

INFORME DE CUMPLIMIENTO

Obligaciones de transparencia
relacionadas con violaciones
y violaciones graves de
derechos humanos



INFORME DE CUMPLIMIENTO

Obligaciones de transparencia
relacionadas con violaciones
y violaciones graves de
derechos humanos

Esta publicación ha sido elaborada por **ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica**, con base en la investigación y redacción de David Mora Vera.

ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica agradece la colaboración de Luisella Preciado, Alexia Chávez, Miguel Agustín López y Elidet García López durante la etapa de investigación en Nuevo León, Veracruz, Ciudad de México, Estado de México y Michoacán. Asimismo, la asesoría de Chrístel Rosales en relación con estadísticas y encuestas disponibles sobre el derecho de acceso a la información en México. Por último, reconoce la acuciosa lectura y los valiosos comentarios de Fernando Nieto Morales, profesor asociado del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, de una versión previa de este documento.

Coordinación del Programa de
Derecho a la Información: Ricardo Luévano

Coordinación del Proyecto
Derecho a la Verdad: Carlos Dorantes

Diseño y composición: Citlalli Dunne - *Fósforo*

Corrección de estilo: Diana Goldberg, Igor Ayala

Esta publicación se realizó con el apoyo y patrocinio de **Hewlett Foundation** y **Open Society Foundations**. La información, opiniones y conclusiones de este informe no reflejan los criterios o visiones institucionales de éstas.



ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica es una organización independiente y apartidista que promueve y defiende el avance progresivo de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas, de acuerdo con los más altos estándares internacionales de derechos humanos, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia. ARTICLE 19 visualiza una región donde todas las personas se expresen en un ambiente de libertad, seguridad e igualdad, y ejerzan su derecho al acceso de información, facilitando la incorporación de la sociedad en la toma de decisiones informada sobre sí mismos y su entorno para la plena realización de otros derechos individuales. ARTICLE 19 se fundó en Londres en 1987 y toma su nombre del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Oficina para México y Centroamérica inició operaciones en 2006.

Campaña Global por la Libertad de Expresión A19 A.C., Ciudad de México, abril de 2018.

La presente obra se respalda en una licencia de Creative Commons Atribución-Licenciamiento Recíproco 2.5 México. **ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica** permite, alienta y celebra la reproducción de este material a través de cualquier medio, siempre que se respete el crédito de la organización.



Índice

4	Tablas y gráficas	36	Matriz de cumplimiento.
5	Siglas y acrónimos	37	Observaciones específicas
6	Introducción		Las obligaciones de los sujetos obligados del orden federal
22	Metodología	52	Las obligaciones en los estados. Caso de estudio: Veracruz
23	El proceso de monitoreo de las obligaciones por parte de INAI	54	Las obligaciones de los organismos públicos de derechos humanos: la información de las graves violaciones
25	Sujetos obligados, obligaciones y fundamentos legales	58	Conclusiones
29	Matriz de evaluación	72	Recomendaciones
		76	Bibliografía



Tablas y gráficas

Tabla 1. Solicitudes de acceso a información (DAI) y consultas del Portal de Obligaciones de Transparencia 2014-2016 (POT)*

Tabla 2. Obligaciones de transparencia a evaluar por nivel

Tabla 3. Evaluación de la tercera dimensión

Tabla 4. Evaluación de la primera dimensión

Tabla 5. Evaluación de la primera dimensión sin el criterio 3

Tabla 6. Evaluación de la segunda dimensión

Tabla 7. Variaciones porcentuales según criterios aplicados o no en la segunda dimensión

Gráfica 1. Información requerida por quienes ingresaron solicitudes (ENAIID, 2016) - Porcentajes

Gráfica 2. Ejes temáticos elegidos por personas que no ingresaron solicitudes pero tienen interés en hacerlo (ENAIID, 2016)

Siglas y acrónimos

ENAI	Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de 2016	LGT	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (publicada en mayo de 2015)
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	LTG	Lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información de las Obligaciones Establecidas en el Título Quinto y la Fracción IV del Artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que Deben de Difundir los Sujetos Obligados en los Portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia (4 de mayo de 2016)
LEEM	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, de 2015	PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
LEM	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, de 2016	RELE	Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
LENL	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, de 2016	SIPOT	Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
LEV	Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de 2016	SNT	Sistema Nacional de Transparencia
LFT	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (publicada en mayo de 2016)		
LFTA	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en junio de 2002 y abrogada en mayo de 2016)		



Introducción

Acompañado de sus colegas comisionados y comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), encabezando una larga mesa y frente a una docena de periodistas y fotógrafos que cubría la rueda de prensa, Francisco Javier Acuña Llamas, el presidente del instituto, celebró la culminación de lo que llamó un “ejercicio inédito en la vida pública” de México.

Era 22 de agosto de 2017 y tres meses atrás —el mismo lapso que llevaba presidiendo el órgano— el INAI había iniciado una empresa de grandes proporciones: calificar el desempeño de todas las autoridades federales de cara a las obligaciones que en materia de información pública les había impuesto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT, 2015).

Durante su intervención, la primera de varias a lo largo de las dos horas que ocupó la conferencia de prensa, el comisionado presidente fue generoso en adjetivos. Las autoridades habían hecho “un enorme esfuerzo”, su ejercicio había sido “exhaustivo” y de “alta calificación”, y el instituto, sin quedarse atrás, había hecho un esfuerzo “extenuante” (INAI, 2017b). Poco antes, el INAI había informado que el Portal de Obligaciones de Transparencia, el objetivo de tales esfuerzos y el tema de la conferencia de prensa, tenía a

disposición de cualquier persona interesada más de “48 millones 138 mil registros, que representan 600 millones de datos” (INAI, 2017a).

Los tres meses de trabajo del INAI evaluando la información que difundieron cientos de autoridades, coincidieron con el lapso más violento en la historia reciente de México por el número de personas asesinadas en todo el país. De acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, marzo, mayo, junio, julio y agosto de 2017 fueron cinco de los diez meses con el mayor número de homicidios dolosos desde que se tienen registros. En promedio, en estos meses hubo un poco más de 2,000 homicidios dolosos.

A primera vista, la difusión de la información pública y la violencia en el país fueron dos elementos que, simplemente, coincidieron en tiempos. Un análisis más profundo, no obstante, puede revelar relaciones más complejas y responder a un catálogo amplio de preguntas: ¿Cómo afecta o beneficia la transparencia o la opacidad a la seguridad pública del país? ¿Qué papel tiene la información pública, las instituciones públicas que la administran y los organismos garantes del acceso a ésta frente a las crisis de seguridad y violencia?¹

1. La segunda pregunta es el tema central del informe de ARTICLE 19 (de próxima aparición). Transparencia intermitente. Los recursos de revisión del IFAI/INAI en materia de seguridad y justicia (2003-2015).

Durante tres meses, ARTICLE 19 compiló y analizó la información que publicaron nueve autoridades federales, dos autoridades veracruzanas y cuatro comisiones de derechos humanos, incluyendo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en búsqueda de claridad sobre cómo la información publicada de manera oficiosa, *una de las mayores apuestas por la transparencia en años recientes*, se cumplió en relación con las violaciones y las violaciones graves de derechos humanos, *la mayor ruptura del orden constitucional* que pueda tener un Estado de derecho.

Las instituciones de seguridad y procuración de justicia en México publican información de oficio limitada y de baja calidad, concluye este informe de ARTICLE 19. La opacidad que las envuelve, además, recibió el respaldo del INAI, que promovió la construcción de herramientas débiles y avaló el pobre desempeño de las autoridades.

La mayor apuesta por la transparencia

El catálogo de obligaciones que contiene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 es tal vez la apuesta más ambiciosa por la consolidación del derecho de acceso a la información en el país.

Los números, por sí solos, lo evidencian: 882 sujetos obligados a nivel federal deben

publicar periódicamente sus documentos e información sobre 48 rubros temáticos que se les cuestionan de manera común —denominados “obligaciones comunes”—, además de otros rubros que les corresponden según sea su naturaleza —reconocidos como “obligaciones específicas”— que en total suman 122. Y esto, de nuevo, es a nivel federal.

La legislación secundaria, tanto la aplicable a nivel federal como en cada estado de la Federación, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFT), de 2016, agrega más rubros temáticos y, a la vez, incrementa exponencialmente el número de sujetos obligados, llegando a 7,132.²

De ser cumplida cabalmente, la obligación general de recopilar, organizar, publicar y actualizar la información de una lista amplia de temas de interés público tendría un gran impacto en la vida democrática de México, por lo menos en dos niveles.

Primero, crearía las condiciones óptimas para que cada persona pueda, a nivel individual, ejercer su derecho de acceso a la información de la forma más oportuna y eficiente posible. Segundo, posibilitaría el inicio de procesos de rendición de cuentas en casos de corrupción, violaciones de derechos humanos y, en general, desapego a la ley (además de la fiscalización social de los procesos iniciados y concluidos), revirtiendo así el contexto político vigente en el país, en el que la rendición de cuentas de servidores públicos tiende a ser excepcional y no una regla.

2. Según el Acuerdo mediante el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales aprueba el padrón de sujetos obligados del

ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo.

Sin embargo, ¿en qué consisten las obligaciones de transparencia? ¿De qué manera apuntalan el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental? ¿Cómo la información publicada en virtud de una obligación posibilita la rendición de cuentas? Incluso, una pregunta más básica aún que atañe al núcleo del presente informe: ¿se están cumpliendo estas obligaciones *cabalmente*?

Las **obligaciones de transparencia**, conocidas también como **transparencia activa, información pública de oficio o publicada oficiosamente**—formas que se usarán indistintamente a lo largo de este informe— son un componente del derecho de acceso a la información que impone una obligación positiva al Estado, una obligación de hacer: poner a disposición de la sociedad, de forma “fácil, rápida, efectiva y práctica”, “toda una gama de información de interés público”, la que será “completa, comprensible, actualizada y con un lenguaje accesible” (Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2011; Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2012; relator especial de la ONU para la Libertad de Expresión, representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE y relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, 2004).

La primera vez que una obligación de esta naturaleza fue codificada en el marco jurídico mexicano fue con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTA, 2002), abrogada en mayo de 2016. El artículo 7 de esta ley enlistaba de forma específica 16 rubros temáticos sobre los que sujetos obligados a nivel federal debían recopilar, organizar, publicar y actualizar su información. Incluía también una fracción adicional que abría la puerta para adicionar más ejes temáticos si se consideraba que una información era relevante para la sociedad.³

Más tarde, en julio de 2007, con el reconocimiento expreso del derecho de acceso a información en la Constitución mexicana, algunas aristas de información oficiosa se incluyeron a nivel constitucional, con la adición de un segundo párrafo y siete fracciones al artículo 6°, que incluyeron el deber de los sujetos obligados de “publicar a través de los medios electrónicos disponibles información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y ejercicio de los recursos públicos”.

3. La posibilidad de identificar temas de interés público no codificados legalmente con anterioridad y elevarlos a la categoría de obligación de transparencia es conocida usualmente como transparencia proactiva. Los métodos dispuestos para este propósito en México, sin embargo, suelen recaer principalmente en el análisis de la actividad de los usuarios habituales del régimen de transparencia en línea, motivando con esto que los temas de *transparencia proactiva* se fijen a

partir de un grupo muy particular de personas: usualmente letradas, de población urbana, con estudios superiores y profesiones liberales. Este sesgo puede traer consecuencias perjudiciales a las poblaciones en situaciones de desigualdad, que a la vez pueden ser las más necesitadas de información pública veraz y oportuna. Sobre la *transparencia proactiva*, ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica publicó recientemente el informe *Transparencia proactiva* (2017).

En 2014, finalmente, este deber se fraseó para señalar que los sujetos obligados “publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos” (artículo 6°, fracción V de la Constitución mexicana).

Este avance en el marco jurídico mexicano encuentra eco en un contexto global. Como afirma Mendel (2013: 25), aunque en el inicio de la codificación global del derecho de acceso a la información las leyes no incluían regímenes de publicación oficiosa, desde hace algunos años “hay una tendencia hacia leyes de información que imponen requisitos a las autoridades en materia de publicación activa de información”.

Actualmente la oficiosidad en la información “es un componente clave de cualquier ley de acceso a la información moderna, así como de cualquier sistema público de transparencia y se afirma constantemente con el incremento masivo de acceso a internet y otros desarrollos tecnológicos” (Mendel, 2015: 28).

En este progreso tecnológico,⁴ la publicación oficiosa de información se ha encontrado con los regímenes de datos abiertos. En tanto la primera utiliza estándares derivados de los segundos —disponibles en línea, con licencia de uso abierto, legibles por máquinas, disponibles en conjunto y no individualmente, y libres de cargo (Open Data Barometer, 2015)— los dos regímenes han tendido a sobreponerse, supeditarse uno a otro o complementarse entre sí (Daxton y Davis, 2016; Dokeniya, 2013; Lemieux y Trapnell, 2016; Lowry, 2016; Noveck, 2016).

*Un régimen de **datos abiertos**, en una acepción básica, son “datos que están disponibles libremente y que son compartibles en línea sin costo alguno” (Open Data Barometer, 2016: 6). Éstos incluyen datos de la administración pública, pero también otros que el gobierno recopila sobre la economía y la sociedad, para ponerlos a disposición en línea para el uso de un público amplio, incluyendo académicos que buscan información como base para su investigación o usuarios comerciales interesados en crear nuevos productos y servicios (Noveck, 2016).*

De acuerdo con Dokeniya (2013: 28), las iniciativas de datos abiertos han proliferado en la última década, “fomentando la

4. Además del progreso tecnológico, otros factores marcan la conjunción del acceso a la información y los datos abiertos. Halonen (2012) cuenta tres además de éste: el impacto del capital en el diseño de política pública a lo largo del siglo XX,

la emergencia de valores posmaterialistas en las generaciones de la posguerra en sociedades de regímenes liberales-democráticos, así como la consolidación de conceptos como la *new public management*.

transparencia en presupuestos, contratos y sectores más específicos [del gobierno], pero raramente estas iniciativas se han desarrollado de manera integral con los marcos legales de derecho de acceso a la información, lo que potencialmente ha llevado a un desperdicio de recursos y a limitaciones en su efectividad”.

En adición a un desarrollo normativo de los dos regímenes (de información proactiva y datos abiertos), algunas veces con falta de sincronía, hay una diferenciación básica: el acceso a la información es más una institución a la que se resisten políticos y burócratas por las posibles implicaciones de perder control sobre tipos específicos de información y más si es a manos de organizaciones civiles o periodistas (Halonen, 2012).

Tal parece ser el caso mexicano, en el que la relación entre estos dos regímenes, a pesar de ser evidente, no está codificada en disposiciones expresas que expliquen cómo es ésta.

Si bien las leyes en materia de acceso a la información utilizan términos propios del régimen de datos abiertos —promoviendo la publicación de información con características de estos últimos— y la regulación de los datos abiertos a nivel federal toma en cuenta que apuntalan el derecho de acceso a la información, lo cierto es que no se ha elaborado una conexión patente entre ambos esfuerzos.

Esto perjudica, en potencia, el alcance de los objetivos comunes e individuales que tienen las dos políticas, pues se deja de aprovechar sus aspectos complementarios. Por ejemplo, el régimen de acceso a la información complementa el de datos abiertos al: a) proveer un procedimiento justiciable para la publicación de información; b) sugerir qué tipo de datos deben priorizarse en la publicación; c) aclarar qué agencias usan qué datos, cómo y con qué objetivos (Noveck, 2016); d) aportar información con fuerza de evidencia legal necesaria para la rendición de cuentas (Lowry, 2016), y e) suministrar estructuras de verificación para la publicación de datos (Lemieux y Trapnell, 2016).

