

Resultados IDAIM 2015

Desde hace cinco años, el Índice de Derecho de Acceso a la información en México (IDAIM) elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. mide la calidad de las leyes de transparencia según las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia y los estándares constitucionales en la materia.

El IDAIM ofrece un panorama sobre el estado de las leyes de transparencia en México y permite identificar qué tan garantes del derecho de acceso a la información pública (DAI) son estas leyes, así como su armonización con los principios y bases constitucionales.

EL IDAIM 2015 es una actualización de esta medición que toma en cuenta las 11 reformas legislativas realizadas entre febrero del 2014 y abril de 2015¹. El IDAIM se compone de 196 criterios integrados en tres variables:

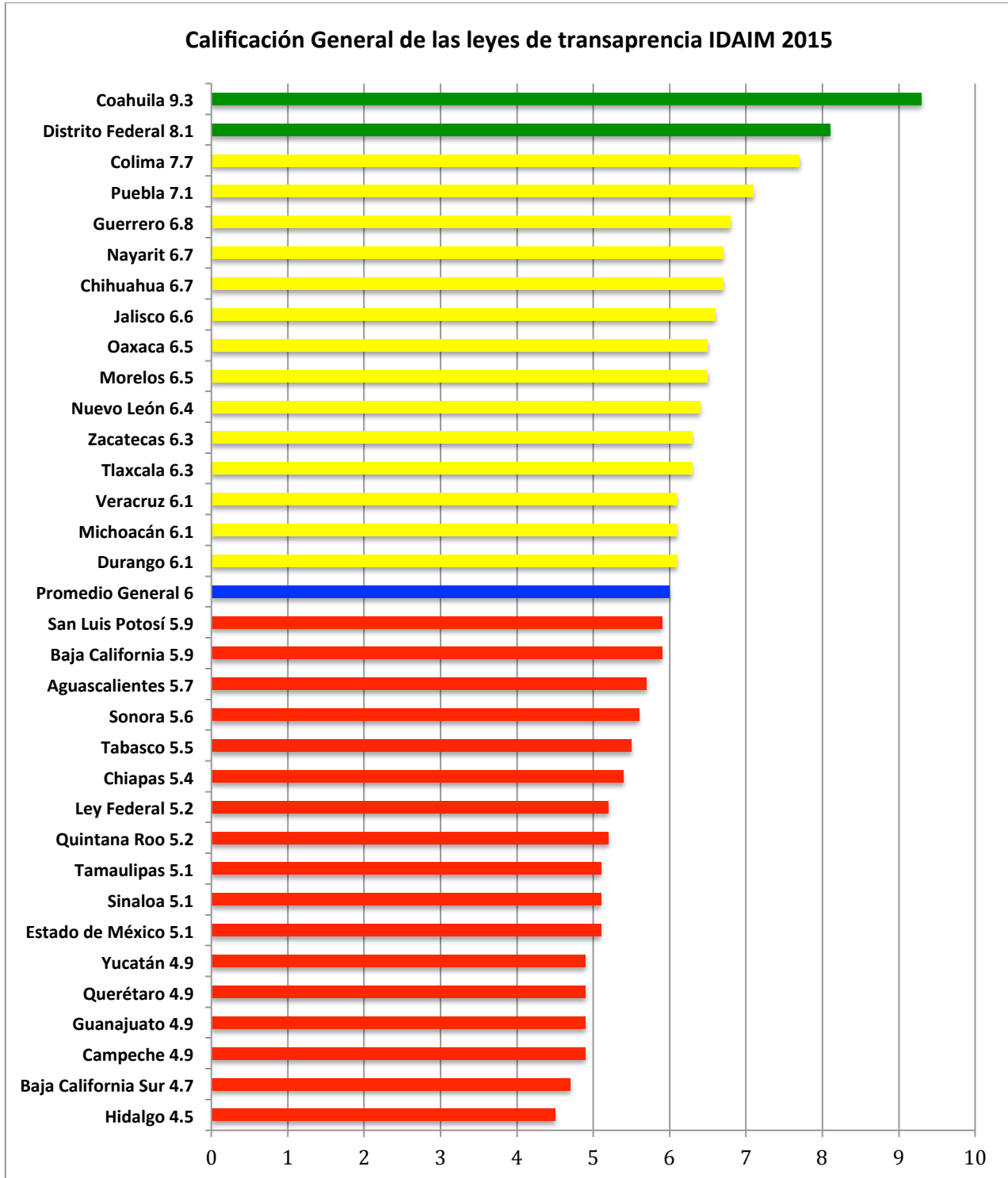
- **Diseño Normativo** compuesta por la medición de: la conceptualización del DAI, interpretación y objetivos de la ley, catálogo de sujetos obligados y sus respectivas obligaciones, régimen de excepciones al acceso a la información y el sistema de sanciones.
- **Diseño Institucional** compuesta por la medición de: integración de las unidades de transparencia, comités de información, naturaleza jurídica de los órganos garantes, funciones e integración del pleno.
- **Procedimiento de acceso a la información y obligaciones de transparencia** compuesta por la medición de: el proceso de solicitud de información y recursos de revisión, catálogo de obligaciones de transparencia y reglas para su publicación.

