.4. La reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública en Baja California: el fortalecimiento del Poder Ejecutivo Estatal

La falta de actualización de la Ley de Acceso a la Información Pública representaba obstáculos en la implementación de un diseño institucional moderno adaptado a las necesidades actuales, con procedimientos novedosos y atractivos para motivar la participación ciudadana y conocer los beneficios e importancia de ejercer su derecho de acceso a la información.

A continuación delineamos la LTAIPBC-2010 contrastando lo que fue la ley LAIPBC- 2005 en lo que se refiere al órgano garante que era la asignatura pendiente.

5.4.1. Órgano garante de Baja California que derivó de la LAIPEBC-2005:

Naturaleza confusa del órgano garante y duplicidad de esfuerzos por las instituciones existentes. En Baja California a pesar de que garantizo el derecho de acceso a la información, mediante la promulgación de la LAIPEBC-2005⁴²; dicho ordenamiento fue un avance pero insuficiente debido a la falta de un autentico órgano garante. Villanueva, Gómez y Pacheco (2005) han señalado mediante indicadores legales, la eficacia de los órganos garantes, entre los que destaca la preocupante naturaleza del diseño institucional que se instrumentó en Baja California.

Entre los aspectos mínimos que se contienen en el indicador legal correspondiente al Órgano Garante, están los siguientes:

Cuadro 5.1 Elementos del Indicador legal para Órganos Garantes

1	OPERATIVO A) Autonomía Constitucional. B) Designación de integrantes por el Poder Legislativo. C) Interpretar en el orden administrativo la Ley. D) Elaborar formatos de solicitudes de acceso y corrección de datos personales. E) Cooperar con los demás sujetos obligados, estados, municipios, órganos garantes, mediante la celebración de acuerdos o programas. F) Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación. G) Designar a los servidores públicos a su cargo. H) Preparar su presupuesto anual. I) Vigilar el cumplimiento de la Ley. J) Imponer Sanciones.
	ACCESO A LA INFORMACIÓN A) Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.

⁴² Decreto que promulga la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, con fecha 12 de agosto de 2005.

2	B) Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes. C) Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. D) Ordenar a las entidades públicas que proporcionen información a los solicitantes y vigilar a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a las obligaciones de transparencia. E) Hacer del conocimientos del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, las presuntas infracciones a la Ley.
3	PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES A) Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades. B) Establecer los lineamientos para el acceso y rectificación de datos personales.
4	CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN A) Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades. B) Capacitación a los servidores públicos. C) Difundir entre los servidores públicos y los particulares los beneficios del manejo público de la información, así como sus responsabilidades en su buen uso y conservación. D) Celebrar convenios y dar su debido seguimiento.
5	PROMOCIÓN DE CULTURA DE LA TRANSPARENCIA A) Cooperación de los sujetos obligados con el Órgano Garante para su capacitación. B) Planes y programas de educación básica, media y/o normal, universidades. C) Realización de estudios e investigaciones en la materia y publicar para difundir y ampliar el conocimiento sobre Transparencia. D) Organización de seminarios, talleres, congresos, etc

Fuente: Ernesto Villanueva, Perla Gómez y Carolina Pacheco

De los 5 grandes temas donde los especialistas citados, clasificación las facultades del Órgano Garante, se les asignó un valor de 5 puntos a Operativo y Acceso a la Información.

En cuanto al rubro de Protección de Datos Personales, Capacitación y Difusión, así como Promoción de Cultura de la Transparencia, se les otorgo los 5 puntos restantes para obtener un total de 10 puntos a evaluar para el indicador de Órgano Garante.

Cuando se determina que los integrantes de los Institutos o Comisiones de Transparencia y Acceso a la Información Pública tendrá carácter honorífico, al total del puntaje asignado se le restaran 4 puntos, en virtud de que de nada sirve el contar con un catálogo de facultades eficaces si los miembros no se ocuparan a cabalidad del ejercicio de los mismos por la característica honorífica de su cargo.

Los resultados del puntaje asignado a los órganos garantes del país, según la visión de Villanueva, Gómez y Pacheco son los siguientes:

Cuadro 5.2. Resultados de puntuación del Indicador legal correspondiente a cada Órgano Garante

ESTADO	PUNTOS
Morelos	10.00
Colima	9.64
Campeche	8.90
Quintana Roo	8.90
Gobierno Federal	8.81
Guanajuato	8.63
Zacatecas	7.62
Nayarit	7.34
Querétaro	7.07
Sinaloa	6.61

Jalisco	6.61
Durango	5.97
Estado de México	5.96
San Luis Potosí	5.32
Distrito Federal	5.23
Puebla	5.23
Michoacán	4.77
Yucatán	4.68
Nuevo León	3.58
Sonora	3.58
Baja California	3.31
Coahuila	1.01
Aguascalientes	0.00
Baja California Sur	0.00
Tamaulipas	0.00
Tlaxcala	0.00
Veracruz	0.00

Figura 1.8 (Fuente: Ernesto Villanueva, Perla Gómez y Carolina Pacheco.

De los 27 estados estudiados Baja california ocupa los últimos lugares. Lugar 27 con 3.31 de calificación. Estos resultados y el diagnóstico realizado en el

capítulo anterior nos llevan a la argumentación de la urgencia de un nuevo diseño legal para el tema de transparencia y rendición de cuentas.

5.4.2. Características que deben poseer los órganos garantes de Acceso a la información pública.

Según los informantes, los órganos garantes, deben ser especializados autónomos, con independencia e imparcialidad y con personalidad jurídica y patrimonio propio con competencia para resolver los recursos de revisión y fomentar la cultura de la transparencia. Facilitador de herramientas al ciudadano para acceder a la información pública.

Cuadro 5.3. Características del órgano garante según informantes

	Pregunta 2 ¿Cuáles son las características que debe tener el órgano garante del acceso a la información en Baja California?
*Informante 1	Un instituto autónomo, con independencia e imparcialidad y con personalidad jurídica y patrimonio propio con competencia para resolver los recursos de revisión y fomentar la cultura de la transparencia, debe ser una instancia diferente al TCA.
**Informante 2	Una instancia autónoma, independiente de cualquier autoridad, debe contar con imparcialidad, capaz de facilitar herramientas al ciudadano para que acceda a la información pública.
Informante 3	El órgano garante debe ser especializado, autónomo e imparcial.