Asimismo, los datos abiertos pueden beneficiar el acceso a la información al concentrarse en la información como un medio para resolver problemas y así mejorar la efectividad del gobierno, cambiando el aspecto adversativo que puede caracterizar los procedimientos de acceso a la información.⁵

De cualquier manera, resulta esencial tener en cuenta el régimen de datos abiertos, pues en el marco de este informe se tomarán varios aprendizajes de éste para la evaluación que se pretende hacer del cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Ahora bien, la publicación oficiosa de información, en conjunto con otras obligaciones específicas para el Estado que se han

5. No deja de observarse que existen diversas iniciativas que, con diferentes alcances y resultados, han buscado cerrar la brecha que hay entre los dos regímenes, precisamente

buscando mejorar la efectividad del gobierno, tales como la Alianza por el Gobierno Abierto y los programas de gobierno abierto implementados localmente bajo el auspicio del INAI.

codificado gradualmente, ensancha el alcance y la garantía del derecho de acceso a la información. Las obligaciones de transparencia no sólo promueven una participación activa de parte de los sujetos obligados a favor de un derecho humano —exigiéndoles estar al pendiente de su realización (Peña, 2016)— aseguran también que una vasta mayoría de personas, que nunca harán una solicitud de información, puedan acceder a una plataforma mínima de información pública (Mendel, 2014). Además, está la ventaja que supone para las y los usuarios de los sistemas de acceso a información gubernamental. En palabras de Mendel, el beneficio para aquellas personas que suelen acceder a información pública mediante solicitudes es que podrán tener un catálogo de información disponible sin tener que hacer una.

En definitiva, la inmediatez de un catálogo amplio de información impacta directa y positivamente en el derecho que tienen las personas de acceder a información de forma oportuna, tal como lo establece el artículo sexto constitucional.

Sin embargo, ¿tiene realmente este efecto la información pública de oficio?

Una hipótesis aproximativa indicaría que a mayor cantidad y variedad de información que se publica oficiosamente, las personas tendrían acceso directo a ella y, en consecuencia, disminuiría la cantidad de solicitudes que se ingresan a los sujetos obligados.

Si bien el estado incipiente de implementación del nuevo y ampliado catálogo de obligaciones (a partir de la LGT, la LFT y demás leyes estatales) no permite probar esta hipótesis directamente, otra estadística publicada por el INAI indicaría, a primera

vista, que ése puede no ser el caso o, por lo menos, que hasta el momento el Portal de Obligaciones de Transparencia (el repositorio de internet que tiene disponible la información relacionada con las 17 fracciones enumeradas en la LFTA) no ha permitido que así sea.

La consulta de los portales de obligaciones de transparencia de la administración pública federal ha disminuido recientemente, pasando de 44 millones en 2014 a 34, 490,000 el año pasado. Al mismo tiempo, la cantidad de solicitudes recibidas se ha incrementado: de 115,000 en 2014 a 197,000 durante 2016 (INAI, 2017c). Así, a nivel federal, la información provista por las obligaciones se ha consultado menos pero, a la vez, la información en general se ha solicitado cada vez más.

Pero, ¿acaso la información que se pide cada vez más es la misma que ya está disponible en los portales de transparencia? No necesariamente la misma, pero sí una parte significativa.

La Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, 2016), indica que de las 2,586,000 personas que solicitaron información gubernamental entre enero de 2015 y abril de 2016, 78.6% requirió información que bien podría haber estado disponible públicamente por razón de una de las obligaciones de transparencia que contemplaba la LFTA.⁶ Por otro lado, las 8,176,000 personas que no han ingresado solicitudes de información pero que tienen interés en hacerlo, quieren conocer en porcentajes significativos

TABLA 1. Solicitudes de acceso a información (DAI) y consultas del Portal de Obligaciones de Transparencia 2014-2016 (POT)*

	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>
Solicitudes DAI	<u>143,918</u>	<u>171,503</u>	<u>238,141</u>
Consultas POT	<u>44,095,692</u>	<u>42,357,424</u>	<u>34,490,037</u>

* Este periodo coincide con la transición del régimen de transparencia, a uno más robusto.

FUENTE: Estadísticas del INAI (2017c).

información que ya está dentro del catálogo de transparencia.⁷

Con estos datos se podría llegar a la conclusión de que, hasta ahora, los portales de obligaciones de transparencia no han cumplido con el objetivo de entregar información de forma oportuna y probablemente algunas personas han tenido que hacer solicitudes para acceder a ésta.⁸ Tal vez la razón sea que la información que ya se publica de oficio no se conoce, no se ha difundido con suficiente fuerza entre las personas que formularon por lo menos una solicitud de

2,586,372 personas presentaron por lo menos una solicitud de información entre enero de 2015 y abril de 2016 (INEGI e INAI - ENAID, 2016).

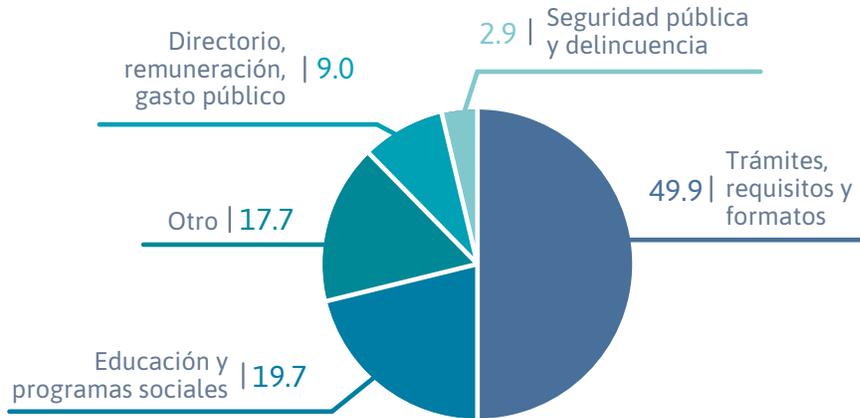
información y entre aquellas que no lo han hecho pero que están interesadas en hacerlo o, incluso, que los portales son complejos para la interacción ciudadana.

De nuevo, esto no confirma o descarta que entre más información se publique oficialmente se reduzca la cantidad de solicitudes ingresadas. Para poder probar esta hipótesis, sin duda alguna, se necesitan más y mejores

6. La mitad de estas personas solicitaron información sobre trámites, requisitos y formatos: 19.7% sobre programas sociales y 9% sobre el directorio, la remuneración de servidores públicos y el gasto público. Es importante tener presente que la ENAID (INEGI e INAI, 2016) se levantó en viviendas urbanas (14,400), por lo que las inferencias a partir de ésta podrían cambiar radicalmente con información de población rural.
7. Por ejemplo, 56.3% quisiera saber sobre programas sociales, 41.7% sobre el uso de los recursos públicos, 41.6% sobre trámites, requisitos y formatos y 37.8% sobre leyes, reglamentos y estatutos.
8. La relación entre los regímenes de datos abiertos y de acceso a la información puede aportar algunas ideas respecto al efecto que tiene sobre el acceso a la información un conjunto de obligaciones de transparencia. Dos estudios, de

Estados Unidos y el Reino Unido, muestran que, a pesar de la constitución y crecimiento de regímenes de datos abiertos en estos países, las solicitudes de acceso no se reducen y, por el contrario, tienen un comportamiento que parece ser independiente. Respecto a Estados Unidos, Noveck (2016: 282) señala que “a pesar de siete años de una política de datos abiertos, las solicitudes de información se han incrementado de un poco menos de 600,000 a más de 700,000 en el mismo periodo”. En el otro caso, Worthy y Hazell (2017) argumentan que el incremento de datos abiertos publicados por el gobierno no reduce la cantidad de información requerida por vías de transparencia, en particular porque ésta tiene una elevada concentración en asuntos de gobiernos locales y suele ser bastante específica.

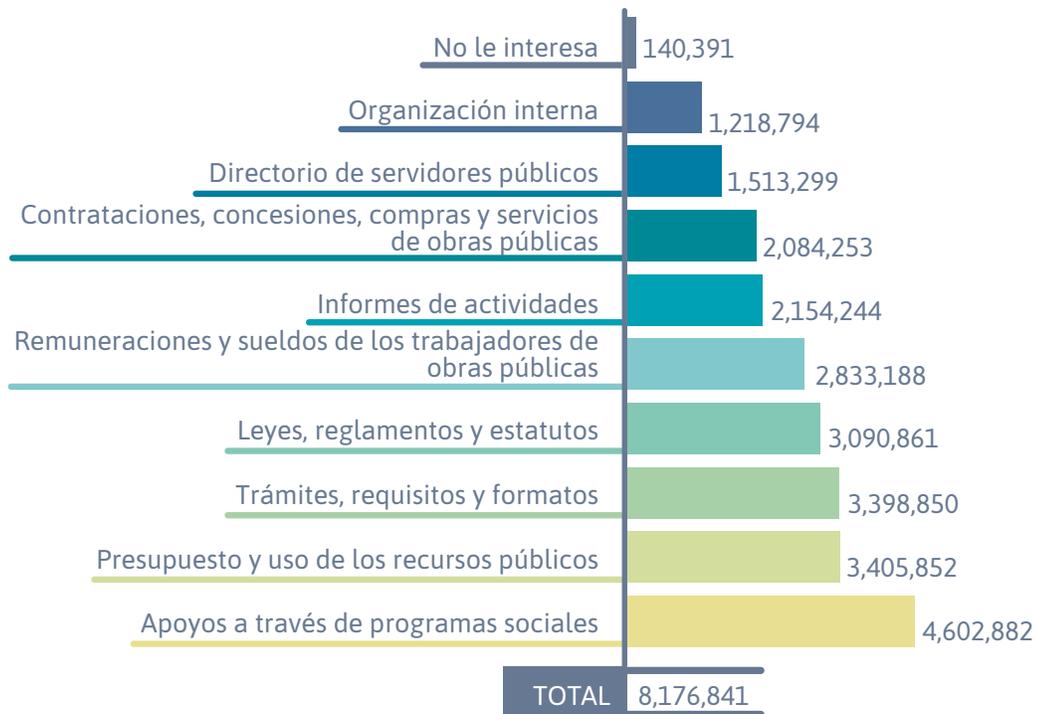
GRÁFICA 1. Información requerida por quienes ingresaron solicitudes (ENAID, 2016) - porcentajes



FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICA 2. Ejes temáticos elegidos por personas que no ingresaron solicitudes pero tienen interés en hacerlo (ENAID, 2016)

14 |



FUENTE: Elaboración propia, con base en INEGI e INAI (2016).

datos, además de que el proceso de implementación de las obligaciones de transparencia esté en un estado de mayor madurez.

En otro orden de ideas, un beneficio adicional de las obligaciones de transparencia viene de su potencial para la rendición de cuentas. Como lo señala Mendel (2014), la rendición de cuentas y la transparencia tienen una relación de interdependencia, pero ninguna asegura por sí misma la otra. En primer lugar, los procesos de rendición de cuentas sólo se pueden alcanzar si las personas tienen acceso a la información y, a su vez, el acceso a la información depende de mecanismos de rendición de cuentas —como los procesos de revisión ante un órgano independiente, como es el caso mexicano—. No obstante, aunque la información tiene un papel crítico, por sí misma no puede traer rendición de cuentas. Para esto son necesarios mecanismos que hagan exigibles las responsabilidades necesarias: juicios de amparo y otros procesos judiciales en los que se involucran una parte civil y el Estado, o procesos electorales, entre otros.

Ahora bien, podría argumentarse que, para esta segunda cuestión —la existencia de procedimientos que asignen responsabilidades—, el acceso a la información desempeña también un papel clave pues, en última medida, permite que las personas sepan cómo operan dichos procedimientos, además de sus resultados. En otras palabras, valiéndonos de la propuesta de Schmitter (2004: 52), el acceso a la información no sólo habilita la rendición de cuentas “vertical” —como se describió anteriormente, entre servidores públicos y ciudadanos y ciudadanas—, sino que permite la fiscalización pú-

blica de la rendición de cuentas “horizontal”. Este segundo tipo de rendición de cuentas se origina en el equilibrio entre poderes y la existencia de órganos autónomos constitucionales, y toma la forma de asignación de responsabilidades entre las instituciones públicas.

La doble faceta que permite el acceso a la información sobre la rendición de cuentas es de particular relevancia para este informe, pues una parte sustantiva de las obligaciones de transparencia cuyo cumplimiento se pretende evaluar —las relacionadas con violaciones y violaciones graves de los derechos humanos— son informaciones administradas por autoridades y de procesos “horizontales” de rendición de cuentas: los organismos públicos de derechos humanos y el Poder Judicial de la Federación.

Con información que proviene tanto de los sujetos a cargo del sistema de seguridad y justicia del país, así como de los órganos que están constitucional y legalmente llamados a monitorear y controlarlos, se acerca a la ciudadanía a la exigencia de asignación de responsabilidades por faltas en la administración pública. A su vez, la rendición de cuentas en materia penal y de derechos humanos es un factor importante para la reconstrucción de los vínculos de las víctimas con la sociedad y las autoridades.

Sin embargo, ¿cómo impactan las obligaciones de transparencia en la confianza que tienen las personas, y específicamente las víctimas, en las instituciones?

De forma general, no existe evidencia de causalidad entre la publicación de información y el nivel de confianza de la sociedad hacia las instituciones. Al respecto, Mabillard y Pasquier (2016) encontraron que, en México,

a pesar de un incremento significativo en las solicitudes de acceso a información y de puntajes relativamente altos en los índices de datos abiertos, los niveles de confianza en el gobierno disminuyeron drásticamente entre 2007 y 2014.⁹

En el caso específico de las víctimas, sin embargo, puede haber un vínculo estrecho entre el acceso a la información y el nivel de confianza institucional, a través de la búsqueda y la adjudicación de la verdad. Como argumenta Pablo de Greiff (Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2012: 11), relator especial de Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, “la búsqueda de la verdad puede fomentar la confianza si responde a la zozobra de aquellas personas cuya confianza fue destruida por experiencias de violencia y/o abuso y que temen que el pasado pueda repetirse”.

En efecto, a través de la búsqueda de la verdad se pueden fortalecer o debilitar lazos de confianza entre víctimas, familiares, representantes y, en general cualquier persona que ejerza su derecho a la verdad, con el Estado y sus instituciones.

La mayor transgresión del orden constitucional

En casos de violaciones graves de los derechos humanos —caracterizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por “la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional” (Amparo en revisión 168/2011, 2011: 51)— el derecho de acceso a la información y el derecho a la verdad tienen una relación estrecha.

Por un lado, de acuerdo con Mendel (2013), los dos derechos comparten bases filosóficas y, en sus características esenciales, son derechos a obtener información.

Así como el derecho a la información no puede comprenderse cabalmente tan sólo limitándose al ámbito más individual y dejando a un lado su capacidad democratizadora, “entender el derecho a la verdad tan sólo de manera funcional o instrumental para asegurar la protección de otros derechos reduce su verdadera naturaleza. Por lo menos, en su dimensión social, el derecho a la verdad está íntimamente vinculado con cuestiones más amplias, en particular con la [restauración de la] democracia y la rendición de cuentas de actores estatales, especialmente vis-a-vis sus obligaciones en materia de derechos humanos” (Mendel, 2013: 14).

9. Por otro lado, sirve comparar estos resultados con una encuesta levantada en Escocia que encontró que 80% de las personas tienen mayor probabilidad de confiar en una autoridad que publique, de manera periódica, mucha información sobre su trabajo (Scottish Information Commissioner, 2017: 13).
10. Esta segunda interacción ha sido reconocida en diferentes tribunales, nacionales e internacionales. Véase ARTICLE 19 (2017).
11. El artículo 18 de la ley establece: “Las víctimas y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos

de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad”; el artículo 20: “Las víctimas y la sociedad tienen derecho a conocer la verdad histórica de los hechos”; y el artículo 24: “[...] Los tribunales nacionales e internacionales, los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, así como los investigadores que trabajen esta responsabilidad, podrán consultar libremente los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos”.