La calificación de las leyes va desde cero a 10 y las dividimos en tres categorías:

- Leyes buenas, identificadas en color verde. Calificación: de 8 a 10.
- Leyes regulares, identificadas en color amarillo. Calificación: de 6 a 7.9.
- Leyes reprobadas, identificadas en color rojo. Calificación: de 0 a 5.9.

¹ Las 11 leyes reformadas son: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y la Federal.

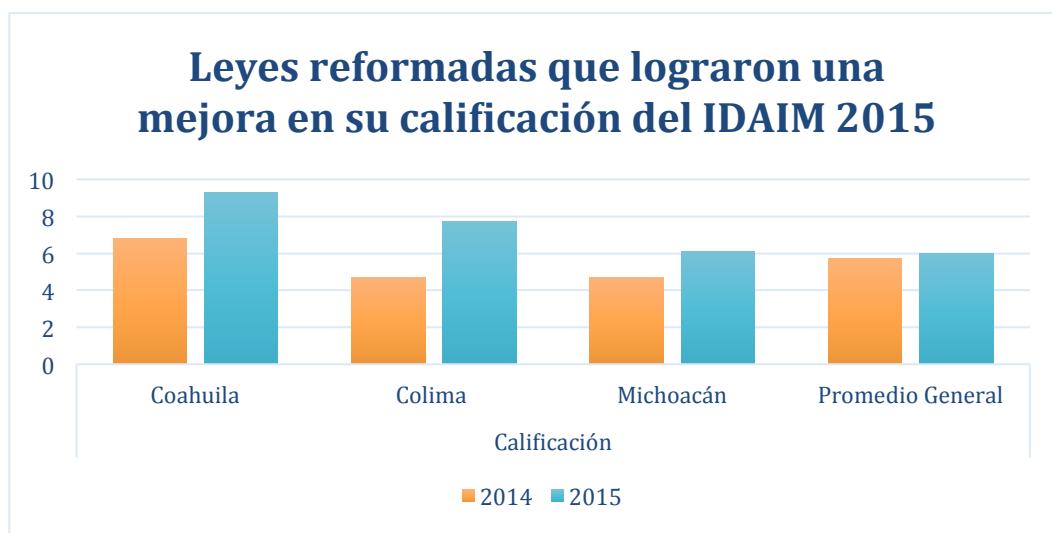
Las calificaciones de las leyes quedaron de la siguiente manera:



Como se puede observar, 2 leyes se encuentran en la categoría de “leyes buenas”; 14 leyes en la categoría de “leyes regulares”; y 17 leyes en la categoría de “leyes reprobadas”.