FUENTE: Elaboración propia a partir de las entrevistas

Como puede observarse las respuestas de los informantes coinciden con los lineamientos legales y con la teoría que se ha elaborado al respecto, es decir crear un organismo autónomo, con independencia e imparcialidad y con personalidad jurídica y patrimonio propio con competencia para resolver los recursos de revisión.

Hasta el 2010 en Baja California, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, fungió como el órgano garante del derecho a la información pública y a la protección de los datos personales. Este diseño institucional adoptado por Baja California durante estos años de vigencia, fue único en el país, y se desarrolló buscando evitar engrosar el aparato burocrático del estado, creando más organismos autónomos, aprovechando a una de las instituciones existentes generando ahorro en el gasto público. De esta forma se ampliaron las facultades del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que ejerciera la función de garantizar el acceso a la información, por considerar que este organismo jurisdiccional cumple con las características previstas en la Constitución Federal, en lugar de crear una nueva estructura que provocara la proyección de mayores recursos.

Hasta el 2010, la Constitución del Estado de Baja California, en su artículo 7, establecía la creación de un organismo ciudadano con atribuciones de consulta, propuesta, promoción y difusión de acceso a la información pública, donde sus titulares tendrán el carácter de honoríficos.

Este organismo era denominado en la Ley de Acceso, como Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conformado por tres integrantes: uno de la Universidad Autónoma de Baja California; otro del Consejo Coordinador Empresarial y el último del Colegio de la Frontera Norte. Dentro de sus atribuciones, está la de formular recomendaciones genéricas a los sujetos obligados, mas sin embargo estas recomendaciones no son vinculantes, situación que desvirtúa su funcionamiento y debilita sus pronunciamientos.

Bajo este contexto, contrario a lo que ocurre en las demás entidades federativas, podemos afirmar que en Baja California existe un organismo que tiene funciones de promoción y propuesta ciudadana en materia de transparencia y otro organismo con atribuciones para resolver los recursos de revisión que promuevan los ciudadanos ante la negativa de acceso a la información.

5.4.3 Iniciativa ciudadana de ley de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Con el tema de la falta de un Órgano Garante del Acceso a la Información Pública consolidado y fortalecido en Baja California, el Presidente del Consejo Ciudadano de Transparencia, Lic. Armando León Ptacnik tomó la determinación de presentar por primera vez en la historia de nuestra entidad, la primer Iniciativa Ciudadana ante el Congreso del Estado, y colmar ese vacío que no se cubría desde 2005, año en que inició la vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Esta propuesta, fue presentada ante la oficialía de partes del Congreso del Estado, el día 6 de octubre del año 2009, y llevó el respaldo de 1360 ciudadanos, cumpliendo estrictamente los requisitos previstos en la Ley de Participación Ciudadana de Baja California, cuyo título fue reconocido como *Iniciativa de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California*.

Del análisis a la exposición de motivos se puede destacar claramente la referencia que hace el inicialista acerca de que

... no fue sino hasta el año 2005 (ocupando el lugar número 28 en orden de emisión), cuando a insistencia de un grupo de ciudadanos apoyados por el Consejo Coordinador Empresarial

del Estado de Baja California, el Estado Bajacaliforniano promulgó y publicó su ley de acceso a la información pública, rescatando el hecho de que se contempló la formación de un Consejo Ciudadano promotor del acceso a la información pública del Estado...⁴³.

Entre sus principales *motivaciones*, destaca la convocatoria encabezada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, hacia los demás poderes, gobiernos municipales y el Consejo Ciudadano de Transparencia, dando inicio a una etapa de 6 meses de trabajo a partir del día 1º de febrero de 2008, cuyas conclusiones no fueron tomadas en cuenta, y en contraposición se presentaron diversas propuesta legislativas con deficiencias mayores, como la pretensión aberrante de que Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, se consolidara como el Órgano Garante, vulnerando las características y particularidades que impone la Constitución Federal para estos entes públicos.

Sin embargo, el documento también rescata que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando resolvió las Acciones de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77 y 78, conocidas en el escenario público como “Caso Querétaro”⁴⁴, (ya descrito en el capítulo anterior), decretó la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 33 de la citada entidad que pretendía fusionar la Comisión Estatal de los Derechos Humanos con el Órgano Garante, sentando un poderoso precedente, que exhibe al modelo de OAIP impulsado durante varios años en Baja California, con su fusión en el Tribunal de los Contencioso Administrativo.

Entre los principales objetivos de la Iniciativa Ciudadana impulsada por el Presidente del Consejo Ciudadano de Transparencia, resalta la creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California, como organismo público especializado, ciudadanizado, dotado de autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso

⁴³ Exposición de Motivos de la Iniciativa Ciudadana de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California, octubre de 2009, Pág.5.

⁴⁴ Véase el Capítulo 2.4 de la presente investigación, relativo al “Caso Querétaro”.

a la información pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, eliminando la posibilidad de que el Órgano Garante se deposite en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Cabe destacar las respuestas de los informantes respecto del marco jurídico a la pregunta de cómo debería ser la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Cuadro 5.4. Como debe ser el Marco jurídico que garantice la transparencia y el acceso a la información pública.

	Pregunta 2 ¿Cómo considera que debe ser esa legislación para que garantice el respeto de las autoridades al ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información?
Informante 1	No respondió
Informante 2	Se Considera que debe reestructurarse el capítulo del Órgano Garante, respecto del Poder Ejecutivo la legislación es adecuada para atender las solicitudes de los ciudadanos
Informante 3	Acorde a nuestra nueva realidad constitucional y asequible para los particulares tanto en su comprensión como en su aplicación. Debe prever: a) la figura del órgano garante en armonía con la Constitución Federal; b) la obligación a cargo de los entes públicos de difundir indicadores de su gestión; y c) un listado mucho más basto de los sujetos obligados.