Por otro lado, el derecho de acceso a la información puede ser determinante para conocer la verdad de las violaciones graves de derechos humanos, en particular en contextos donde los sistemas de justicia operan pobremente o la masividad de las violaciones impiden su procesamiento. En estos escenarios, como las sentencias a individuos que participaron en la comisión de las violaciones son escasas o nulas, el flujo de información paralelo a los procedimientos judiciales puede acercar a las víctimas, y de forma amplia a la sociedad, a conocer no sólo los elementos factuales, sino las narraciones contextuales más amplias que los explican.¹²

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reiterado la jurisprudencia según la cual “los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”. Por esta razón, y dado que el derecho a conocer la verdad sobre lo sucedido no sólo se afina en el artículo 13 (libertad de expresión e información), sino en los artículos 8 y 25 de esta Convención (derecho a un recurso efectivo en casos de violaciones), en ningún caso una agencia del Estado puede negar a las autoridades que investigan violaciones de derechos humanos, información estatal que pueda ayudar

a esclarecer tales violaciones. Igualmente, como lo ha dicho la Corte, mantener a los familiares de las víctimas de desaparición forzada en la ignorancia sobre la suerte de sus seres queridos contribuye a someterlos a un trato cruel inhumano o degradante y, por ello, resulta absolutamente prohibido por el derecho internacional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011: 3).

Asimismo, diferentes disposiciones dentro de los Principios de Naciones Unidas para la lucha contra la impunidad favorecen la publicidad de los archivos relacionados con las violaciones graves y los delitos de lesa humanidad (OACNUDH, 2005). El principio 15, por ejemplo, indica que deberá facilitarse la consulta de los archivos en interés de las víctimas y de sus familiares para hacer valer sus derechos; además, cuando la consulta persiga favorecer la investigación histórica, las formalidades de autorización tendrán por única finalidad salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas. No podrán aplicarse las formalidades de autorización con fines de censura.

Conocer los hechos constitutivos de las violaciones de los derechos humanos, la identidad de los responsables y las circunstancias que hayan propiciado su comisión es también un derecho de la sociedad en su

12. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (27 de enero de 1999: párr. 150): “El ‘derecho a la verdad’ es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y un derecho particular para los familiares de las víctimas, que permite una forma de reparación, en particular, en los casos de aplicación de leyes de amnistía”.

13. Véase *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, reparaciones y costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos,

25 de noviembre de 2003: párr. 274): “La Corte ha reiterado que toda persona, incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas y la sociedad como un todo deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. Este derecho a la verdad ha venido siendo desarrollado por el derecho internacional de los derechos humanos; al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, ello constituye un medio importante de reparación. Por lo tanto, en este caso da lugar

conjunto. Así lo reconocen, por lo menos, la Ley General de Víctimas (2013),¹¹ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,¹² la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos¹³ de las Naciones Unidas¹⁴ y el relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.¹⁵

Finalmente, en casos de violaciones de los derechos humanos existe un claro interés de la sociedad por conocer la información relativa a éstas, el cual se explica a partir de las razones siguientes: 1) un ejercicio de control y rendición de cuentas sobre la actuación de los poderes públicos respecto a la administración e impartición de justicia (que desemboca de manera sustantiva en garantías de no repetición) y 2) la necesidad social de reconstruir los lazos vulnerados debido a las violaciones.

Otros marcos de evaluación

La medición de los impactos que tiene el acceso a la información en un sistema democrático es un área de abundante conocimiento, tanto en la ciencia política comparada como en el derecho compara-

do. En la actualidad, hay un amplio rango de indicadores que están disponibles para diferentes aspectos de la apertura y transparencia gubernamental, producidos por diferentes agencias y organizaciones civiles. Estos indicadores cubren diferentes grupos de países y examinan diferentes esferas de la transparencia gubernamental, valiéndose de una variedad de criterios y metodologías (Lemieux y Trapnell, 2016).

En esta obra, una de las más extensas sobre el derecho de acceso a la información, Lemieux y Trapnell agrupan en tres niveles de medición los impactos de las leyes de transparencia:

- » En el primero, la efectividad de la implementación e interiorización de reglas y procedimientos que formula la ley.
- » En el segundo nivel, si la disponibilidad de información ha mejorado la gobernanza e impactado positivamente en la provisión de servicios públicos.
- » En el último, si el flujo de información desemboca en cambios socioeconómicos de mayor escala, como la reducción de la pobreza o la disminución de desigualdades sociales.

a una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de la víctima y a la sociedad guatemalteca"; Contreras y otros vs. El Salvador. Fondo, reparaciones y costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de agosto de 2011: párr. 173): "Respecto a la alegada violación del artículo 13 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos], reconocida por el Estado, la Corte recuerda que toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves

violaciones a derechos humanos, tiene, de acuerdo con los artículos 1.1, 8.1, 25, así como en determinadas circunstancias al artículo 13 de la Convención, el derecho a conocer la verdad, por lo que aquéllos y la sociedad toda deben ser informados de lo sucedido".

14. Véase el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*: "Cada pueblo tiene el derecho

Como puede advertirse, la valoración de cada uno de los niveles es posible sólo en términos de la antigüedad del marco legal que se pretende valorar, pues los cambios legales y la introducción de nuevos derechos y obligaciones no se traducen de inmediato en cambios sociales perceptibles (como la mejor provisión de servicios públicos) ni menos en aquéllos de mayor escala.

En este sentido, en tanto la entrada en vigor de los catálogos de obligaciones de transparencia es reciente, el presente ejercicio se ubica dentro de la primera categoría de evaluación: la efectividad en la implementación de reglas y procedimientos que formula la ley.

A nivel internacional, diferentes organizaciones han aportado marcos de valoración que sirven como referencia para calificar el comportamiento de instituciones frente a sus obligaciones en materia de transparencia. Conviene reseñarlos brevemente, en tanto algunos de sus parámetros son fuente para la metodología aquí propuesta y, además, sirven para advertir los límites de este tipo de ejercicios.

En primer lugar, el Índice Global del Derecho a la Información (Global Right to Information Rating) mide la fuerza de los marcos legales —mas no su implementa-

ción— a partir de 61 indicadores divididos en siete categorías (derecho de acceso, alcances, procedimientos de solicitud, excepciones y negativas de acceso, recursos de revisión, sanciones y protecciones, y medidas de promoción). Este índice no incluye indicadores dedicados a la obligación de publicar información de oficio, porque las obligaciones de este tipo “usualmente están difusas en diferentes instrumentos legales, lo que hace difícil evaluarlas” (Centre for Law and Democracy, s/f).

Por otro lado, el Centro Carter desarrolló una herramienta de evaluación de la implementación de marcos de transparencia, que mide el comportamiento de agencias de gobierno en cuatro pilares: las funciones fundamentales que impone el marco de transparencia, la recepción y respuesta de solicitudes de acceso a la información, la divulgación proactiva de información y la gestión de archivos. El comportamiento se entiende como la respuesta de cada agencia a cinco dimensiones de valoración: monitoreo, recursos, sistemas, reglas y liderazgo.

En los rubros que evalúan la divulgación proactiva de información, la herramienta propuesta valora si se han adoptado lineamientos de publicación de información de oficio, si existen documentos que detallan los pasos

inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes” (Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 2005: principio 2). “Los Estados deberán garantizar la amplia participación jurídica en el proceso judicial a todas las partes perjudicadas y a toda per-

sona u organización no gubernamental que tenga un interés legítimo en el proceso” (principio 19).

15. Véase Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2013, párr. 29). Además, en el contexto de las violaciones graves de los derechos humanos, existe una obligación particular que exige que los Estados informen acerca de lo ocurrido no solo a las víctimas y sus familias, sino también al conjunto de la sociedad”.

para hacerlo, si se cuenta con un sistema de publicación, cuando menos un servidor público asignado (además de que tenga el tiempo, equipo y conocimiento necesarios para llevar a cabo sus funciones y tareas en forma efectiva), un espacio, físico o virtual, para que el público pueda ver la información publicada de oficio y, finalmente, si se levantan estadísticas relacionadas u otras formas de monitoreo (The Carter Center, 2014).

Para el caso mexicano, la mayoría de estos rubros se responden afirmativamente por el marco legal vigente, que abarca de forma amplia a todos los sujetos obligados.

En tercer lugar, se cuenta con el Open Data Barometer (Barómetro de Datos Abiertos), que evalúa tres aspectos de los regímenes nacionales de esta clase: la disposición de éxito de las iniciativas de datos abiertos, su implementación y su impacto a nivel social, político y económico. Respecto a la implementación de regímenes de datos abiertos, el barómetro se compone de una serie de 10 preguntas: ¿Existen los datos? ¿El gobierno los tiene disponibles en línea de alguna forma? ¿Los datos están disponibles en formatos legibles por máquinas? ¿Los datos legibles por máquinas están disponibles por volumen? ¿Están disponibles sin costo? ¿Tienen licencias de uso abiertas? ¿Están actualizados? ¿La publicación es periódica? ¿Fue fácil encontrar la información sobre los datos? ¿Tienen vinculación con una URL los elementos clave de los datos? (Open Data Barometer, 2016).

Como se afirmó antes, en el caso mexicano los sistemas de datos abiertos no coinciden necesariamente con el régimen de transparencia activa. Sin embargo, es útil

tomar en cuenta el barómetro, pues ofrece un marco para evaluar la calidad en la apertura de datos cuando una obligación de transparencia refiera a información susceptible de ser difundida en formatos abiertos.

A nivel regional, organizaciones civiles en Uruguay crearon el Índice de Transparencia Activa en Línea, que ha sido utilizado en dos ocasiones para evaluar el cumplimiento de agencias uruguayas con el marco de divulgación activa de información en línea. Este índice se construye corroborando que la información relacionada con dos pilares (información obligatoria e información que habilita la participación e interacción ciudadana) se encuentre publicada, completa y actualizada (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y Universidad Católica del Uruguay, 2013).

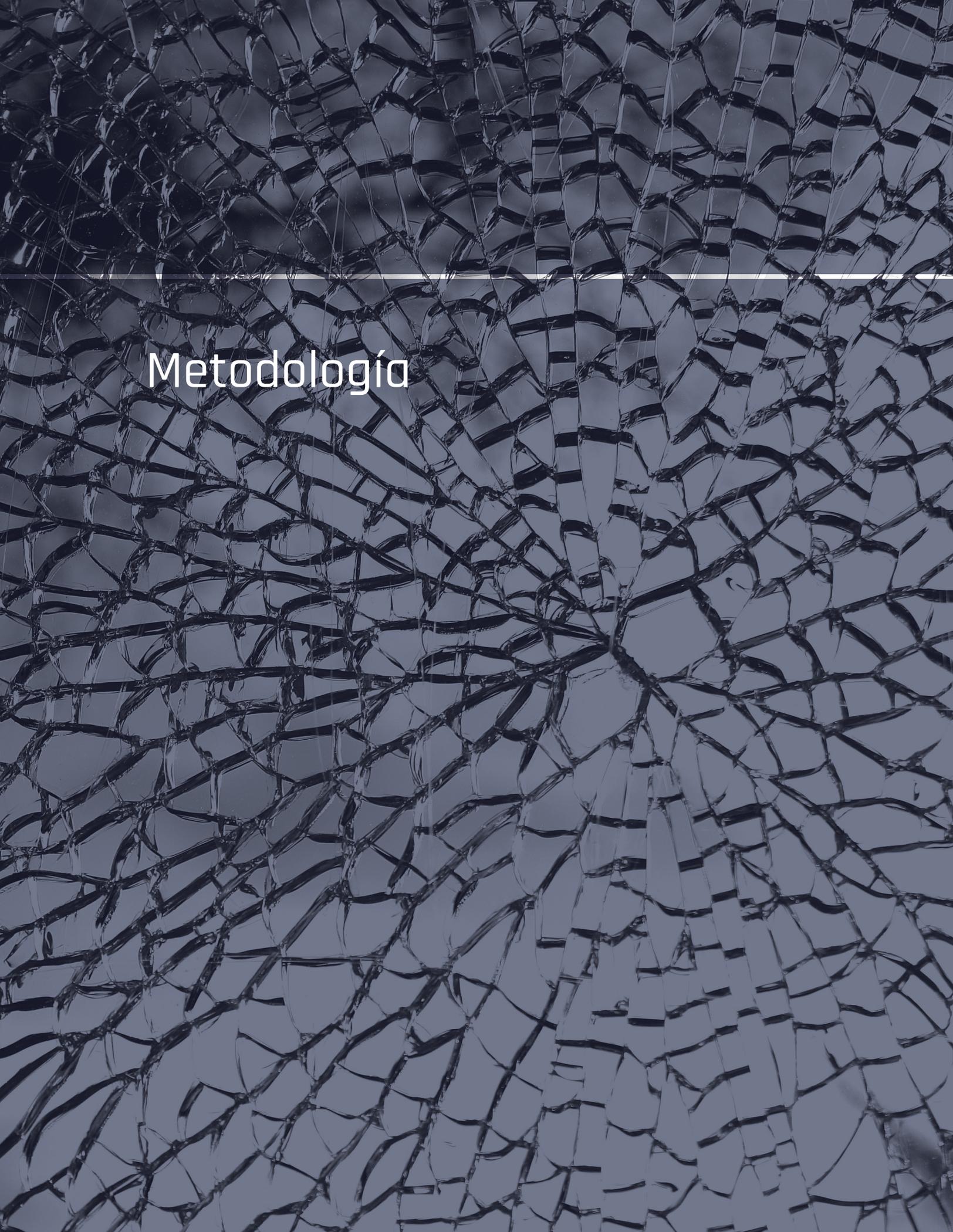
En México, la Métrica de Transparencia, presentada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (2014), evalúa como una dimensión independiente los portales de transparencia de los sujetos obligados. Esto, en el curso de tres visitas a 96 portales de transparencia (una muestra representativa de los portales a nivel federal, estatal y local) para corroborar que existe la información de cuatro rubros diversos (resultado de auditorías, presupuesto, informe de actividades y programas operativos), y que está completa y actualizada. Adicionalmente, en la última edición de la métrica (de 2014) se midió la calidad de la información publicada observando su nivel de accesibilidad, la apertura en los formatos y el nivel de restricciones técnicas o legales para su consulta.

Finalmente, se cuenta con la referencia de los ejercicios de evaluación que desarro-

lló el Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal para medir el cumplimiento de las agencias de gobierno capitalinas de sus obligaciones de transparencia que enlistaba la derogada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Esta evaluación consiste en la exploración en los portales de internet de los sujetos obligados para corroborar que la información esté disponible y actualizada. Para esto, propone dos elementos a ponderar: que la información exista (un criterio que reconoce como sustantivo) y que sea de calidad (adjetivo).

Una vez recolectada y valorada la información, esta metodología consolida los resultados y formula índices de cumplimiento por cada autoridad, así como un índice que aglutina todo el conjunto de sujetos obligados en la Ciudad de México.

Es importante este proceso de verificación, pues fue la principal fuente que tomó en cuenta el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para diseñar su sistema de monitoreo de las obligaciones de transparencia.



Metodología

El proceso de monitoreo de las obligaciones por parte del INAI

En diciembre de 2015, el INAI publicó el estudio *Mejores prácticas para la medición de la transparencia en México*, un documento trabajado por Ángel Ávila Ramírez (2015). De acuerdo con el contrato que antecedió el estudio, el objetivo de ese informe era “construir los pilares que soportarán la implementación de un marco institucional óptimo para identificar y dar seguimiento a la forma en que los organismos públicos atienden sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información” (INAI, 2015).