El promedio general del IDAIM es de 6, en comparación con el año anterior con promedio general de 5.7 se observa un ligero incremento. La mejora de calificación del promedio general se debe, sobre todo, a las reformas de tres leyes: Coahuila, Colima y Michoacán.

Posterior a la reforma constitucional de transparencia del 2014 11 leyes fueron reformadas hasta febrero de 2015, sin embargo solamente tres leyes fueron reformadas de manera sustantiva². Coahuila pasó de 6.8 a 9.3 convirtiéndose en la ley mejor calificada; Colima de 4.7 a 7.7 quedando ubicada en el 4º lugar y Michoacán de 4.7 a 6.1, dejando atrás la zona de “leyes reprobadas”.



Del ranking general podemos observar que **persiste una enorme disparidad entre las leyes de transparencia, de hecho la brecha entre la mejor y la peor ley se acrecentó**, entre Coahuila e Hidalgo hay una distancia de casi 5 puntos de calificación. El promedio de las cinco mejores leyes es tres puntos mayor (7.8) que el de las cinco peores (4.8).

Así que si bien el promedio general presentó un avance, también la brecha entre las peores y mejores leyes por lo que continúa la disparidad entre los marcos normativos del

² Para la ley de Colima se considera una reforma en 2013 que en la edición anterior no fue tomada en cuenta.

país. Además, **la mayoría de leyes presentan deficiencias en las garantías del DAI, 17 de ellas se mantienen en el rango de leyes reprobadas, dejando sin la adecuada protección de este derecho a las personas que habitan estos estados.**

Se pudiera pensar que las 17 leyes reprobadas son producto de la falta de interés de sus congresos por reformarlas, sin embargo 16 de ellas fueron reformadas al menos una vez, todas después de la reforma constitucional de transparencia de 2007. De hecho, la mitad fue reformada en los 2 años anteriores a esta medición; con lo cual podemos deducir que **el problema no está en la falta de reformas sino en que éstas carecen de un proceso legislativo adecuado que busque armonizar las leyes a los principios constitucionales y a un alto estándar de protección del derecho.**

Para ejemplificar el desacato de los congresos locales en cuanto a su obligación de armonizar las leyes con relación a la constitución se hace referencia a la reforma de 2007 la cual reconoció el DAI como un derecho fundamental. A la fecha, sólo 9 leyes contemplan este mismo reconocimiento y dos terceras partes establecen la obligación de interpretar las leyes con base a los principios constitucionales y estándares internacionales en la materia.

Esta omisión legislativa no sólo es contraria a los principios constitucionales, sino que establece un marco débil para la garantía y protección del DAI ya que la aplicación de la ley no se realiza bajo los estándares reconocidos y dificulta la observancia de sus principios.

Uno de los objetivos de la reforma constitucional de 2014 es armonizar las leyes de transparencia y evitar así tener un ejercicio del DAI desigual en el país. La creación de la Ley General de Transparencia (LGT) atiende este principio, sin embargo no es suficiente. **Es adecuado que la LGT sea el punto de partida, más no el de llegada. Al menos dos leyes se encuentran por encima de la LGT en cuanto a garantía del ejercicio del DAI; incluso la mitad de leyes de transparencia ofrecen plazos menores a los contenidos en la LGT para el procedimiento de acceso y recurso de revisión.**

El IDAIM se erige como una herramienta complementaria a la LGT ya que identifica los elementos más garantistas del DAI y ofrece un panorama sobre los mayores retos para la construcción de marcos normativos garantes de la transparencia.

El IDAIM identifica elementos fundamentales para el pleno ejercicio del DAI los cuales van desde la conceptualización del derecho y el estándar de interpretación de las leyes, el diseño institucional de los órganos garantes de la transparencia y los sujetos obligados, el régimen de excepciones a la entrega de información y el reconocimiento de un adecuado sistema de sanciones, así como el procedimiento mismo de acceso a la información el cual debe estar apegado a los principios de gratuidad, celeridad, veracidad y oportunidad.