FUENTE: elaboración propia en base a las entrevistas

Derivado, sin duda, del marco jurídico están los mecanismos para el acceso a la información pública. Los informantes hicieron una serie de propuestas:

Cuadro 5.5. . Mecanismos de Acceso a la Información Pública,

	Pregunta <i>Cómo considera que deban instrumentarse o mejorarse esos mecanismos para</i>
--	---

	<i>que la ciudadanía tenga mayor acceso a ellos?</i>
Informante 1	Debemos contar con un órgano garante que sancione
Informante 2	Los demás sujetos obligados deben modernizarse ya que solo el Poder ejecutivo cuenta con un sistema de acceso a la información pública.
Informante 3	Deben flexibilizarse los requisitos para acceder a información pública y poner especial atención al costo para la población

FUENTE: elaboración propia en base a las entrevistas

Respecto del *procedimiento de revisión* hay que considerar que es una herramienta que permite al ciudadano defenderse ante la opacidad y discrecionalidad de la autoridad por ocultar la información pública, por ello es una figura fundamental que garantiza la transparencia en beneficio de los ciudadanos.

Los informantes también hicieron sus consideraciones:

Cuadro 5.6. Procedimientos de Revisión

	Pregunta <i>¿Cómo podría fortalecerse la figura del recurso de revisión en Baja California?</i>
Informante 1	Con la revisión de un nuevo órgano garante que sea especializado ya que el TCA, revisa otros temas como son los conflictos administrativo entre los particulares y la administración pública.
Informante 2	Implementando la impugnación electrónica. Que el Órgano Garante conozca de los recursos de inconformidad frente a los demás sujetos obligados. Crear una sala especializada del TCA que resuelva exclusivamente casos de transparencia.
Informante 3	El recurso de revisión como atribución de este Tribunal, eventualmente desaparecerá. (con las reformas de 2010) Para que el recurso de revisión constituya un mecanismo expedito de justicia, es preciso acotar algunas de sus etapas que son estériles; deben ser las Salas quienes dicten la sentencia.

FUENTE: elaboración propia en base a las entrevistas

Los informantes consideraron que *la figura del recurso de revisión en Baja California* podría fortalecerse Con la revisión de un nuevo órgano garante que sea especializado; Implementando la impugnación electrónica. Que el Órgano Garante conozca de los recursos de inconformidad frente a los demás sujetos obligados. Crear una sala especializada del TCA que resuelva exclusivamente casos de transparencia. Finalmente en una visión prospectiva considero uno de ellos que el recurso de revisión como atribución de este Tribunal, eventualmente desaparecería.

5.4.4. Reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública en el 2010.

Como hemos advertido, con las reformas del art. 60 constitucional en México, partir del 2007, se inaugura una nueva visión de las políticas de estado en materia de transparencia, pues desde ese momento se homologan los estándares que deberán regir en materia de acceso a la información pública en el país.

En Baja california, la Ley de transparencia y acceso a la información pública para el estado de Baja California fue Publicada en el Periódico Oficial No. 42, el 01 de octubre de 2010 como consta en el Tomo CXVII, Sección II.

En la nueva ley se refleja el debate en torno a las deficiencias y limitaciones de la LAIPBC 2005 y crea como *Órgano Garante* el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California. Lo que abre una nueva etapa en materia para el fortalecimiento del poder Ejecutivo y en general para todos los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

Generalidades de la LTAIPBC 2010. En lo que se refiere a su *contenido* consta de 112 artículos (10 son transitorios).

Esta ley contiene además de las disposiciones generales artículos referentes a: los sujetos obligados; de la promoción; la cultura de la de la información pública reservada transparencia; la información de oficio; de la información confidencial; del acceso a la información; a las unidades de transparencia; de los comités técnicos de transparencia y acceso a la información pública; el órgano garante; los procedimientos de acceso; del procedimiento de acceso a la información; lo que se refiere a el procedimiento de acceso a los datos personales; al recurso de revisión; las responsabilidades y sanciones.

De este contenido nos interesa destacar lo que respecta lo concierne a los sujetos obligados especialmente lo que tiene que ver con el poder ejecutivo, asimismo lo relativo al órgano garante y a los recursos de revisión.

Sobre el poder ejecutivo, los órganos garantes y el recurso de revisión. Se considera que es aquí donde el ejecutivo se fortalece en materia de transparencia y acceso a la información.

Asegún la nueva ley, el poder ejecutivo debe observar todo lo que se refiera a los sujetos obligados, específicamente, en lo que se refiere a la información que de oficio deben poner a la disposición, además de lo previsto en el artículo 11 que le resulte aplicable, el *Poder Ejecutivo del Estado* deberá dar a conocer: I.- El Plan Estatal de Desarrollo; II.- Los planes y programas que se deriven de la aplicación de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California; III.- El listado de patentes de notarios otorgadas, en términos de la Ley respectiva; IV.- Los ingresos por concepto de participaciones federales, así como por la recaudación fiscal que se integre a la hacienda pública; V.- Las estadísticas e indicadores de gestión relativos a la procuración de justicia; y VI.- Las aportaciones estatales a los municipios. (Art. 14).

La información pública de oficio referida en los artículos que anteceden, deberá mantenerse a disposición de todo interesado en el portal de Internet de los sujetos obligados, sin menoscabo de que dicha información pueda entregarse de manera impresa a petición del solicitante. (Art. 22)

Por lo que se refiere al órgano garante que era uno de las asignaturas pendientes. La nueva ley introduce cambios sustanciales.

Del órgano garante. El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, es un organismo constitucional autónomo, especializado, imparcial, con personalidad jurídica, y con autonomía operativa, presupuestaria, y de decisión; encargado de garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales; de fomentar la cultura de transparencia; de asegurar el cumplimiento de la Ley y de resolver los procedimientos de revisión, conforme a los principios y bases contemplados en la Constitución Política del Estado, respecto de los sujetos obligados descritos en el artículo 6 de esta Ley. (Art. 45).