Según el Acuerdo con los Lineamientos que Establecen el Procedimiento de Verificación y Seguimiento del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia que Deben Publicar los Sujetos Obligados del Ámbito Federal en los Portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia (2017a), publicados por el INAI el 20 de

febrero, “para [su] diseño, se realizó una revisión de la literatura en la materia y al no encontrarse alguna que gozara de un amplio consenso para ser utilizada, se tomó la decisión de encargar un estudio sobre las mejores prácticas que se pudieron identificar respecto a las principales experiencias nacionales e internacionales. Así pues, la metodología propuesta en este manual retoma los mejores elementos reportados por diferentes agencias internacionales, sin omitir la revisión de experiencias registradas en los diferentes órganos garantes de nuestro país”.

Sin embargo, es dudoso que el INAI retomara contenido de otras agencias, nacionales o internacionales, pues la metodología final que adoptó es una calca de la metodología diseñada por el InfoDF (2014), titulada *Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los Entes Obligados en sus portales de Internet*.¹⁶

16. Ángel Ávila Ramírez, el autor del documento fundacional de la metodología del INAI, en noviembre de 2017 estaba registrado como subdirector de Evaluación en la Dirección de Evaluación y Estudios del InfoDF, la misma dirección encargada de diseñar, en 2014, los *Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes obligados en sus portales de internet*. Es decir, para diseñar su metodología, el INAI contrató a un consultor —cuya función sería aportar “una revisión histórica de los mecanismos de evaluación de las obligaciones

públicas de oficio”, “identificar las mejores prácticas en la medición” y “definir un aparato crítico para la medición de la transparencia en México”—, que resultó ser un servidor público de otro órgano garante y quien recomendó al INAI seguir su propio trabajo: “sólo el Distrito Federal lleva a cabo prácticas de medición de la transparencia de una forma más integral con base en el marco normativo que lo rige, lo cual puede ser un referente básico para los objetivos del Sistema Nacional de Transparencia”.

Si bien a primera vista puede resultar positivo, pues el INAI abrevó de documentos ya existentes, cierto es que el organismo nacional no presentó evidencia de la solidez de la metodología del InfoDF (por ejemplo, que haya sido probada independientemente, por personas ajenas a esa institución), ni de su adaptabilidad, pues el nuevo ambiente en el que se aplicaría es ciertamente diferente —a nivel nacional, con más sujetos obligados y más diversos, con catálogos de información más complejos, etcétera.

En concreto, el procedimiento de verificación determinado por el INAI (Acuerdo, 2017a, art. XI) consiste en corroborar “que la información que haya sido publicada por los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional esté completa y actualizada, además de que cuente con los elementos de forma, términos, plazos y formatos establecidos” en los correspondientes lineamientos técnicos.

Para llevar a cabo esta tarea, el instituto diseñó un índice de cumplimiento, con base en un sistema de criterios sustantivos y adjetivos retomado del ejercicio de su homólogo capitalino, y lo promovió en el marco del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), de forma que éste se convirtió en la regla para todos y cada uno de los órganos garantes.

El componente sustantivo de este índice mide si la información existe y si atiende cada uno de los elementos dispuestos en la norma (que pueden ser un número mayor o menor de elementos, según la obligación específica). El componente adjetivo, por su parte, mide que la información publicada cumpla con “elementos mínimos” de confiabilidad, actualización y formato.

A cada elemento por evaluar, el índice le otorga una calificación de 1 cuando se cumple totalmente, de 0.5 cuando se cumple parcialmente y de 0 cuando se incumple totalmente.

Esta metodología es limitada. Primero, una calificación en este rango (0, 0.5, 1) ofrece poca información y de baja calidad, en particular porque el punto medio es ambiguo en relación con la gravedad del incumplimiento. Segundo, respecto a la calidad de la información, sólo evalúa algunos aspectos mínimos y, para esto, utiliza criterios que pueden no resultar indicativos de la calidad.

Existen aspectos de calidad que el índice no evalúa: como establece el artículo 61 de la LGT (2015), la información oficiosa debe cumplir ciertas cualidades, a saber: veracidad, confiabilidad, oportunidad, congruencia, integralidad, actualidad, accesibilidad, comprensibilidad y verificabilidad. No obstante, el índice de verificación implementado por el INAI mide exclusivamente los aspectos de actualidad, confiabilidad y accesibilidad (que el índice llama “criterios adjetivos de formato”), sin hacer referencia alguna a la veracidad, oportunidad, integralidad, comprensibilidad y verificabilidad.

Por otra parte, los criterios de calidad que sí evalúan distorsionan la importancia de llenar los formatos, pues consideran que esto es un criterio de calidad similar a la actualización y confiabilidad de la información. Como será evidente adelante, *llenar un formulario no es equivalente a difundir los documentos y la información con la calidad que requiere un documento tan valioso para su utilidad e interés público.*

Sujetos obligados, obligaciones y fundamentos legales

Desde mayo y hasta octubre de 2017, ARTICLE 19 identificó, compiló, analizó y valoró la información pública de oficio que, relacionada con las violaciones y violaciones graves de derechos humanos, difundieron nueve autoridades del orden federal, dos autoridades veracruzanas y cinco organismos públicos de derechos humanos. Por la naturaleza de las funciones que desempeñan estas 16 autoridades, lo que se explicará más adelante, están ubicadas en el núcleo de los sistemas de seguridad, justicia y derechos humanos en el país.

El catálogo de obligaciones de transparencia y de autoridades que deben cumplirlas es, sin embargo, mucho más amplio. Sumando las obligaciones de la LGT y la LFT son en total 7,132 autoridades y más de 122 obligaciones, sólo a nivel federal, como se indicó anteriormente.

Para efectos de este informe, se tomó la decisión de acotar el estudio en líneas temáticas: se valoró la información relacionada con violaciones y violaciones graves de los derechos humanos publicada por autoridades torales en materia de seguridad y justicia.

Este estudio delimitó su alcance a las instituciones cuyos mandatos o funciones legales se corresponden directamente con asuntos relativos a preservar la seguridad pública, procurar y administrar justicia, y sancionar las violaciones de los derechos humanos. Para este efecto, se eligieron autoridades que tuvieran una relación directa y sustantiva con esas tres funciones. Si bien la lista de 16 sujetos obligados no agota

estas materias, sí permite tener un panorama al respecto.

En concreto, se evaluó el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las siguientes autoridades federales en materia de seguridad y justicia:

- » Secretaría de Marina (SEMAR)
- » Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
- » Policía Federal (PF)
- » Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS)
- » Instituto Nacional de Migración (INM)
- » Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)
- » Procuraduría General de la República (PGR)
- » Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)
- » Consejo de la Judicatura Federal (CJF)

En adición al nivel federal, se evaluó el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito estatal, usando como caso de estudio el estado de Veracruz, pues resulta de peculiar interés para ARTICLE 19 en materia de violencia contra periodistas y por la existencia de una institución *ad-hoc* para atender el tema. En este sentido, se evaluaron las obligaciones correspondientes a:

- » Fiscalía General del Estado (FGE)
- » Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (CEAPP)

Finalmente, se analizó el cumplimiento de los organismos públicos de derechos humanos. En este rubro, como se profundizará

más adelante, se tomaron cinco comisiones con base en las características legales de sus obligaciones (algunas con bastantes garantías en el acceso a información sobre violaciones graves de derechos humanos y otras, por el contrario, poco garantistas):¹⁷

- » Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
- » Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL)
- » Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM)

- » Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán (CEDH)
- » Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDH)

Una vez delimitado el sujeto de la evaluación, se definió un catálogo común de obligaciones a evaluar.

En la tabla 2, se presentan listas en las que se enumeran las obligaciones de transparencia a evaluar, detallando su base legal, el sujeto obligado evaluable, así como una descripción de la obligación.

TABLA 2. Obligaciones de transparencia a evaluar por nivel

Nivel federal		
Artículo (ley)	Sujeto obligado	Descripción de la obligación y su impacto en los derechos humanos
70, fracc. XVIII (LGT)	Todos	<p>“El listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición” es una fuente de información clave en materia de violaciones de los derechos humanos. Además de los procedimientos en materia penal, los servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa cuando violan derechos humanos (las leyes en la materia pueden no reconocer este comportamiento de forma específica, pero otros delitos contra la administración pública los engloban, por ejemplo, el abuso de autoridad).”</p> <p>En muchas ocasiones, en el marco de recomendaciones sobre violaciones a los derechos humanos, los organismos públicos recomiendan a los órganos internos de control iniciar investigaciones y sancionar a los individuos que incurrieron en esas conductas. En 2016, por ejemplo, la CNDH “dio atención y seguimiento a 469 denuncias y 187 quejas administrativas vigentes derivadas de recomendaciones presentadas del año 2009 al 31 de diciembre de 2015”. (CNDH, 2017)</p>

17. Los resultados del ejercicio realizado en Veracruz y el ejercicio analítico correspondiente a las cinco comisiones de derechos humanos no son representativos ni del número

total de estados ni del conjunto de los organismos públicos de derechos humanos en México.

Artículo (ley)	Sujeto obligado	Descripción de la obligación y su impacto en los derechos humanos
70, fracc. XXX (LGT)	Todos	<p>“Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones, con la mayor desagregación posible.”</p> <p>Si bien no son la única fuente para valorar el estado de los derechos humanos en un determinado contexto, la información estadística es clave para poder describirlo de forma general. En este sentido, la información cuantitativa de diversos ejes temáticos (administrativa, contable, judicial, etc.), resulta crucial para caracterizar la situación actual de México.</p> <p>De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012), son cuatro ejes temáticos necesarios para la construcción de indicadores en derechos humanos. Para efectos de esta obligación, se tienen en cuenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Datos sobre violaciones de los derechos humanos, basados en hechos, como “número de víctimas, su edad y su peso, o datos cualitativos que describan tipos de categorías como el sexo y la nacionalidad de la víctima y la categoría de violación de los derechos humanos”. 2. Estadísticas socioeconómicas y otras estadísticas administrativas, que son “conjuntos de datos agregados e indicadores basados en información cuantitativa o cualitativa objetiva relacionada con el nivel de vida y otros aspectos conexos.”
70, fracc. XXXV (LGT)	Todos	<p>“Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención.”</p>
73, fracc. II (LGT)	Consejo de la Judicatura Federal	<p>“Las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público” y se relacionen con casos de violaciones graves de derechos humanos.</p>

Nivel estatal: Veracruz

19, fracc. IV, inciso b (LEV)	Fiscalía General del Estado	<p>“En materia de investigaciones ministeriales, estadísticas sobre el número de investigaciones que fueron desestimadas, en cuáles se ejerció acción penal, para cuáles se decretó el no ejercicio, cuáles se archivaron y los recursos de queja interpuestos.”</p>
19, fracc. IV, inciso c (LEV)	Fiscalía General del Estado	<p>“Las estadísticas de personas desaparecidas o no localizadas.”</p>
19, fracc. VI, (LEV)	Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas	<p>“Estadísticas de las denuncias, inconformidad y quejas.”</p>

Organismos públicos de derechos humanos

Artículo (ley)	Sujeto obligado	Descripción de la obligación y su impacto en los derechos humanos
74, fracc. II, inciso e (LGT)	Comisión Nacional de Derechos Humanos	“Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos ¹⁸ o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición.”
100, fracc. II, último párrafo (LENL)	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	“Además de las obligaciones de transparencia previstas en las fracciones anteriores, la Comisión Estatal de Derechos Humanos deberá publicar y actualizar la información relativa al estado que guardan las investigaciones de los hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos y, en su caso, el resultado de éstas.”
97, fracc. II, inciso e (LEEM)	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	“Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición.” (LEEM, 2015)
39, fracc. II, inciso e (LEM)	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán	“Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición.” (LEM, 2016)
19, fracc. II, inciso e (LEV)	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	“Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición.”

FUENTE: Elaboración propia.

18. Para la Suprema Corte de Justicia, la gravedad de una violación deriva de la trascendencia social de las violaciones. La trascendencia se mide a través de criterios cuantitativos o cualitativos. Los criterios cuantitativos son “aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos”. Por otra parte, el criterio cualita-

tivo se enfoca en si la violación analizada presenta “alguna característica o cualidad que le dé una dimensión específica”. Para la Corte Interamericana, según la interpretación que hace la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la “gravedad” de una violación radica, esencialmente, en la “multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación

Además de la compilación de información en línea, ARTICLE 19 acudió directamente a la Unidad de Transparencia de cada una de las autoridades evaluadas, en visitas que tuvieron lugar entre junio y julio de 2017. El objetivo de éstas fue consultar *in situ* la información derivada de obligaciones de transparencia, así como el cumplimiento de otras políticas de difusión que imponen los diferentes marcos legales.

Matriz de evaluación

La información derivada de cada una de las obligaciones de transparencia fue evaluada en dos dimensiones: 1) la disponibilidad de la información y 2) la calidad de la información. Es decir, en un primer nivel se evalúa que la información esté disponible para su consulta y, posteriormente, que la información cumpla con las expectativas de calidad que determina el marco legal vigente.

La primera dimensión (existencia) habilita la evaluación de la segunda (su calidad). No está de más señalar que no puede evaluarse la segunda dimensión en caso de que la primera no haya sido posibilitada, puesto que su inexistencia impide analizar su probable calidad. En caso de que la primera dimensión sea habilitada, se calcula con un

valor máximo de 60% de la ponderación y la segunda con el 40% restante.

Adicionalmente, hay una tercera dimensión con la que se evalúa las políticas generales de transparencia activa del sujeto obligado y ésta no se pondera de la misma forma que las descritas, porque valora la institución y no las obligaciones. Para puntualizar, no se pondera la dimensión en forma individual, sino de manera general con el resultado que arrojen el promedio de cumplimiento de las obligaciones, con una distribución de 30% y 70%, como se ilustra en la tabla 3.

TABLA 3. Evaluación de la tercera dimensión

		100%		
		Sujeto obligado		
		30%	70%	
Políticas	Conjunto de obligaciones			
	33%	33%	33%	
	01	02	03	
	60%		40%	
	D1 03		D2 03	

FUENTE: Elaboración propia.

importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado” (Amparo en revisión 168/2011, 2011).

En relación con el concepto de gravedad, se distingue que el carácter pluriofensivo es propio de algunas graves violaciones, como la desaparición forzada. Sin embargo, esta característica no se aplica a otras graves violaciones de los derechos humanos. En el caso de la tortura, por ejemplo,

el derecho violado es la integridad personal, en sus varias dimensiones, y en la ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria, el derecho violado es el derecho a la vida.

En este sentido, para efectos de este informe, un solo hecho de tortura, de ejecución extrajudicial o de desaparición forzada debe ser considerado, por sí mismo y sin necesidad de otro u otros hechos violatorios, una grave violación de los derechos humanos.

Cada una de las dimensiones descritas se forma por diferentes criterios que alimentan los porcentajes finales.

La primera dimensión, que se refiere a la existencia de información, está formada por los siguientes cinco criterios:

- 1) Sitio de internet del sujeto obligado. Este criterio mide que la información esté disponible, en su totalidad, en el sitio de internet del sujeto obligado; no cuenta si está parcialmente disponible o no lo está.
- 2) Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). El segundo criterio se refiere a la información que está disponible en su totalidad a través del SIPOT; no cuenta si está parcialmente disponible o no lo está.
- 3) Disponibilidad de los documentos (en caso de que sea pertinente). Si la obligación de transparencia se refiere a uno o varios documentos (resoluciones, expedientes, oficios, sentencias, etc.), éstos están disponibles en el sitio de internet del sujeto obligado y se puede acceder a ellos (que las ligas funcionen).
- 4) Información disponible en un medio físico. El sujeto obligado tiene habilitado por lo menos un medio no digital y la información está disponible en su totalidad. Un medio no digital abarca desde la información en formato físico, hasta los señalados en la disposición decimosegunda de los Lineamientos de Obligaciones de Transparencia (LTG):

carteles, volantes, periódicos murales, audiovisuales pedagógicos, mantas, redes sociales o folletos.