El índice recoge de las experiencias de la sociedad civil en su ejercicio de este derecho elementos para la construcción de mejores leyes. Algunos de los criterios que lo componen y que podrían ser considerados de avanzada por no estar contenidos en la mayoría de las leyes, forman parte de demandas añejas de la sociedad civil. Que la información se ponga a disposición del público en formatos abiertos o que se incluyan disposiciones que protejan a los denunciantes que de buena fe abran información relacionada con violaciones a derechos humanos o casos de corrupción siguen siendo adeudos en la elaboración de mejores leyes.

Estamos en un momento único de ingeniería institucional en el cual debemos construir marcos normativos con altos estándares de garantía del DAI. Todos los estados, el Distrito Federal y la federación están obligados a reformar sus leyes de transparencia en un plazo de un año. Es una oportunidad para no sólo armonizar las leyes con la constitución sino ir más allá y sentar las bases para un sistema de transparencia que ofrezca las herramientas necesarias para que las y los ciudadanos nos alleguemos de la información necesaria para alimentar el debate público y construir legitimidad.

|

Entre los elementos más relevantes a atender en la reforma de leyes están los siguientes:

1. Reconocimiento expreso del DAI como derecho fundamental y de la interpretación de la ley conforme a la Constitución y a los instrumentos internacionales. Solamente 9 leyes lo consideran un derecho fundamental y ofrecen una garantía a su ejercicio como tal.
2. Establecer en ley un proceso de selección de comisionados de los órganos garantes democrático y que garantice la autonomía de estos órganos; para ello debe ser un proceso abierto, transparente y que incluya la participación ciudadana. Solamente 4 leyes garantizan la participación ciudadana y 2 establecen la publicidad de las entrevistas de las y los candidatos.
3. Limitar el abuso de la reserva de información al establecer procedimientos claros y apegados a los principios del DAI. Solamente 6 leyes limitan el uso del secreto bancario cuando la información corresponde a sujetos obligados, 6 leyes permiten abrir información confidencial cuando el daño de no conocerla es mayor y únicamente 6 leyes explicitan la excepcionalidad en la reserva por causas de interés público.
4. Eliminar la posibilidad de invocar el secreto fiscal, fiduciario o bancario cuando se trate del ejercicio de recursos públicos.
5. Crear un sistema de sanciones efectivo. Solamente 8 leyes contemplan un procedimiento de queja cuando el sujeto obligado incumpla con la publicación de sus obligaciones de transparencia, 4 leyes establecen sanciones para quienes intimiden a los solicitantes y sólo 1 ley establece algún tipo de protección a denunciantes.
6. Establecer un procedimiento claro y certero con responsables para poner a disposición del público las obligaciones de transparencia. Debido a que sólo 8 leyes obligan a que se indique la fecha en la que la información se sube a los portales, 7 que se indique el área responsable de la información y 15 a que se utilice un lenguaje claro, la mayoría de las personas no logra comprender la información que

se encuentra en los portales de transparencia y carece de información para saber la actualidad de la misma.

7. Establecer como obligación de los sujetos obligados documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, funciones y responsabilidades; establecer sanciones ante la falta de documentar y habilitar al órgano garante de la transparencia para que pueda ordenar la generación de información cuando ésta corresponda a la obligación del sujeto obligado. Catorce leyes obligan a la documentación de todo acto derivado de sus facultades, funciones y responsabilidades, 11 incluyen la documentación de los procesos deliberativos y solamente 4 órganos garantes están facultados a obligar en sus resoluciones a la generación de información.
8. Armonizar las leyes con la LGT pero establecer como estándar aquellas leyes que incorporan ya una amplia gama de elementos garantistas del DAI.

Para más información consultar la página www.idaim.org.mx