Con estas reformas desaparecen las entidades que fungían como órganos garantes y se crea el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública como un organismo, autónomo, especializado, e imparcial. Con capacidad de gestión y de decisión.

Asimismo, según la nueva ley el Órgano Garante se integrará por cuatro representantes de la sociedad civil, denominados Consejeros, tres de los cuales tendrán la calidad de Titulares, así como un Suplente que suplirá las ausencias de aquellos (art. 46).

Los consejeros dejan de ser honoríficos lo que les da mayor responsabilidad.

A su vez, el Órgano Garante tendrá su residencia y domicilio en el Estado y ejercerá sus funciones conforme a la siguiente estructura: **I.-** El Pleno como órgano supremo; **II.-** Un Secretario Ejecutivo; y **III.-** La estructura orgánica que acuerde el Pleno de conformidad al presupuesto que se le asigne. (Artículo 49.)

El Pleno del Órgano Garante se integrará por los Consejeros Titulares, funcionará como órgano colegiado, sus decisiones se tomarán por mayoría de votos y sesionará al menos semanalmente. (Artículo 50.-)

Resulta importante dar a conocer las atribuciones lo que le permitirá garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.

Según el Artículo 51, el Órgano Garante tendrá las siguientes atribuciones:

Cuadro 5.7 atribuciones del órgano garante según la LTAIPBC 2010

I.- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;	VII.- Impulsar, conjuntamente con instituciones de educación superior, la investigación, difusión y docencia sobre el derecho de acceso a la información pública;	XIII.- Requerir, analizar y sistematizar los informes que deban emitir y publicar los sujetos obligados;
II.- Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;	VIII.- Promover la realización de estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;	XIV.- Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de los sujetos obligados;
III.- Vigilar y, en caso de incumplimiento de las obligaciones que le impone esta ley, hacer las recomendaciones a los sujetos obligados;	IX.- Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, la Federación, las demás entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;	XV.- Validar los sistemas que instalen los sujetos obligados para recibir solicitudes vía electrónica;
IV.- Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;	X.- Celebrar los convenios para la promoción y difusión de la cultura de la transparencia;	XVI.- Proponer a las autoridades educativas competentes, la inclusión en los programas de estudio de contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública;
V.- Difundir la cultura de transparencia y acceso a la información pública, y la protección de los datos	XI.- Coadyuvar con las instancias correspondientes, para el cumplimiento de la Ley General de Administración	XVII.- Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación; y

personales;	Documental para el Estado de Baja California;	
VI.- Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada sujeto obligado, las presuntas infracciones a esta Ley;	XII.- Establecer los lineamientos para elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales que le presenten los sujetos obligados;	XVIII.- Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

FUENTE: Elaboración propia en Base a la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública en Baja California.

Del procedimiento de acceso a la información. Cualquier persona sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo, podrá solicitar el acceso a la información pública, ante la Unidad de Transparencia que corresponda, mediante el formato que al efecto ésta le proporcione o, en su caso, por escrito libre en original y copia en el que se señale, por lo menos: (art. 57)

Por lo que respecta al tercer punto que aquí nos interesa, *el recurso de revisión*, se considera lo siguiente: El recurso de revisión podrá presentarse, de manera directa o por medios electrónicos, ante el Órgano Garante.

Para tal efecto, las Unidades de Transparencia, al momento de dar respuesta a una solicitud de acceso a la información pública o a los datos personales, le harán saber al particular sobre su derecho de interponer la revisión y la forma de hacerlo. (Art. 77)

Asimismo, por lo que se refiera a su procedencia. El recurso de revisión es procedente en cualquiera de los siguientes supuestos: I.- La negativa de acceso a la información; II.- La declaración de inexistencia de información; III.- La clasificación de información como reservada o confidencial; IV.- La entrega de información en una modalidad distinta a la solicitada, o en un formato incomprensible; V.- La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud; VI.- La negativa de acceso, rectificación, cancelación

u oposición de datos personales; VII.- El tratamiento inadecuado de los datos personales; y VIII.- El cumplimiento de la positiva ficta, por la falta de respuesta a una solicitud de acceso dentro de los plazos establecidos en la ley. (Art. 78).

Según el Artículo 79.- El recurso deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución.

En el caso de la fracción VIII del artículo anterior, el plazo contará a partir del momento en que haya transcurrido el término para dar contestación a la solicitud. En este caso bastará que el solicitante acompañe al recurso, la copia o acuse electrónico de la solicitud.

Estos son algunos rasgos que nos interesa subrayar como elementos que coadyuvan al fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información pública del poder ejecutivo de Baja California.

El Consejo de Vigilancia Ciudadana (CVC) llevó a cabo recientemente el Décimo Monitoreo⁴⁵ de Obligaciones de Transparencia en Baja California, del cual se desprenden los resultados⁴⁶ que de manera esquemática presentaremos.

Cabe señalar que los resultados aquí se presentan se refieren a las calificaciones que obtuvieron los 5 gobiernos municipales y el gobierno estatal para cada una de las obligaciones de transparencia que marca la Ley de Acceso a la Información Pública de Baja California. Estas obligaciones se encuentran en el Capítulo IV, en XXV fracciones del Artículo 11, asimismo en el Artículo 12 que contiene los plazos para las actualizaciones, el Artículo 17 para los ayuntamientos

⁴⁵ Para el desarrollo de este ejercicio de monitoreo, el primero de la administración actual, el Consejo de Vigilancia Ciudadana actualizó su metodología y su herramienta de monitoreo conforme a las nuevas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California que fue reformada y publicada el 1 de Octubre del 2010.

⁴⁶ Información presentada por los miembros del Consejo de Vigilancia Ciudadana (CVC) de Baja California, en conferencia de prensa realizada el 16 de noviembre de 2011 en la ciudad de Tijuana B.C. El objetivo, dar a conocer los resultados del 10o. Monitoreo de obligaciones de transparencia realizado del 15 de octubre al 7 de noviembre del 2011 a los portales de los 5 ayuntamientos del Estado y al portal de la Unidad Concentradora de la Transparencia del Gobierno del Estado de B.C. Estos resultados pueden ser cotejados y consultados en línea en el portal www.proyectofronterizo.org.mx.

y el Artículo 14 para el poder ejecutivo estatal. Las obligaciones a la que se refiere el monitoreo comprende lo que la Ley considera "información de oficio", la cual debe de estar publicada en los portales de cada uno de los "sujetos obligados", con la característica de 'máxima publicidad' Aquí se presenta una síntesis de resultados del monitoreo que destacará observaciones sobre las obligaciones que recibieron las calificaciones más altas, regulares y bajas.