- 5) Coherencia y semejanza de la información presentada en diferentes medios: la información disponible en el sitio de internet del sujeto obligado, a través del SIPOT y en los medios no digitales es la misma.

La segunda dimensión se basa en el análisis de la información de calidad. Esta dimensión integra doce criterios, tomados tanto de la LGT como del marco legal secundario aprobado por el INAI, que se calificaron según se explica a continuación:

- 1) *Veracidad*. La información proporcionada por el sujeto obligado es veraz en tanto guarda relación y coherencia con la proporcionada por fuentes externas al sujeto obligado, como por otros sujetos obligados o fuentes de acceso público.
- 2) *Congruencia*. La información proporcionada es congruente respecto de la otorgada por el mismo sujeto obligado en virtud de sus demás obligaciones de transparencia, solicitudes de acceso u otras formas de comunicación oficial.
- 3) *Confiabilidad*. La información es confiable si, además de ser veraz y congruente, cada parte individual de ésta contiene elementos y datos que permiten la identificación de su ori-

- gen, fecha de generación, de emisión y de difusión.
- 4) *Integralidad.* La información es integral si el sujeto obligado difunde todos los datos, aspectos, partes o referentes de la misma, de forma que sea global respecto del quehacer del sujeto obligado.
 - 5) *Actualidad.* La información está actualizada si corresponde a la última versión (según la fecha en que debió ser actualizada de acuerdo a los LTG) y es el resultado lógico de la adición, modificación, continuación o generación de información de versiones anteriores.
 - 6) *Oportunidad.* La información es oportuna si, además de estar actualizada, se mantiene pública mientras esté revestida de interés público o por lo menos durante el lapso mínimo ordenado en los LTG.
 - 7) *Accesibilidad en formato digital.* La información está disponible en formato csv, xls o xlsx si es tabular; y en txt, odt, rtf, doc o docs si es texto. Si algún apartado de la información o la totalidad de ésta se encuentra disponible en otro formato que no permita la reusabilidad de los usuarios, es una respuesta negativa.
 - 8) *Accesibilidad en formato físico.* La información está disponible en consulta directa y puede consultarse sin limitaciones, que no estén determinadas en la ley. Acciones que inhiben la consulta directa, como limitaciones horarias o físicas excesivas, intimidación en la consulta, demoras injustificadas, negativa a reproducir el material, entre otras, se cuentan como respuesta negativa.
 - 9) *Comprensibilidad.* La información es comprensible si está presentada en lenguaje sencillo y claro, y si hace patente la conexión entre la información y la obligación de transparencia correspondiente.
 - 10) *Verificabilidad.* La información es verificable si el sujeto obligado, de oficio o en virtud de los LTG, señala métodos y fuentes de contraste para que el usuario pueda validar la veracidad y congruencia de la información proporcionada.
 - 11) *Legalidad en la protección de datos personales.* La información está disponible en una versión pública y fundamenta y motiva correctamente la clasificación de los datos personales cuya publicidad no reviste un interés público superior. Si la información prohíbe la consulta de datos personales cuya publicidad sí reviste un interés público superior o no protege datos personales que deberían clasificarse como confidenciales, se cuenta como una respuesta negativa.
 - 12) *Legalidad en la inexistencia de información.* Si la información es

inexistente porque no ha generado información que colme el total de la obligación o parte de los criterios sustantivos dispuestos por los LTG, o si el sujeto obligado difunde información equivalente porque no ha generado información que colme la obligación, la respectiva inexistencia cumple con los estándares legales, explicando y motivando las razones, así como señalando las personas responsables de generar la información.

Finalmente, la tercera dimensión, que mide las políticas generales de transparencia activa implementadas por el sujeto obligado, se compone de cinco criterios:

- 1) El uso correcto de los formatos de difusión diseñados y aprobados en el marco del Sistema Nacional de Transparencia (SNT).
- 2) El sujeto tiene habilitado un motor de búsqueda textual en el sitio donde aloja la información de sus obligaciones y éste funciona arrojando resultados que coinciden con los términos de búsqueda.
- 3) La accesibilidad de la sección de transparencia. El portal de internet institucional, en su página de inicio, tiene un hipervínculo visible, denominado "Transparencia", y éste dirige directamente al sitio que aloja la información relacionada con las obligaciones.

- 4) El sujeto obligado cuenta con equipos y éstos están disponibles para consultar las obligaciones.

- 5) La información se produce y difunde con perspectiva de género (la información de naturaleza estadística se desglosa de manera diferenciada por sexo, advirtiendo posibles brechas en razón de éste, y la información cualitativa atiende elementos propios de las violaciones graves que se cometen y que pueden ser causadas o repercutir en aspectos propios del género de las personas).

Es importante destacar que alguno o varios de estos criterios pueden no ser pertinentes, de acuerdo con la naturaleza del sujeto obligado o de la obligación de transparencia. Asimismo, como se ilustrará adelante, no todos los criterios dentro de una dimensión tienen el mismo valor, y la matriz está diseñada para ponderar cada dimensión y redistribuir los valores en caso de que uno o más criterios no se apliquen o no puedan evaluarse.

La primera dimensión se compone de cinco criterios que no fueron ponderados de igual forma.

Que la información esté disponible en el sitio de internet del sujeto obligado (C1), en el SIPOT (C2) y que los documentos a que se refiere estén igualmente disponibles (C3), tiene un valor mayor que el resto de los criterios y, en conjunto, suman tres cuartas partes de la dimensión. Esto debido a que las obligaciones de transparencia están construidas principalmente como una política de

difusión digital de información. Por lo tanto, se considera que tienen un valor mayor que la difusión de la información en medios no digitales (C4), que es una medida subsidiaria en el marco legal vigente, y que la información sea coherente en todos los medios (C5). En conjunto, estos dos últimos criterios consecuentemente forman el 25% restante del total de la dimensión, como se ilustra en la tabla 4.

TABLA 4. Evaluación de la primera dimensión

Dimensión 1				
C1	C2	C3	C4	C5
25%	25%	25%	15%	10%

C Criterios

FUENTE: Elaboración propia.

Ahora bien, existen algunas obligaciones de transparencia que no se refieren a documentación alguna, porque la información en sí está contenida en los formatos de difusión. Por ejemplo, la información relativa a los servidores públicos que emplea una dependencia está contenida en el formato mismo (nombres, apellidos, cargos, duración en los cargos, etcétera).

Otras obligaciones, por el contrario, se refieren a documentos adicionales a los datos que se compilan en el formato de difusión: los servidores públicos que han sido sancionados en materia administrativa, por ejemplo. Además de consignar sus nombres, cargos, razones de las sanciones y fechas de

éstas, entre otros detalles, los sujetos obligados deben difundir la resolución *per se*.

Así, si la matriz se encuentra en el primer caso y la obligación no contiene documentación anexa alguna, el criterio 3 no sería aplicable y el valor de los cuatro restantes se redistribuiría proporcionalmente, como se ilustra en la tabla 5.

TABLA 5. Evaluación de la primera dimensión sin el criterio 3

Dimensión 1			
C1	C2	C4	C5
33%	33%	20%	13%

C Criterios

FUENTE: Elaboración propia.

| 33

Los criterios 1 y 2 aumentarían y juntos equivaldrían al 66% del total de la dimensión, y el 33% restante sería complementado por los criterios 4 y 5.

La segunda dimensión funciona con una lógica similar, no obstante, sus criterios tienen valores diferentes y la posibilidad de que no se apliquen es mucho más amplia.

TABLA 6. Evaluación de la segunda dimensión

Dimensión 2											
C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12
10%	10%	10%	10%	10%	10%	5%	5%	10%	10%	5%	5%

C Criterios

FUENTE: Elaboración propia.

La accesibilidad de la información en formato digital (C7) y físico (C8), así como la protección de datos personales que puedan tener (C11) o la inexistencia legalmente justificada (C12) no tienen un porcentaje equivalente al resto de criterios en tanto los cuatro se refieren a valores accesorios de la información que en proporciones normales no condicionan directamente la calidad de la misma más allá de su usabilidad. Es decir, que la información no esté en un formato de texto legible por computadoras o que para su consulta *in situ* se establezca un horario particular no amenaza directamente la calidad de la misma. De manera similar, la valoración de los datos personales o la inexistencia justificada de información miden cuestiones más relacionadas con la ponderación legal del sujeto obligado en el caso específico que la calidad de ésta.

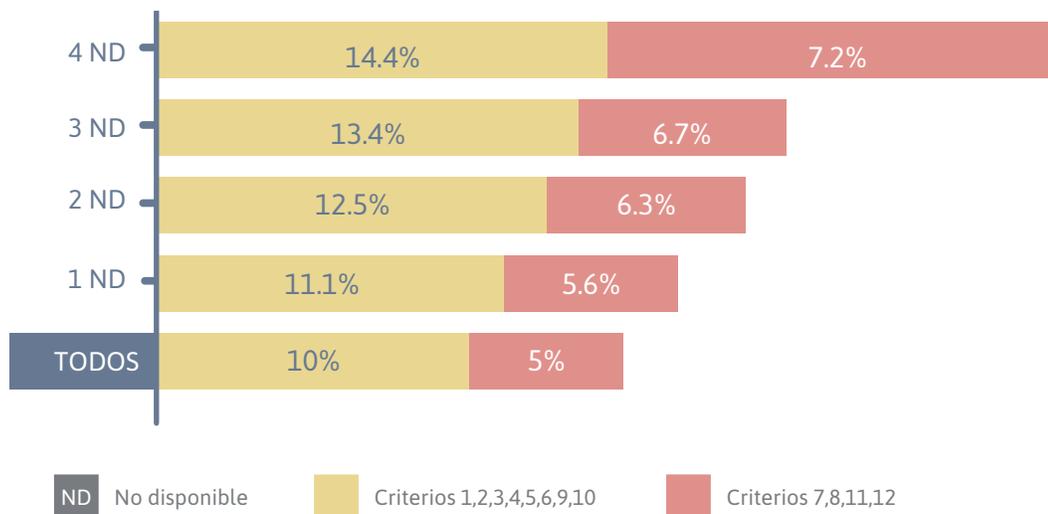
En adición a que estos criterios no son equivalentes, la protección de datos personales (C11) o la inexistencia de información (C12) pueden no aplicarse en casos particulares. Por ejemplo, si por su naturaleza la información no contiene datos personales porque es información tabular, no tendría que valorarse si están o no protegidos.

Finalmente, la veracidad de la información (C1) y su congruencia (C2) son elementos que no en todos los casos logró verificarse, generalmente porque no existió información externa para contrastar. En esos casos, estos dos criterios pueden no aplicarse y generar que el valor del resto se redistribuya.

Así, bajo la lógica de redistribución proporcional, en caso de que uno o hasta cuatro criterios no sean pertinentes y, por lo tanto, no se apliquen (C1, C2, C11, C12), el resto adquirirá un valor superior: los criterios

34 |

TABLA 7. Variaciones porcentuales según criterios aplicados en la segunda dimensión



FUENTE: Elaboración propia.

con un valor de 5% podrán tener 0.6, 1.3, 1.7 o 2.2 puntos porcentuales adicionales, y los criterios con un valor de 10%, 1.1, 2.5, 3.4 o 4.4 puntos porcentuales, siempre manteniendo un valor total de 100% para la dimensión total, como se ilustra en la tabla 7.

Por último, la dimensión tres tiene criterios equivalentes (20%). En caso de que la información producida por el sujeto obligado no sea susceptible de producirse y difundirse con perspectiva de género, es decir, que el criterio 5 no sea pertinente, los cuatro restantes adquieren un valor de 25%.



Matriz de
cumplimiento
Observaciones específicas

Las obligaciones de los sujetos obligados del orden federal¹⁹

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

La Secretaría de la Defensa Nacional obtuvo una calificación de 0.16 en el cumplimiento del conjunto de tres obligaciones de transparencia seleccionadas en esta medición. Con este promedio, la SEDENA se ubica como la segunda autoridad con calificación más baja, sólo detrás de la Policía Federal.

Esta calificación se explica porque la secretaría sólo calificó en una de las tres obligaciones a evaluar: el listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, con 0.43 puntos. En las dos obligaciones adicionales no se contó con información disponible para valorar.

Respecto a la información de servidores públicos sancionados, si bien existen tres registros que difunde la SEDENA, esta información no guarda relación con la publicada por la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el Registro de Servidores Públicos Sancionados. Hasta agosto de 2017, esta segunda fuente contabiliza 147 servidores públicos

en esa situación durante los últimos tres años, en lugar de los tres de los que informa la SEDENA. Los números que ofrecía el registro público incluían 14 servidores sancionados por “Violación a los derechos humanos” y “Abuso de autoridad”.

La información de la SFP, sin embargo, dejó de estar disponible. En algún momento de agosto se interrumpió la consulta pública sobre los servidores públicos de la SEDENA que han sido sancionados. La plataforma afirma que esta información es ahora reservada y confidencial, pues difundiéndola “se pone en riesgo la vida de las personas físicas”.

En el caso de estadísticas generadas en el cumplimiento de facultades y funciones, la información no está disponible para consulta en el sitio web de la SEDENA y sólo puede accederse a ella en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Una vez allí, sin embargo, el usuario encuentra que no todos los rubros de información cuentan con documentación y se deja de informar sobre elementos cruciales para la obligación, por ejemplo, los documentos técnicos, metodológicos o normativos que soportan y dan fundamento a la producción de las estadísticas.

Adicionalmente, existen documentos que, aunque parecen estar disponibles, no funcionan. Por ejemplo: el archivo “Personal

19. El análisis de esta sección se basó en el documento publicado por el INAI en su Portal de Transparencia en 2017, referido en la bibliografía del presente documento bajo INAI (2017d).

militar fallecido en operaciones contra el narcotráfico” no es consultable porque el hipervínculo que lo conecta no funciona; o el documento “Recompensas que otorga el Ejército y Fuerza Aérea” tiene un vínculo que redirige a la página de inicio. Por otra parte, conjuntos tabulares que sí están disponibles para la descarga, como el titulado “Estadística de aseguramientos en operaciones para reducir los índices de violencia”, consisten realmente de números globales, no desglosados, en un formato cerrado y no reutilizable (PDF).

En relación con la obligación de difundir las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado mexicano u organismos internacionales, así como las labores para darles cumplimiento, la secretaría difunde un total de siete registros a través del SIPOT. Sin embargo, no es posible acceder a ningún documento referido, pues los vínculos al sitio de internet de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) no funcionan y los documentos que relaciona la SEDENA no están disponibles.

Por ejemplo, refiere a la recomendación 33/2015 por “lesiones”. En el rubro de acciones realizadas para cumplir con los puntos recomendados, se informa del “OF. DH-R-2175 DE 28 FEB.2017”, mediante el cual “SE SOLICITÓ A LA CEAV, INFORMACIÓN RELATIVA A LA REPARACIÓN DEL DAÑO”.²⁰ El referido oficio no está disponible para consulta, ni ningún otro relacionado.

Este comportamiento es idéntico para cinco recomendaciones más, incluyendo la

identificada como 3VG/2015, por la ejecución de personas en Tlatlaya, Estado de México. Es decir, en seis de las siete recomendaciones referidas, la SEDENA aduce que envió el mismo oficio, que no difunde, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) con “información relativa a la reparación del daño”. Por último, bajo el rubro de recomendaciones, la secretaría presenta información desactualizada, pues no difunde que fue objeto de la recomendación 4/2017 de la CNDH.

Finalmente, no implementó ningún criterio en las políticas de difusión, a excepción de que cumplió en utilizar los formatos aprobados por el SNT para la presentación de información.