Los promedios de calificación por entidad de gobierno. En las calificaciones promedio por entidad de gobierno se promedian las calificaciones obtenidas de todas las obligaciones que establecen cada una de las fracciones comprendidas en la Ley dentro del rubro 'información de oficio'. Las entidades monitoreadas presentan los siguientes promedios de calificación global, de la entidad que obtuvo la más alta calificación a la que obtuvo la más baja:

Tabla 5.1. Promedio de calificación global

Ejecutivo del Estado de B.C	8.42
Gobierno Municipal de Mexicali	7.87
Gobierno Municipal de Playas de Rosarito	7.19
Gobierno Municipal de Tijuana	6.81
Gobierno Municipal de Tecate	6.77
Gobierno Municipal de Ensenada	6.10

FUENTE: Consejo vigilancia Ciudadana

Como es de observarse el ejecutivo del Estado de B.C. obtuvo la más alta calificación en promedio respecto de la información que de oficio deben proporcionar los sujetos obligados.

Hay que decir que los portales de internet se consideran una herramienta indispensable para que las entidades de gobierno pongan a disposición de las personas información generada durante el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, consideramos el tema de la promoción de la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, que es uno de los objetos de la ley consignados en el Art. 2 /V.

La cultura de la Transparencia es uno de los principales retos que se enfrenta en la actualidad, dado que se requiere de un gran esfuerzo institucional por involucrar más a la ciudadanía en el conocimiento de los asuntos públicos y en la toma de decisiones, lo cual es vital para la rendición de cuentas y el ejercicio responsables del gasto público.

Por otra parte, la cultura de la transparencia no está hecha, hay que construirla y que tiene sus condiciones y no solo es cuestión jurídica:

Construir una cultura de transparencia y respetar el derecho de acceso a la información, no sólo requiere de la aprobación de una ley, sino también de la voluntad política para crear las condiciones necesarias que garanticen ese derecho. En el caso bajacaliforniano, el comportamiento de las autoridades ha dejado ver que la voluntad política no ha sido el elemento esencial cuando de transparentar las acciones de gobierno se trata. “Avendaño, 2011, pp. 222-223)

Por lo que respecto al fortalecimiento de la cultura de la transparencia, los informantes expresan sus ideas:

Cuadro, 5.8. Cultura de la transparencia según informantes

	Pregunta 3 ¿Cómo considera que se podría fortalecer la cultura de la Transparencia?
Informante 1	Creando un Instituto de Transparencia como autoridad autónoma con sujeción hacia todos los sujetos obligados de la Ley de Acceso a la Información Pública.
Informante 2	Con campañas hacia adentro y hacia afuera del Gobierno y que los demás sujetos obligados cumplan con su obligación de difundir la cultura de transparencia. Con la creación de un instituto (Órgano Garante semejante los otros estados.) que difunda de la cultura de la transparencia.

Informante 3	Fortaleciendo a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública y generando programas educativos relativos al derecho a la información en sus distintas variantes
--------------	---

Coinciden los informantes que la cultura de la transparencia y acceso a la información se fortalecería con la creación de un instituto autónomo de transparencia, con campañas permites hacia el mismo gobierno y los gobernados y sobre todo generante programa educativos.

CONCLUSIONES

La transparencia como un valor democrático justifica su análisis, porque contribuye a darle “publicidad” al poder no en el sentido de marketing sino en el sentido de público de manifiesto, abierto, realizado frente a los espectadores.

El fenómeno de la transparencia y rendición de cuentas cada vez ha sido un asunto relevante dentro de las organizaciones y del sector gubernamental, por lo que diversas instituciones han tratado de medir y evaluar a la transparencia y corrupción preferentemente por métodos cualitativos. Prueba de ello son los siguientes sistemas que se ha venido implementando a nivel internacional: El, Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.

En los países latinoamericanos fue a finales de la década de 1990, cuando empezaron a desarrollarse la conciencia de que el derecho al acceso a la información, incluyendo casi la totalidad de la información en poder del Estado

En México, no es sino hasta junio del año 2002 cuando se aprueba la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, adoptando un nuevo rumbo en un tema que durante décadas enteras se mantuvo únicamente en el discurso oficial.

Con el gobierno del presidente Fox (2000-2006) se adoptaron en México, por lo menos en la teoría, las líneas de un buen gobierno. Destacando fundamentalmente la aprobación de dos leyes federales que refuerzan esta orientación: la ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (LFTAIPG), (2002), así el derecho a la información quedó garantizada por el Estado (Art. 6º. Constitucional).

La entrada en vigor de esta ley constituye una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes; su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran

cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

El problema fue que desde esa fecha se inició un proceso paulatino de transparencia en las entidades federativas, que a la vuelta de varios años de vigencias de las leyes estatales de la materia, se comenzó a profundizar una crítica de dispersión normativa que generó en 2007 una reforma Constitucional al artículo 6º para establecer principios y bases que permitieran homogenizar a nivel nacional los estándares de transparencia y acceso a la información pública en las leyes de todo el país, mitigando la discrecionalidad de que abusaban la autoridades locales.

En *Baja California* se ha garantizado el derecho de acceso a la información, mediante la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California de 2005), misma que ha contribuido significativamente a facilitar a los bajacalifornianos el conocimiento de los asuntos públicos de la Entidad.

Algunos de los principales problemas que se presentan en el tema de transparencia y acceso a la información pública, son la falta de una verdadera cultura en la promoción, difusión y conocimiento del tema, tanto en el seno de la sociedad, por la falta de participación de la ciudadanía; como al interior de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado, por la carencia de capacitación en la materia.