En relación con el ejercicio de verificación del INAI (2017d), el instituto calificó a la SEDENA con un puntaje de 85.18 (de un máximo de 100). En detalle:

No resulta claro por qué el INAI consideró que la SEDENA cumplió con todos sus criterios de existencia y calidad en la obligación relacionada con las sanciones que en materia administrativa ha impuesto a servidores públicos de la dependencia, pues al revisar los comentarios en la evaluación, el mismo formato da cuenta de que: “La presente información no cumple con el atributo de CALIDAD dispuesto en el numeral quinto de los Lineamientos Técnicos Generales”, porque “existen registros vacíos” y “el hipervínculo no remite a la aprobación de la sanción”. Es decir, para esta obligación la calificación no responde a la evaluación hecha.

El INAI calificó con 100% el cumplimiento de esta obligación.

En el caso de estadísticas generadas, es confuso por qué el instituto califica con

20. Mayúsculas en el original.

0.5 el hecho de que la SEDENA no difunda diversos rubros de información como “Descripción de variables”, “Documentos técnicos, metodológicos y normativos”, “Tipos de archivo de las bases de datos”, “Hipervínculo a las bases de datos”, “Hipervínculo a las series o bancos de datos”. El INAI reconoce que no hay información disponible porque no se proporcionan los hipervínculos de las bases de datos ni de las series o bancos de datos, pero aun así califica con 0.5 este rubro. De manera similar, califica con 1 el rubro de formato que utiliza la SEDENA para difundir la información tabular (indicando que cae dentro de los formatos recomendados), cuando este ejercicio encontró que la única información difundida está disponible en PDF, un formato cerrado que, como ya se mencionó, no permite reutilización de la información numérica.

El INAI calificó con 63.50% el cumplimiento de esta obligación.

Respecto a las recomendaciones hechas por parte de la CNDH en materia de derechos humanos, nuevamente el instituto elabora una evaluación distante de la calificación otorgada. El INAI encuentra que la SEDENA falla en diversos rubros sustantivos y adjetivos de su evaluación. Por citar algunos:

- » No se publica información correspondiente al ejercicio en curso;
- » Un hipervínculo que remite a la página principal de la CNDH y no al documento (versión pública) de la recomendación; y
- » Existen registros en blanco respecto a diversos rubros.

Y aun así, el instituto califica estos aspectos con el máximo puntaje.

En particular, llama la atención el rubro “Acciones realizadas por el sujeto obligado para dar cumplimiento a cada uno de los puntos recomendatorios”, que el INAI da por cumplido. Al respecto, este ejercicio evidenció que la SEDENA no difunde ningún documento relacionado con las acciones de cumplimiento, más allá de citar —que no difundir— vagamente un único oficio enviado a la CEAV y, a primera vista, relacionado de una u otra manera con seis de siete recomendaciones.

El INAI consideró que esta última obligación tiene 73.65% de cumplimiento.

SECRETARÍA DE MARINA

La Secretaría de Marina fue calificada con 0.30, puntaje que la ubica en la media de los sujetos del orden federal evaluados.

De las tres obligaciones de transparencia relacionadas con violaciones y violaciones graves de los derechos humanos que se tomaron para la evaluación, la secretaría no difundió información relacionada con una: las estadísticas producidas en el marco de sus funciones, por lo que ésta no obtuvo calificación.

Al respecto, el SIPOT arroja que sí existe información disponible para consultarse. De hecho, los filtros de búsqueda de este sistema arrojan un grupo de 74 entradas, presuntamente estadísticas, generadas por la institución. Sin embargo, estos registros no corresponden a ello; son vínculos con los informes de gobierno presentados por la administración federal actual y los ane-

xos estadísticos de los mismos. Es decir, los registros cargados al SIPOT no responden a la naturaleza de la obligación en tanto no permiten acceder a la información estadística generada por la autoridad. Los registros, por el contrario, son reproducciones de información contenida en otras fuentes de otros sujetos obligados. De hecho, en una gran parte de las 72 entradas, se aclara que “La Secretaría de Marina como sujeto obligado no cuenta con base de datos y la información es sacada del Informe de Labores”.

No sobra señalar que este caso valida el argumento del cumplimiento de las obligaciones como una medida de forma y no de fondo: cuando los sujetos obligados procesan sus deberes en materia de transparencia de esta manera, agregando indiscriminadamente información que no responde a la naturaleza de la obligación, con el objetivo de aparentar que se cumple, las obligaciones de transparencia no tienen valor agregado alguno.

Con relación a las otras dos obligaciones, la SEDENA obtuvo 0.38 por la información difundida respecto a servidores públicos sancionados en materia administrativa y 0.63 por la información relativa a recomendaciones en materia de derechos humanos.

Respecto a la primera obligación referida, la información está disponible para consultarse en el SIPOT, y el sistema arroja un resultado de nueve funcionarios sancionados en materia administrativa entre 2015 y 2017; sin embargo, los documentos relacionados, las resoluciones mediante las cuales se sanciona a los funcionarios, no están disponibles. Se alega que la falta de disponibilidad de estos documentos se debe a que

desde el 10 de abril de 2017 se encuentra pendiente la aprobación de las versiones públicas por parte de la SFP. Además, de modo similar al caso de SEDENA, la SFP no permite consultar los registros del personal de la SEMAR que ha sido sancionado, pues clasifica todos los datos relacionados con este rubro.

En relación con la segunda obligación, el SIPOT permite la consulta de información de un grupo de 11 registros, relacionados a su vez con nueve recomendaciones hechas por la CNDH a la secretaría entre 2015 y 2017. Si bien algunos de los documentos anexos referenciados en los registros no están disponibles para consulta, la mayoría de los registros hacen referencia a la existencia de una serie específica de documentos (oficio de aceptación de la recomendación señalada, oficios respecto del trámite de cumplimiento de ésta), disponible en el sitio de internet del sujeto obligado.

Es importante resaltar que el ejercicio de evaluación de SEMAR permitió observar la interacción entre diferentes obligaciones. Por ejemplo: la recomendación 1/2016 y los documentos de seguimiento, disponibles para su consulta, establecen que se abrió un expediente de investigación identificado como 10c.9.1.1.81/14. Sin embargo, no existe forma de saber públicamente si hubo algún servidor público sancionado en este caso porque los datos de los servidores sancionados están clasificados.

Ahora bien, en relación con el ejercicio de verificación del INAI, el instituto calificó a la SEMAR con un puntaje de 87.43. Al respecto: el INAI calificó el cumplimiento de la obligación relacionada con la información de servidores sancionados en materia admi-

nistrativa con 94.55 de 100. La discrepancia entre los dos ejercicios radica en que el instituto toma como “justificado” el hecho de que la secretaría no difunda las resoluciones de sanciones porque “su versión pública está bajo aprobación de la SFP” y que no se tenga correlativo de estos casos en el Registro de Servidores Públicos Sancionados que esta última administra.

En el presente ejercicio se consideró que éstos no son argumentos válidos que sostengan el incumplimiento: al tratarse de servidores públicos que cometieron faltas administrativas (algunas potencialmente relacionadas con violaciones de los derechos humanos, como puede suponerse a partir de la existencia de procedimientos sancionatorios reportados a la CNDH), el interés público por conocer los nombres y datos personales supera la expectativa de privacidad de los individuos en cuestión. Asimismo, suponiendo que existan datos personales que no se vean superados por el argumento anterior, no se explican los motivos fácticos detrás de la tardanza en la elaboración de versiones públicas: de acuerdo con la justificación, más de seis meses han transcurrido desde que SEMAR solicitó la autorización de las versiones públicas. En relación con estos argumentos, el INAI simplemente toma los alegatos de la autoridad como ciertos y emite la evaluación a partir de reproducirlos.

De acuerdo con el instituto, el cumplimiento de la obligación relativa a las estadísticas elaboradas es de 88%. Al respecto, se evidencia una brecha —o incluso, una abierta contradicción— entre el puntaje otorgado y la evaluación hecha por el mismo INAI. Por un lado, éste coincide con

el presente ejercicio en que “faltan los documentos que se refieren a la técnica o metodología y normatividad para la generación de estadísticas y bases de datos. [...] Faltan las ligas a las bases de datos, es decir la información raíz que se utiliza para generar los informes”; en otras palabras: no hay información estadística ni los documentos técnicos conexos. Sin embargo, por otro lado, el instituto califica estos rubros con 0.5, es decir, que los “cumplió parcialmente”.

Calificar como parcial un incumplimiento evidente tiene un efecto distorsionador en el resto de la evaluación del Instituto, pues la evaluación cualitativa sólo se habilita cuando la información, en efecto, existe y está disponible.

POLICÍA FEDERAL

La Policía Federal obtuvo una calificación de 0.12 en el cumplimiento del conjunto de tres obligaciones de transparencia seleccionadas en esta medición. La PF es la autoridad con la calificación más baja obtenida a nivel federal: en las tres obligaciones evaluadas, no logró acreditar la existencia de información en ninguno de los tres casos, acumulando un puntaje de cero.

En concreto: la autoridad no tiene habilitado un módulo dentro de su sitio de internet en el que se ubique la información relacionada con las obligaciones de transparencia. El hipervínculo “Transparencia” de la página principal conduce a la sección del portal de obligaciones de transparencia que correspondía a la Policía Federal, y no a un lugar en donde esté alojada la información ni al SIPOT actualizado.

Además, no hay forma de saber si la autoridad ha sancionado a servidores públicos. Por una parte, como se indicó, el sitio de internet no permite consultar la información y, por otra parte, las búsquedas a través del SIPOT no arrojan registro alguno. Por otra parte, la SFP clasifica la información relacionada con sanciones y no permite consultarla a través del Registro de Servidores Públicos Sancionados y, además, no fue posible consultar la información *in situ*, pues la Unidad de Transparencia indicaba que ésta estaría disponible en “los sistemas digitales”.

Sirve aclarar que respecto a esta obligación no se considera que la ausencia de resultados en el SIPOT sea equivalente a que sea inexistente, es decir, que no se haya sancionado a ningún servidor público. Tal caso requeriría que la autoridad motive y fundamente por qué la información no existe: en otras palabras, explicar que no se ha sancionado en los últimos tres años a servidor público alguno de la Policía Federal. De igual manera, la clasificación de la información por parte de la SFP confirma su existencia, pues inexistencia y clasificación son términos mutuamente excluyentes.

Por otra parte, en relación con la información estadística producida en virtud de facultades y funciones, la Policía Federal limita los registros disponibles en el SIPOT a ocho reportes gráficos sobre accidentes carreteros. Sin embargo, a través de la sección de transparencia focalizada, ajena al SIPOT pero en su sitio de internet, la PF difunde información estadística de naturaleza más amplia, incluyendo, por ejemplo, su personal fallecido desde 2000 o los delitos cibernéticos investigados por el

sujeto obligado. Así, no puede considerarse que los registros disponibles en el SIPOT constituyan la totalidad de información estadística con la que cuenta.

Finalmente, en relación con las recomendaciones recibidas en materia de derechos humanos, el sujeto obligado afirma que la información es inexistente en tanto que la Policía Federal es un organismo desconcentrado de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), por lo que es la CNS la autoridad que recibe formalmente las recomendaciones en materia de derechos humanos. Si bien este argumento es cierto, y las recomendaciones efectivamente se dirigen a la cabeza de la CNS, en la práctica es la Policía Federal y sus servidores públicos quienes son llamados por las recomendaciones concretas que elabora la CNDH y, por lo tanto, son quienes están a cargo de cumplirlas en caso de aceptarlas. Así, resulta engañoso que la autoridad no difunda la información que le compete.

Lo anterior se refuerza con el hecho de que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Reinserción Social, también sujeto desconcentrado de la CNS, sí aporta información relacionada con las recomendaciones que la CNDH ha hecho formalmente a la comisión, pero que en los hechos atañen a sus servidores públicos.

Así, el único criterio que abona puntaje a la Policía Federal es el hecho de que su Unidad de Transparencia cuenta con dos equipos disponibles para el público interesado en consultar el catálogo de obligaciones de transparencia.

Como resultado del proceso de verificación de cumplimiento del INAI, éste concluyó que la Policía Federal tiene un nivel de 85.72 por ciento.

En su evaluación de la PF, el INAI es ambivalente en relación con lo que considera cumplimiento e incumplimiento.

Por un lado, de forma acertada, el instituto concluye que la Policía Federal no difundió información alguna relacionada con sanciones administrativas a servidores públicos y no otorga puntaje alguno a esta obligación. Más adelante, sin embargo, califica con 90% el cumplimiento de la obligación relacionada con información estadística generada, a pesar de consignar que la PF, en la práctica, no difundió información alguna.

Para el instituto basta con que el sujeto obligado haya “justificado” no difundir información estadística a partir de la siguiente nota: “Documentos Técnicos: Reporte de accidentes RA. Dictámenes técnicos. Marco normativo: Ley de la Policía Federal, Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Manual de Organización General de la Policía Federal” [sic]. Adicionalmente, le recomendó “explicar la situación respecto de la falta de la información solicitada”. No resulta claro, pues, si el instituto en efecto verificó la existencia o no de información, pues si bien la recomendación y la “justificación” parecieran advertir que la información no se difundió, el puntaje que se otorga equivale al cumplimiento de la obligación.

Finalmente, el INAI califica con 57.5% el cumplimiento de la obligación de difundir información relacionada con recomendaciones en materia de violaciones a los derechos humanos.

Esta evaluación refleja con elocuencia el sesgo que padece la verificación realizada por el instituto, al dar más importancia a la formalidad en el llenado de los formatos que a la difusión en sí misma de información sustan-

tiva. Como se advirtió antes, la Policía Federal alega que no es sujeto de recomendaciones sobre derechos humanos, por lo que no cuenta con información por difundir. El INAI, sin mayor análisis ni aparente profundidad de reflexión, toma por cierta esta afirmación y, enseguida, excusa al sujeto obligado bajo la modalidad de “Justificado”. No obstante, no deja de advertir que la PF ha fallado en “requisitar las celdas respectivas a ejercicio, periodo que se informa, fecha de validación, área responsable (quién carga la información)”.

En otras palabras: la difusión o no de información no es el núcleo de importancia en la verificación del INAI, pero sí el hecho de que el sujeto obligado no llenó celdas descriptivas. Tal comportamiento no es menor y acarrea una recomendación, que no la inexistencia e incumplimiento de la obligación en sí.

ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social obtuvo una calificación de 0.45, la más alta de las autoridades a nivel federal.

De manera general, el órgano no tiene habilitado un módulo dentro de su sitio de internet en el que se ubique la información relacionada con las obligaciones de transparencia. Además, el hipervínculo “Transparencia” de la página principal conduce a la sección del portal de obligaciones de transparencia que correspondía a la Secretaría de Cultura, no a un lugar donde esté alojada la información ni tampoco al SIPOT actualizado.

Asimismo, como sucedió con el resto de autoridades evaluadas, el personal del

OADPRS que trabaja en su Unidad de Transparencia no tiene conocimiento de que las obligaciones deben difundirse por medios no digitales, alegando que la información relacionada con las obligaciones de transparencia sólo está disponible a través del SIPOT. En caso de querer realizar una consulta directa, alegan, debe requerirse la información a través de una solicitud, aclarando específicamente esta modalidad de acceso.

En puntos específicos, el OADPRS tuvo una calificación de 0.63 respecto a la información divulgada que se relaciona con violaciones graves de los derechos humanos. A través del SIPOT pueden consultarse nueve registros de recomendaciones hechas por la CNDH y cada registro está acompañado por una serie de oficios que evidencian la aceptación de cada recomendación, sin embargo, no se anexan documentos ni datos adicionales respecto a las acciones de seguimiento a éstas, más allá de la descripción que realiza de las acciones implementadas.

En relación con los servidores públicos sancionados, en el SIPOT se encuentran 503 registros de servidores que han sido sancionados administrativamente desde 2015. Con ello se muestra nuevamente la utilidad de las obligaciones, cuando se cumplen con acuciosidad: a través de estos datos es posible saber inicialmente que, del total de servidores sancionados, 37 lo fueron por “malos tratos” contra personas privadas de la libertad, una conducta que bien podría configurar la práctica de tortura en los centros de rehabilitación federales.

Esto hubiera podido corroborarse revisando las resoluciones individuales de cada sanción, pero no fue posible porque el sujeto

obligado no permite la consulta de éstas ni de otros documentos relacionados. O bien mediante el Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP, aunque tampoco fue posible, pues esta autoridad clasifica como información confidencial y reservada los datos de las personas sancionadas.

Al respecto, debe precisarse que los registros disponibles (503) no permiten conocer nombres y apellidos de los funcionarios sancionados, así como tampoco la clave y la denominación de los puestos. Si bien el sujeto obligado argumenta que el INAI ha determinado, a través de sus resoluciones, que esto es válido, en tanto el personal desempeña labores de seguridad nacional, no existe una prueba de daño individualizada que apoye esta clasificación en los términos establecidos en la legislación, en particular, que sea casuística y determine condiciones particulares para la clasificación de esta información (por el contrario, se tiene una reservación vaga y generalizada). Ahora bien, existen algunos registros que incrementarían la necesidad de la publicidad de nombres de servidores sancionados, como es el caso de aquellos que lo fueron por “malos tratos” en contra de personas privadas de su libertad. Esta conducta, como se advirtió antes, podría ser equivalente a tortura.

Esta obligación fue calificada con 0.28.

Finalmente, respecto a información estadística producida por el OADPR, en el SIPOT se encuentran 21 registros de “estadística penitenciaria”, sin embargo, la información sólo está disponible hasta enero de 2017, dejando atrás cuando menos cinco meses de actualización. El cumplimiento de esta obligación se valoró con 0.50.

En el ejercicio de verificación del INAI, el cumplimiento del órgano con sus obligaciones de transparencia se calificó con 81.61 de 100 puntos.

Respecto a su obligación de difundir información de funcionarios sancionados administrativamente, el INAI consideró que el OADPR ha cumplido con 70% de la misma. Esta calificación muestra nuevamente que el instituto buscó una evaluación pro forma y no de fondo. Respecto a la clasificación de datos de los nombres de servidores públicos sancionados, el INAI da cuenta de que el órgano “justifica la falta de información” haciendo referencia a algunas resoluciones del instituto, pero no evalúa qué tan apegado a derecho es este argumento (en el sentido detallado antes), sino que se limita a evaluar la falta de cumplimiento del OADPR porque omitió “proporcionar el hipervínculo a las resoluciones o al acta de comité en la que se acredite la clasificación de la información a la que hace referencia” [sic].

Es decir, el órgano advierte que no hay un hipervínculo y opta por terminar ahí su evaluación, en un elemento secundario respecto a la falta de información, sin señalar algo sobre la clasificación generalizada y no excepcional de datos.

En la verificación de la información sobre recomendaciones por violaciones de derechos humanos, el INAI la califica con 100% de cumplimiento, argumentando que el órgano justificó debidamente que no cuenta con la información, pues las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se dirigen a la Comisión Nacional de Seguridad, de la cual el OADPR es un sujeto desconcentrado.

Esta verificación es engañosa. Contrario a lo que argumenta el instituto, no se advierte que el órgano justifique la falta de información. En el SIPOT, el OADPR que tiene a cargo los centros penitenciarios federales, sí difunde información, por lo menos la relacionada con nueve recomendaciones sobre las que advierte el número de expediente, el estatus de la recomendación, enlista algunas acciones relacionadas con su cumplimiento y adjunta oficios de aceptación, entre otros datos aportados.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La calificación que recibió el secretariado es 0.43, 0.13 puntos por encima de la media de cumplimiento de las autoridades federales evaluadas.

En general, el SESNSP no tiene habilitado un módulo en su sitio de internet en el que se ubique la información relacionada con las obligaciones de transparencia, sin embargo, el hipervínculo “Transparencia” de la página principal sí conduce a la sección del SIPOT actualizado. En paralelo, en una visita a la Unidad de Transparencia, el personal no tuvo conocimiento de la obligación de difusión en medios no digitales, señalando que debe realizarse una solicitud de acceso a la información para ese efecto.

Respecto a los servidores públicos sancionados, el SIPOT tiene una relación de 12 registros, pero los documentos relativos a las sanciones no están disponibles. El Secretariado afirma, para los 12 registros, que “en relación con el hipervínculo —aprobación de la sanción—, se está en espera de la de-

terminación que emitan las unidades administrativas competentes, para la generación del mismo”. A diferencia de otros sujetos obligados, la información difundida incluye nombres y apellidos de los servidores públicos sancionados y es posible corroborarla con la difundida por la SFP en el Registro de Servidores Públicos Sancionados, y esta fuente presenta la misma información.

El cumplimiento por el SESNSP de esta obligación se calificó con 0.50.

En relación con la información estadística producida en marco de sus obligaciones, el SIPOT arroja 11 registros disponibles, correspondientes a información tabular sobre incidencia delictiva y exámenes de confianza. Sobre éstos, si bien se señalan datos útiles para la identificación del área que origina la información, no es posible conocer los detalles que anteceden al levantamiento de los datos, pues no se difunden los documentos técnicos relacionados. El cumplimiento del secretariado de esta obligación se calificó igualmente con 0.50.

Contrastando con estas valoraciones, en el ejercicio de verificación del INAI se otorgó un cumplimiento general de 62.51 en las obligaciones de transparencia.

En la evaluación relacionada con servidores públicos sancionados, la que se califica con 97.69% de cumplimiento, el instituto toma como “justificada” la carencia de resoluciones y documentos que evidencien los datos difundidos en los 12 registros de funcionarios sancionados. En relación con esto, el INAI no emite pronunciamiento alguno y se limita a avalar un comportamiento opaco en el SESNSP, alimentando dudas sobre la justificación, a saber: ¿qué unidades son competentes

para aprobar la generación y publicación del hipervínculo? ¿Cuánto tiempo ha transcurrido en “espera” esta solicitud?

Al respecto, se considera que no equivale al cumplimiento de una obligación una justificación vaga de por qué la información no está disponible. El único escenario que se le asemeja es la inexistencia de información y está debidamente regulado (una explicación motivada y fundamentada, señalando áreas específicas y razones de ésta).

En lo que respecta a la información estadística difundida por el secretariado, el INAI califica el cumplimiento con 83.5%, reconociendo que los datos relativos a “documentos técnicos, metodológicos y normativos” e “hipervínculos a las series o bancos de datos” no están presentes en todos los registros. En este rubro de verificación, el instituto demuestra una vez más que su proceso de evaluación se dirige a un cumplimiento formalista (llenado de los formatos aprobados) y no sustantivo de la obligación de transparencia (poner a disposición la información requerida), pues se censura el hecho de que el secretariado no haya justificado con una nota la ausencia de información, mas no la ausencia misma de información.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Procuraduría General de la República (PGR) obtuvo una calificación de 0.21, la tercera más baja de las autoridades evaluadas a nivel federal, pues en dos de las tres obligaciones que se evaluaron, la Procuraduría falló en difundir la información requerida.

En primer lugar, la PGR no difundió estadísticas generadas en el marco de sus

funciones y obligaciones legales, ni en la sección de transparencia de su sitio de internet, ni a través del SIPOT ni en medios no digitales (en una consulta directa a su Unidad de Transparencia).

En el SIPOT, la Procuraduría enlistó 92 registros relacionados con esta obligación, no obstante, todos los registros tienen tan sólo datos descriptivos de la información, pero no propiamente la información, excepto por cuatro (correspondientes a tres años): incidencia delictiva en 2015, 2016 y 2017. Y estos cuatro son archivos cerrados en PDF que no pueden reusarse. Adicionalmente, la autoridad aclara en ocho registros que “NO SE INCLUYE HIPERVÍNCULO A BASES DE DATOS, CON FUNDAMENTO EN ART. 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES”.²¹ En otras palabras, clasifica las estadísticas identificadas como “Desglose de los informes estadísticos”, “Aseguramientos en operativo por delito de propiedad intelectual”, “Aseguramientos por el delito de hidrocarburo”, “Actas circunstanciadas”, “Averiguaciones previas”, “Reporte de aseguramiento (mensual)”, “Reporte de procesos penales” e “Incidencia delictiva”, todas de 2016.

Además de ser una clasificación generalizada, la decisión se fundamenta en un ordenamiento derogado, que incluso vigente sería erróneo, pues se funda en las averiguaciones previas, no en estadísticas de desempeño. Además, contraviene principios básicos de interpretación en la materia (por ejemplo, toda la información estadística es de naturaleza pública) y de orden constitucional.

En segundo lugar, en relación con la obligación de difundir información relacionada con recomendaciones en materia de derechos humanos, la Procuraduría muestra 21 registros relacionados con recomendaciones emitidas por la CNDH entre 2015 y 2017; sobre éstos, no obstante, la dependencia no difunde la información requerida ni los documentos de seguimiento. Simplemente enumera algunas acciones tomadas por cada una de las recomendaciones.

Además de lo anterior, llama la atención que la Procuraduría no registre ni haga mención alguna de las recomendaciones emitidas por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) en relación con el caso de la desaparición forzada de estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero. Esta obligación de transparencia es amplia e incluye tanto las recomendaciones emitidas por la CNDH como las establecidas por organismos internacionales, como el GIEI.

Finalmente, la Procuraduría enumera 155 registros de sanciones administrativas aparentemente aplicadas en los últimos tres años. Sin embargo, la dependencia no anexa ninguna resolución o documento relacionado con éstas.

La forma de cumplir con estas tres obligaciones sugiere nuevamente que la dinámica construida por las autoridades alrededor de sus obligaciones de transparencia da preferencia a la formalidad de describir la información en las casillas dispuestas por el INAI, y aprobadas por el SNT, en lugar de difundir activamente la información y los documentos propiamente dichos.

En su verificación, el INAI calificó el cumplimiento general de la Procuraduría con 87.67 puntos.

21. Mayúsculas en el original.

En lo relativo a las estadísticas, el instituto otorgó un puntaje de 79.5% de cumplimiento y añadió que al momento de su evaluación “no se encontró información respecto a hipervínculos en los criterios 9, 10 y dicha información no fue justificada en el campo de nota”. Es decir, el INAI sí dejó en claro que no había información alguna disponible, pero aun así procedió a evaluar la calidad de ésta, calificándola con 94 puntos sobre 100.

Como se argumentó anteriormente, este caso, así como el punto que a continuación se aborda, aporta una clara muestra del hiperformalismo no sólo en el cumplimiento de las obligaciones, sino en la verificación del instituto.

Respecto a las recomendaciones emitidas en relación con violaciones a los derechos humanos, el INAI evaluó con 59.69 puntos el cumplimiento de la Procuraduría. Para el instituto, el sujeto obligado falló no porque haya dejado de difundir los documentos que debía, sino porque no llenó la totalidad de criterios dispuestos. Por ejemplo, la evaluación advierte que “no se encontró información en los criterios 8, 9, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y no se justifican en el campo de nota”, sin especificar qué significa esa ausencia y cómo afecta al proceso de transparentar activamente los documentos de seguimiento a recomendaciones.

Adicionalmente, el instituto toma por válida la justificación de la Procuraduría para no transparentar documentos relacionados con organismos internacionales, según la cual “las recomendaciones que emiten los organismos internacionales de derechos humanos están dirigidas al Estado mexi-

cano, no así a una entidad en particular de la administración pública federal como lo es la Procuraduría General de la República...”. Para el caso de la desaparición forzada de estudiantes normalistas en Ayotzinapa esto resulta falso: las recomendaciones hechas por el GIEI se dirigieron en forma expresa a la PGR como la autoridad encargada de investigar los delitos cometidos.

Además de dar por cierto el argumento, el INAI concluye su verificación advirtiendo que “es importante precisar que la incompetencia debe estar expresada en cada criterio para que no se afecte la calificación recibida”. Esto muestra que el instituto no sólo omitió una valoración rigurosa del cumplimiento y de la justificación de la Procuraduría, sino que su atención se fijó en que se llenaran los campos de sus formatos, más allá de que se aportara o no información en el proceso.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

La calificación del Instituto Nacional de Migración fue de 0.26, un puntaje que lo ubica debajo del promedio de las instituciones valoradas. El INM argumentó que no está dentro de sus funciones la producción de información estadística relacionada con política migratoria, pues esta labor recae en la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Por esta razón, en su caso se evaluaron sólo dos obligaciones de transparencia.

En primer lugar, a través del SIPOT, es posible consultar 375 registros de servidores públicos del INM que han sido sancionados en materia administrativa. Sin embargo, los registros no están acompañados de las

resoluciones y documentos que soporten las sanciones administrativas. Al respecto, el INM alega que “la versión pública se encuentra en proceso de aprobación por el Comité de Transparencia de la SFP”.

Adicionalmente, la cantidad de registros que dispuso a través del SIPOT es superior a la disponible en el Registro de Servidores Públicos Sancionados de la SFP, difiriendo en 162 casos. En general, no hay coherencia en los registros difundidos, pues algunos se hallan duplicados y otros son excedentes o están ausentes en comparación con los que dispone la SFP. Este hecho afecta la veracidad de la información difundida por la entidad. En total, esta obligación se calificó con 0.4 puntos.

En la segunda obligación que se evaluó, relacionada con recomendaciones emitidas por violaciones a los derechos humanos, es posible consultar a través del SIPOT cinco recomendaciones emitidas por la CNDH. Los registros, no obstante, no contienen información descriptiva que permita conocer en lo general las acciones desarrolladas por el INM para cumplir con las recomendaciones recibidas, como tampoco tienen anexa la documentación necesaria que soporte acción alguna para su cumplimiento.

La verificación de oficio que realizó el INAI concluyó que el INM tiene un nivel de cumplimiento de 55.79 sobre 100.

De manera similar a este ejercicio, cuando se evaluó la obligación relacionada con servidores públicos de la institución que han sido sancionados, el INAI encontró que “el sujeto obligado no difunde la documentación necesaria que soporte el cumplimiento de esta obligación”, pues las resoluciones sancionatorias no están disponibles. Además, advirtió

que “sólo se cuenta con información relativa al primer trimestre del 2017 [cuando] la tabla de actualización y conservación dispone que se deberá cargar información del ejercicio en curso”. No obstante, el INAI procedió a calificar con 95.63 su cumplimiento.

Este caso nuevamente demuestra que la verificación realizada no puso atención a que la autoridad efectivamente pusiera a disposición del público la información requerida por ley, sino que ésta fuera meticulosa en el llenado de los formatos de difusión, incluso si esto no significa transparentar activamente los documentos.

Respecto a las recomendaciones en materia de derechos humanos, el INAI calificó la obligación con un cumplimiento de 57.86. Advirtió que el INM “omite señalar la información correspondiente al ejercicio 2017 ya que así lo exige la tabla de conservación y actualización de la información, por otra parte, no se encuentra completa y en algunos criterios no se reportó nada”. En relación con esto, las recomendaciones del INAI van en el sentido de responder cada uno de los elementos dispuestos en los formatos de difusión, mas no de transparentar los documentos que evidencien el cumplimiento o no de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como es el espíritu legal de la obligación.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional obtuvo una calificación de 0.37, ligeramente por encima del promedio de las autoridades federales (0.30).

Al igual que el Instituto Nacional de Migración, el CISEN no difundió información estadística, alegando que la información que produce no tiene como objetivo el conocimiento del público, sino exclusivamente de los encargados de tomar decisiones y de las instancias autorizadas en materia de seguridad nacional.

Esta justificación es ilegal. No sólo confunde la figura de la inexistencia (no se ha producido información que debió documentarse) con la de información clasificada (se produjo información, pero debido a circunstancias específicas la misma no es del dominio público), sino que no colma los requisitos formales y materiales en ninguno de los dos escenarios. Si la realidad es que la información existe pero está clasificada, el CISEN debió argumentar los motivos legales y materiales que justifiquen limitar el interés público sobre ella; por el contrario, si es que la información no se ha producido, el CISEN debió explicar por qué no la ha producido y qué áreas son responsables de la omisión.