A esta situación habría que sumarle la ausencia de mecanismos y estrategias modernas con procesos internos innovadores que permitan el interés de la ciudadanía en el conocimiento de las acciones de gobierno y su relación con el ejercicio del gasto público, lo que se traduce en escasa participación activa de los ciudadanos solicitando acceso a la información pública.

Así pues, se identificaron tres problemas torales en lo que se refiera a la

implementación de la Ley: 1) la informalidad con que empezaron a operar algunas de las instancias de transparencia, 2) el incumplimiento en los plazos otorgados por la ley para emitir los reglamentos respectivos, 3) El cuestionamiento de las normas e instancias contempladas en la LAIPEBC-2005 como figuras adecuadas para su aplicación.

Por lo que se refiere a las instituciones se consideró como la principal asignatura pendiente (hasta antes de la reforma de 2010) en materia de transparencia y derecho a la información en Baja California es la creación formal de un órgano garante que vigile y resuelva las controversias entre solicitantes y sujetos obligados.

Cabe destacar, que el marco jurídico de la Transparencia de Baja California de 2005 es único en el país; pues, contempla como órgano garante (ante la ausencia de un verdadero órgano especializado) de acceso a la información al *Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, el cual se encarga de la vigilancia y cumplimiento de la Transparencia por parte de los sujetos obligados, pero solo a través de atribuciones de consulta, promoción y difusión, e integrantes honoríficos

Esta investigación de se centró en el análisis de un nuevo diseño institucional del órgano garante de acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Estatal, destacando la necesidad de otorgarle nuevas atribuciones a esta instancia, para que además de cumplir con las leyes, también pueda promover y aplicar mejoras continuas a los servicios que brinda a la ciudadanía y sus procesos internos, así como de sus políticas públicas en la materia.

Hemos descrito que la falta de actualización de la Ley de Acceso a la Información Pública hasta el 2010 representaba obstáculos en la implementación de un diseño institucional moderno adaptado a las necesidades actuales, con procedimientos novedosos y atractivos para motivar la participación ciudadana y conocer los beneficios e importancia de ejercer su derecho de acceso a la información.

Es importante mencionar que el diseño de un nuevo modelo administrativo del Poder Ejecutivo tiene un impacto económico en el presupuesto estatal y el gasto público, dado que implica modificaciones estructurales a las instituciones actuales; al mismo tiempo fortalece a la estructura del estado con un organismo que promueva la participación ciudadana en el conocimiento de los asuntos público, la consolidación de la democracia y la cultura de la transparencia.

El ejercicio del Derecho de Acceso a la Información se convierte en un poderoso mecanismo de combate a la corrupción gubernamental y a la discrecionalidad en la toma de decisiones públicas.

FUENTES CITADAS Y CONSULTADAS

Libros y revistas

AA.AA. (2004) “El derecho de acceso a la información en México: Un diagnóstico de la Sociedad” Por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública www.scribd.com/.../El-Derecho-de-Acceso-a-la-informacion-en-Mex...

Ackerman J. y E. Sandoval E.I. (2005) “Leyes de acceso a la información en el mundo” *Cuadernos de Transparencia*: 07 México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

Acuña Llamas y Francisco J., (2008) “Orbitas del Derecho a la Información: A propósito de la Reforma al artículo 6 Constitucional”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Revista de Derecho Comparado a la Información*, número 11, enero-junio. pp 11-12.

Avendaño, R. (2011) *Calidad de la democracia y comunicación política de baja california, 1989-2010*. Tesis Doctoral no publicada. Universidad Autónoma de Sinaloa. México.

Bobbio, N. (2001), *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE

Carbonell, M. (2003) “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 382

_____, (Coordinador) (2007) *Hacia una democracia de contenidos: La reforma Constitucional en materia de Transparencia*, México, IFAI, IAIDF y la UNAM.

Jorge Carpizo, J. (2000), *Nuevos estudios constitucionales*, México Porrúa, UNAM.

_____, y Villanueva, E. (2001), *El Derecho a la Información: Propuestas de algunos elementos para su regulación en México*, México, Editorial Porrúa, 2001

Cendejas Jáuregui, M. (2007), “evolución histórica del Derecho a la Información”, *Revista de Derecho Comparado de la Información*, julio- diciembre México, UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx>

Dahl, Robert (1997) *La poliarquía – participación y oposición-* Tecnos, Madrid

Escalante Gonzalbo, F. (2004) *Derecho a la privacidad Cuadernos de Transparencia*: 02 México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

Garzón Valdez, E. (2005) “Lo íntimo, lo privado y lo público” *Cuadernos de Transparencia*: 06, México, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)

Gómez Gallardo, Perla, (2008) “Alcances de la Reforma al artículo 6 Constitucional con relación a los Órganos Garantes”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Revista de Derecho Comparado a la Información*, Pags. 156- 165.

Gutiérrez Fernández. I. (2005) “Estudio Comparativo de Leyes Estatales de Acceso a la Información Pública, elaborado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública” <http://axitia.com/AX0244-12>
Benchmark_leyes_transparenciainfo_a_publicarse-gratis.pdf

Hernández Baqueiro, A. Coordinador, (2006) *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el estado mexicanos*, IFAI y el Centro Mexicano para la Filantropía

López Ayllón, S. (2006) *Democracia transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

----- (1984) *El Derecho a la Información*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, (1984)

_____ (Coord.) (2007) *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, IFAI, CIDE y UNAM

_____ y Arellano Gault, D. (2008) *Estudios en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la ley federal de transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, CIDE e IFAI

_____ y Marvan Laborde, M. (Coords.), (2007) *La transparencia en la república: Un recuento de Buenas Practicas*, México, IFAI y el CIDE

Monsiváis, A. (Comp.) (2005) *Políticas de transparencia, ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI y el Centro Mexicano para la Filantropía

Merino, M. (coord..) (2005) *Transparencia: Libros, Autores e Ideas* México, IFAI y el CIDE

Meter E., (2004), *Las redes de la corrupción –la sociedad civil contra los abusos del poder*, Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta.

Minutti Zanatta, R. (2010) "Naturaleza Jurídica y Competencia de los Entes Administrativos y Jurisdiccionales en Materia de Transparencia", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Revista de Derecho Comparado de la Información, enero-junio, Pags. 49-89 (2010).

Navarro, F. (2005) *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, México, FUNDAP y Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro

O Donnel G. (1999) Horizontal accountability in new democracies en *The self restraining state, Power and accountability in new democracies*, edited By Andreas Schedler, Larry Diamond Marc Plattner,, USA, Lynne Rienner Publishers
Osborne, D. y Gaebler, t. (1992): *Reinventing Government USA Reading, Mass.: Addison-Wesley*

Olson, Mancur, (2001). *Poder y prosperidad- la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas-*, Siglo XXI, Argentina.

Pasquino, G. (2000). *La democracia exigente*, Madrid, Alianza Editorial.

Rodríguez Zepeda, J. (2005). "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política", *cuadernos de Transparencia*, enero No. 4, México, IFAI.

Reyes Heroles, F. (2004). "Corrupción: de los ángeles a los índices", *Cuadernos de transparencia* Agosto, No. 1, IFAI, México.

Ruiz, Ali, H. (2007) "Rendición de Cuentas y diseño de Órganos reguladores en México", *Gestión y Política Pública*, México, vol. XVI, núm. 1. pp. 101-145.

Salazar Ugarte, P. (2005) , *El poder de la transparencia: 6 derrotas a la opacidad*, México, IFAI y la UNAM

-
----- (Coord.) (2008) *Derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: Razones, Significados y Consecuencias*, México, UNAM y el IFAI

Sánchez, J. (2004), *Reforma, Modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. Porrúa, IAPQROO. Pp. 397-412

Schedler, A. (2005). "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de transparencia*, México, enero 03, IFAI.

Solís Leree, B. "El derecho a la información veinte años después. Crónica de un debate",
<http://iteso.mx/~jorgee/seminario/solis.htm>

Solís, A. (2005), "Sistema de Información Mexicana INFOMEX"
<http://www.juridicas.unam.mx>

Thompson, Denis F., (1999). *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona, editorial Gedisa

Vergara, R. (2005). "La transparencia como problema" *Cuadernos de transparencia*, marzo No. 5, México, IFAI, México

Villanueva, E., Gómez Gallardo, y Pacheco Luna, C. (2005) "Derecho de Acceso a la Información Pública en México: Indicadores Legales", Págs. 25-27, 77-80, 98 y 99

Documentos

- *Constitución política del estado libre y soberano de Baja california*
<http://www.sefoa.gob.mx/LEYES/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20B.C.pdf>
- Decreto de fecha 12 de agosto del 2005 que crea la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California. Periódico Oficial del Estado de Baja California
- Cámara de Diputado. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio del 2002 en el Diario Oficial de la Federación.
- Decreto que reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adicionar dos párrafos y seis fracciones en materia de Acceso a la Información, publicado el 20 de julio del 2007. Diario Oficial de la Federación.
- Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Ciudadano (1948). Art. 19.
- Informe UNESCO 19 c/93, 16 de agosto de 1976.
- Biblioteca Jurídica Virtual: Derecho Comparado de la Información- Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información (Toby Mendel, julio-diciembre de 2006)
- <http://www.juridicas.unam.mx>

ANEXO I

Análisis comparado de los Órganos Garantes en las entidades federativas.

<i>Aguascalientes.</i> Es Instituto y es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio; siendo éste el órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública.	<i>Baja California. Es Consejo Ciudadano.</i> <i>Es un órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta para el logro de los objetivos establecidos en esta Ley. El Consejo tendrá por objeto la difusión, protección y promoción al respeto al derecho a la información pública en poder de los sujetos obligados.</i>
<i>Baja California Sur.</i> Es Instituto y es un organismo público autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.	<i>Campeche.</i> Es Comisión y es un Organismo Constitucional con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa, de gestión y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, resolver sobre la negativa a las solicitudes de información
<i>Chiapas.</i> Es Instituto y es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión, así como, facultades de operación, decisión, resolución, administración, fomento, promoción y sanción en lo concerniente al derecho de acceso a la información pública.	<i>Chihuahua.</i> Es Instituto y es un Organismo Público Autónomo con personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios; ejercerá su competencia sobre los Sujetos Obligados y las personas que se relacionen con ellos y exclusivamente sobre la materia que la presente Ley regula.
<i>Coahuila.</i> Es Instituto y es un Organismo Público Autónomo, encargado de promover y difundir de manera permanente, en coordinación con los demás sujetos obligados, la cultura de la transparencia y acceso a la	<i>Colima.</i> Es una Comisión y es la autoridad encargada de la promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública con carácter de organismo público descentralizado, con

información pública, así como la protección de los datos personales.	personalidad jurídica y patrimonio propio y autonomía operativa, de gestión y de decisión.
<i>Distrito Federal.</i> Es Instituto y es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión, encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la Ley y las normas que de ella deriven,	<i>Durango.</i> Es una Comisión y es un órgano constitucionalmente autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica, y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión, de promover, difundir, tutelar y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.
<i>Guanajuato.</i> El Instituto de Acceso a la Información Pública es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones. Contará con la estructura administrativa necesaria para el ejercicio de sus atribuciones y, los sujetos obligados deberán prestarle el apoyo que requiera para el desempeño de sus funciones.	<i>Guerrero.</i> El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, es un organismo público autónomo con personalidad jurídica, autonomía operativa, de decisión y administrativa, garante de la transparencia y el acceso a la información pública, así como de la protección de los datos personales. Ejercerá su competencia sobre los sujetos obligados.
<i>Hidalgo.</i> El Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental, es un Organismo Público Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Estado, teniendo por objeto vigilar y hacer cumplir la cultura de la transparencia y la protección de datos personales en los	<i>Jalisco.</i> El Instituto es un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. No se encontrará subordinado a ninguna autoridad para los efectos de sus resoluciones y éstas serán de naturaleza vinculante y definitiva para los sujetos obligados. No tendrá más restricciones a sus atribuciones, facultades y competencias que las señaladas por Constitución Política del Estado de Jalisco y las

términos previstos por la presente Ley.	demás disposiciones legales en la materia.
<i>Estado de México.</i> El Órgano Público Autónomo de carácter estatal denominado Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que tiene por objeto la difusión, protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.	<i>Michoacán.</i> El Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán es un organismo de autoridad, decisión, promoción, difusión e investigación, con autonomía patrimonial, de gestión y de gestión.
<i>Morelos.</i> El instituto Morelense de Información Pública y Estadística es un órgano constitucional autónomo de acuerdo al artículo 23-A de la Constitución Política del Estado de Morelos. Es una entidad pública con naturaleza jurídica, patrimonio propio, distinta e independiente de los poderes públicos del Estado y de los organismos y dependencias creadas por disposición legal. Tiene por objeto vigilar el cumplimiento de la presente ley, sus resoluciones son definitivas y los sujetos obligados deberán acatarlas.	<i>Nayarit.</i> El Instituto de Transparencia y el Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, es un organismo público dotado de autonomía operativa, de gestión y decisión, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con la participación de la sociedad. Tiene como finalidades garantizar el derecho de acceso a la información pública, promover y difundir la cultura de la transparencia, resolver sobre la procedencia o improcedencia de las solicitudes de acceso a la información, así como la protección de los datos personales en poder de los entes públicos.
<i>Nuevo León.</i> La Comisión de Transparencia y Acceso a la Información es un órgano constitucionalmente autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica, y patrimonio	<i>Oaxaca.</i> El Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública, es un Organismo Público Autónomo en su funcionamiento e independiente en su operación y decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y

propio, con autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, la protección de datos y resolver sobre los procedimientos de revisión en materia de acceso a la información pública y de datos personales.	patrimonio propios, encargado de promover, difundir y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa o defectos de las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de los sujetos obligados. Tendrá competencia en todo el Estado de Oaxaca.
<i>Puebla.</i> La Comisión para el Acceso a la Información Pública, es un órgano especializado de la Administración Pública Estatal, con autonomía de gestión, operación y decisión, encargada de garantizar el acceso a la información y resolver sobre los asuntos de su competencia. Para efecto de sus resoluciones, no estará subordinada a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena imparcialidad, objetividad e independencia.	<i>Querétaro.</i> La Comisión es un organismo especializado e imparcial, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de esta Ley.
<i>Quintana Roo.</i> El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, es un órgano público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, proteger los datos personales en poder de los Sujetos Obligados, y coadyuvar en la formación de la cultura de la transparencia y el	<i>San Luis Potosí.</i> La Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública (CEGAIP), es el órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación, sobre el derecho de acceso a la información pública del Estado; autónomo en términos de lo dispuesto en la Constitución. Manejará autónomamente su presupuesto, sus resoluciones son definitivas y todos los entes obligados deberán acatarlas.

derecho a la información.	
<i>Sinaloa.</i> La Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa, es un órgano especializado e imparcial de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública con autonomía patrimonial, de operación, de gestión y de decisión, integrado por tres comisionados.	<i>Sonora.</i> El Instituto de Transparencia Informativa de Sonora, es un órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica, de gestión y de organización que tendrá a su cargo las atribuciones de definir, según las directrices de esta Ley, lineamientos generales obligatorios para los sujetos obligados con respecto a la clasificación y difusión de la información pública, las formas de atención a las solicitudes de acceso a la misma y su entrega a los particulares, así como su archivo y, de modo especial, la creación, promoción y consolidación de una cultura cívica generalizada en relación con el derecho de acceso a la información pública, el uso responsable de ésta y la capacitación de los servidores públicos en el cumplimiento de la obligación concomitante.
<i>Tabasco.</i> El Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con plena autonomía para el desarrollo de sus funciones. Para efecto de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. Tiene por objeto la promoción, difusión, investigación, protección y respeto al derecho de acceso a la información	<i>Tlaxcala.</i> La Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, es un organismo público autónomo que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública y protección de sus datos personales en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, esta ley y demás normatividad aplicable.

pública y a la protección de datos personales.	
<i>Tamaulipas.</i> El Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria, operativa, técnica, de gestión y de decisión; es el órgano especializado de carácter estatal a cargo de difundir, promover y proteger la libertad de información pública; le corresponde resolver el recurso de revisión sobre la negativa o solución insatisfactoria de solicitudes de información pública y de la acción de hábeas data para la protección de datos personales, que estén en poder de los sujetos obligados. Regirá en todos sus actos por los principios de publicidad, legalidad e independencia.	<i>Veracruz.</i> El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información es un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de garantizar y tutelar el ejercicio del derecho de acceso a la información y proteger los datos estrictamente personales, conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Veracruz.
<i>Yucatán.</i> El Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán, es un organismo público autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales. Contará con la estructura administrativa necesaria para el ejercicio de sus atribuciones y, los sujetos obligados deberán prestarle el	<i>Zacatecas.</i> La Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas, es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión; encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos

apoyo que requiera para el desempeño de sus funciones.	personales en poder de los sujetos obligados ⁴⁷ .
--	--

FUENTE: Elaboración propia en base a la consulta de las leyes estatales

⁴⁷ La información que se presenta sobre los diferentes institutos, comisiones y consejos en materia de Transparencia de las diversas entidades federativas fue recabada y analizada de tres fuentes principales:

- La primera fue en una porción, del documento denominado “ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE ACCESO A LA INFORMACION”, En su variable numero 15 intitulada “ORGANOS DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA (OAIP), publicado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública del Gobierno Federal en el mes de febrero del año 2007.
- La segunda fue cada una de las Leyes de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que ha promulgado cada una de las Entidades Federativas que integran nuestro país, mismas que fueron descargadas del portal de internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública con la siguiente dirección electrónica: <http://www.ifai.gob.mx/Vinculacion/directorioL>
- La tercera fue un documento denominado “Análisis Comparativo: Leyes de Transparencia en la República Mexicana”, publicado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI) en el año 2009”.