Ahora bien, existe un antecedente que el CISEN ignora: en diciembre de 2016, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo obligó a transparentar la información estadística sobre las solicitudes que esta autoridad ha hecho a proveedores de servicios de telecomunicación respecto a datos de los usuarios almacenados por estos últimos. Para los ministros y ministras, la información es de interés público y clasificarla como reservada en virtud de su relación con la materia de seguridad nacional no es razón suficiente, pues en sí misma, la estadística no revela datos que puedan ponerla en peligro, como tampoco a la operación del CISEN.

En relación con los servidores públicos sancionados, el CISEN difunde a través del SIPOT (no en su sitio de internet ni en medios no digitales) un total de 17 registros, que acompaña de las respectivas resoluciones sancionadoras. No obstante, esta información no es verificable, pues la base de datos de servidores públicos sancionados clasifica como información reservada y confidencial el conjunto de datos.

En este rubro, el centro clasifica de forma general, con fundamentos y motivaciones amplias, los nombres de los servidores públicos sancionados, violando la individualidad que cada caso de clasificación debe tener. No obstante, sin explicación o diferenciación aparente, difunde los nombres en tres de los 17 registros. Esta contradicción de criterios afecta la legalidad con la que se determina limitar al público el conocimiento de los nombres de los servidores públicos sancionados.

En la verificación realizada por el INAI, el CISEN obtuvo una calificación general de 59.40 puntos.

En relación con la obligación de transparentar activamente información estadística sobre sus actividades y ejercicio de facultades, el INAI calificó con 80% su cumplimiento. El instituto se abstuvo de evaluar la justificación del CISEN, limitándose a reproducir el texto. Además de comprobar nuevamente que la verificación del INAI observó la forma y no el fondo en el cumplimiento de las obligaciones, debe tenerse presente que en el antecedente mencionado (estadística de solicitudes de intervención de comunicaciones), fue el INAI la institución que originalmente ordenó al CISEN la desclasificación y entrega de la información. Es decir, entre sus

propias resoluciones, el instituto contaba con un antecedente para evaluar el cumplimiento o no de esta obligación de transparencia y, sin embargo, no lo hizo.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

El Consejo de la Judicatura Federal obtuvo una calificación de 0.44 y fue la segunda autoridad con el puntaje más alto —ligera-mente por debajo del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social—. Al ser una autoridad ajena al Poder Ejecutivo, además de las tres obligaciones generales que se evaluaron en los anteriores sujetos obligados, se valoró el nivel de cumplimiento con una obligación específica del Poder Judicial: publicar las sentencias de interés público.

De forma general, resulta positivo que el consejo haya habilitado en su sitio de internet un lugar donde aloja la información relacionada con las obligaciones y permite, a través de una interfaz fácil de usar, la consulta directa en el sitio. Además de esto, la información también está disponible a través del SIPOT. De las autoridades evaluadas a nivel federal, sólo el Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos cumplieron con esta característica, de forma que sólo las agencias y autoridades del ejecutivo fallaron en tener un sistema de consulta en sus propios sitios de internet. No obstante, el CJF no

permitió la consulta de la información de manera presencial en su Unidad de Transparencia, una cuestión que fue constante en todas las autoridades evaluadas, como se observó antes.

En concreto, el Consejo de la Judicatura Federal recibió calificaciones superiores a los 0.6 puntos en las tres obligaciones comunes (servidores sancionados, información estadística y recomendaciones en materia de derechos humanos).²² Algunas observaciones respecto a esta cuestión:

Existe una contradicción entre los registros de servidores sancionados que contiene el sitio de internet del consejo y los que son difundidos a través del SIPOT. Según esta última fuente, sólo una servidora pública fue sancionada, en tanto que el sitio de internet del CJF presenta 715 registros. Este tipo de errores (en caso de que sólo haya sido uno) afecta directamente la congruencia, veracidad y confiabilidad de la información. En adición a esto, dentro de las 715 sanciones administrativas que el consejo afirma haber aplicado, 242 carecen de la documentación correspondiente (resoluciones). Asimismo, un número amplio de sanciones cuentan con un vínculo desactualizado, que conduce a la página inicial del CJF y no a la resolución sancionatoria.

La información tabular que se difunde, por otro lado, incluye los documentos metodológicos y técnicos que anteceden al levantamiento de los datos, en los casos que esto es pertinente.

22. Sirva aclarar que si bien la CNDH no tiene facultades para recomendar autoridades ajenas al Poder Ejecutivo federal, esta obligación se interpretó de forma amplia y se incluyeron las recomendaciones o sentencias originadas en instancias

internacionales, las que si bien se emiten respecto al Estado mexicano como una unidad, pueden incluir puntos específicos que atañen a autoridades concretas, en este caso al Consejo de la Judicatura Federal.

En relación con la obligación específica del Poder Judicial respecto a la publicación de sentencias relevantes, el catálogo de obligaciones de transparencia disponible en el sitio de internet del CJF se vincula con un sistema específico de búsqueda de sentencias relevantes, sin embargo, este sistema (en sus funciones de búsqueda simple y avanzada) no permite consultar la información en sí, pues tiene un problema al cargar la información (que invariablemente se carga como si hubiese ocurrido un error). Por esta razón, al no contar con información para calificar en términos de calidad, se calificó como una obligación incumplida.

La verificación de oficio del INAI valoró el nivel de cumplimiento del CJF en 92.86 puntos.

En relación con las y los servidores públicos sancionados por el Consejo de la Judicatura Federal, el INAI presenta una cifra que difiere tanto de la información disponible en el sitio web del sujeto como de la que el SIPOT arrojó en dos ocasiones diferentes en el marco de elaboración de este informe.²³ De acuerdo con la evaluación del instituto, el consejo presentó 1,452 registros, dos veces la cantidad de los disponibles en el sitio web del sujeto obligado y 1,451 más de los encontrados en el SIPOT durante la redacción del presente informe.

Dejando a un lado esta discrepancia, este informe coincidió con algunas observaciones realizadas por el INAI; por ejemplo, los hipervínculos a las resoluciones sancionatorias no están disponibles en todos los registros y algunos que sí lo están, no funcionan porque

dirigen a otros sitios de internet. No obstante, el instituto calificó con 95.36 puntos el cumplimiento de esta obligación, a pesar de verificar que en más de la mitad de registros los documentos no estaban disponibles.

Respecto a la obligación específica del CJF, la publicación de sentencias relevantes, el INAI calificó esta como 100% cumplida. Para éste fue suficiente con que el consejo publicara el hipervínculo que conduce al sistema electrónico de consultas de sentencias de interés público, sin evaluar que la información estuviera efectivamente disponible en ese lugar. Como se encontró en el marco de este informe, el sistema que provee el CJF arroja errores como resultados de búsqueda, lo que hace imposible que se considere cumplida la obligación.

Las obligaciones en los estados. Caso de estudio: Veracruz

En Veracruz se monitorearon dos autoridades: la Fiscalía General del Estado y la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas. La calificación de estas autoridades fue de 0.41 y 0.43, respectivamente.

Además de las obligaciones generales evaluadas en el caso de las instituciones federales (servidores públicos sancionados, información estadística generada en el marco de las funciones institucionales y recomendaciones en materia de derechos humanos), se evaluaron las obligaciones que marca la ley local de transparencia. Para el caso de la fiscalía, información estadística sobre desempeño ministerial (el número de investigaciones que fueron desestimadas, en

23. El 29 de septiembre y el 26 de octubre de 2017.

cuáles se ejerció acción penal, para cuáles se decretó el no ejercicio, cuáles se archivaron y los recursos de queja interpuestos) y sobre personas desaparecidas o no localizadas. En el caso de la comisión, las estadísticas sobre denuncias, inconformidad y quejas frente a sus procedimientos.

En ambas instituciones, el Ejecutivo de Veracruz ofrece acceso a la información relacionada con sus obligaciones de transparencia a través de sus sitios de internet.

Por otra parte, al igual que sucedió con todas las instituciones evaluadas, la información no se pone a disposición del público que la busca *in situ*, en la ubicación de la institución.

En una visita a la Unidad de Transparencia de la comisión, por ejemplo, no se tuvo acceso a ningún tipo de información y la persona que atendió informó que no contaban con ella en ese momento, limitándose a compartir un informe de actividades realizadas en la dependencia de enero a junio de este año. Por otra parte, si bien el personal en la unidad brindó su asesoría de manera amable, concluyó que no era posible la consulta directa, remitiendo a la persona al procedimiento para realizar la solicitud en la plataforma web.

En detalle, la Fiscalía General del Estado no cumplió con su obligación de difundir las estadísticas sobre personas desaparecidas. En relación con las estadísticas sobre desempeño ministerial, la fiscalía no especifica averiguaciones en las que se ejerció acción penal ni los recursos de queja promovidos en casos de investigaciones desestimadas, archivadas y sin ejercicio de acción penal, por lo que no cumple el rigor y detalle impuesto en la ley.

La primera obligación se calificó con 0 puntos y la segunda con 0.28.

Respecto a las obligaciones marcadas por la LGT, la fiscalía difundió el registro y los documentos de servidores sancionados, aunque la información no es verificable (el sistema de acceso local no permite búsquedas de información requerida anteriormente y no existe un registro similar al que lleva la SFP sobre servidores sancionados). En paralelo, si bien se publicaron registros de información estadística de la institución, no hay información metodológica que los respalde (en lugar de documentos metodológicos sobre la información estadística, se difunden leyes y reglamentos, que no explican el levantamiento y tratamiento de los números). Por último, no se difunden los documentos de seguimiento a recomendaciones por violaciones de los derechos humanos por parte de la Fiscalía General del Estado. Las obligaciones se calificaron con 0.74, 0.64 y 0.40, respectivamente.

Por su parte, la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas no cumple con la obligación de difundir estadísticas respecto a denuncias, inconformidades y/o quejas presentadas por periodistas, con el argumento de que “no se cuenta con las estadísticas correspondientes”. Igualmente, la CEAPP omitió difundir el resto de información estadística que tiene, argumentado que “no contamos con un concentrado de estadísticas durante el periodo”. Ambas obligaciones se calificaron con 0 puntos. Finalmente, en el rubro de servidores sancionados, la comisión informó respecto a una servidora, de quien proveyó datos y difundió la resolución sancionatoria. La calificación fue de 0.74 puntos.

Las obligaciones de los organismos públicos de derechos humanos: la información de las graves violaciones

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015: art. 74, fracc. II, inciso e) establece que será una obligación de transparencia de la CNDH:

Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición.

54 |

Esta provisión obliga a que la CNDH publique *toda* la información que se relacione con casos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. La siguiente cláusula en el inciso e, sin embargo, retoma el problema del estatuto de las violaciones graves de derechos humanos, señalado con anterioridad: los casos a los que se limita la obligación son aquellos determinados anteriormente *por la autoridad competente*. Adicionalmente, la obligación enlista de manera específica, pero no limitativa, las acciones de reparación del daño ordenadas en el marco de investigación de los hechos, así como las de atención a víctimas y medidas de no repetición.

Una redacción idéntica se utilizó en las leyes locales del Estado de México (LEEM, art. 97, fracc. II, inciso e) y Michoacán (LEM, 2016: art. 39, fracc. II, inciso e). Las comisiones

estatales de ambas entidades, al igual que la CNDH, deberán publicar toda la información relacionada con todo caso de violaciones graves de los derechos humanos, siempre y cuando esto haya sido determinado así por la autoridad competente.

En contraste con estos marcos legales, en el caso de Nuevo León esta obligación tiene una naturaleza más amplia. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León (2016: art. 100, fracc. II, último párrafo), establece:

Además de las obligaciones de transparencia previstas en las fracciones anteriores, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, deberá publicar y actualizar la información relativa al estado que guardan las investigaciones de los hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos y, en su caso, el resultado de las mismas.

Como se advierte, la obligación que tiene la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL) es de mayor amplitud que la de sus pares de los estados y la Federación, por lo menos en dos vertientes. En la primera, los casos que abarca no están limitados en forma manifiesta a la determinación anterior de una autoridad específica; en la segunda, se formula respecto a las investigaciones, que no recomendaciones, entendiendo así que serán las *investigaciones* abiertas, actualizando éstas y las que se hayan concluido, ya sea que arrojen o no resultados.

En este segundo aspecto, la obligación de la CEDHNL se acerca más al espíritu de apertura que marcó la Primera Sala de la SCJN en

su sentencia de Amparo en revisión 168/2011 (2011) que, como se advirtió antes, establece que la publicidad de este tipo de información obedece a un estándar de interés público o social superior a aquel de la reserva, por lo que incluye la información de “todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables”.

El ejercicio de evaluación a las comisiones de derechos humanos seleccionadas (Michoacán, Nuevo León, Estado de México, Veracruz y la nacional) se enfocó en su obligación de transparentar la información relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Ninguna de las cinco comisiones obtuvo una calificación superior a 0.5; la michoacana se aproximó con un puntaje de 0.45. En el extremo bajo, la del Estado de México obtuvo cero puntos. Las restantes obtuvieron 0.12.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México fundamentó la ausencia total de información con el argumento de que sólo la CNDH tiene información de esta naturaleza. La respuesta que ofrece la Unidad de Transparencia, sin embargo, es diferente: si bien no hubo acceso *in situ* a la información, la persona a cargo reconoció que la información debe estar disponible físicamente, por lo que procuró con las demás áreas que el acceso se diera. Sin embargo, las diversas áreas consultadas se negaron, alegando que el procedimiento debería ser a través de una solicitud de acceso a la información.

Adicionalmente, para efectos de esta evaluación, se consideró como violación grave los hechos de tortura, desaparición

forzada y ejecuciones arbitrarias, con el título de “gravedad” otorgado por alguna autoridad (véase el capítulo sobre metodología). En este sentido, la comisión está llamada a transparentar la documentación que se relacione con esta tipología de violaciones.

De cualquier manera, incluso si la interpretación de la obligación se limitara sólo a aquellos casos determinados expresamente como “graves”, la CODHEM ha tomado acciones en relación con la ejecución de civiles en el municipio de Tlatlaya en junio de 2014. Las violaciones de derechos humanos que atañen a este evento fueron expresamente reconocidas como “graves”. Aun así, la comisión omitió transparentar la documentación correspondiente.

La Comisión de Derechos Humanos de Michoacán, como se indicó, fue la que recibió el puntaje más alto. La página de internet del sujeto obligado permite consultar la información relativa a 33 expedientes. Sin embargo, en una visita a la Unidad de Transparencia no se logró consultar directamente esta información, remitiéndose a una solicitud de transparencia ordinaria. Además, no todos los documentos difundidos ni los 33 expedientes tienen conexión con hechos que caen dentro de la tipología de gravedad empleada. Es más, todos los expedientes se derivan de la visitaduría regional de Uruapan y la CEDH de Michoacán no explica la ausencia de las demás visitadurías (o por qué se difunde sólo información de ésta).

Por otra parte, no se deja de señalar que la comisión michoacana estuvo involucrada en el seguimiento a la ejecución de civiles a manos de policías federales ocurrida en Apatzingán, Michoacán. La confusión que generan los documentos difundidos, la

ausencia de registros para años previos y la ausencia de información sobre los hechos de Apatzingán afectan directamente la confiabilidad de la información.

Nuevo León y Veracruz, calificadas con 0.12, negaron la consulta de información en medios físicos. En el caso de Nuevo León, la persona que atendió señaló que debía solicitarse a través de la plataforma en línea y, una vez cubierto el costo de las fotocopias, se podría acceder a la versión pública de la información referida. Sin embargo, no existe en su sitio de internet la versión digitalizada de la información, de hecho, el sitio mismo no tiene relacionada esta obligación dentro del catálogo de obligaciones aplicables.

En el caso de Veracruz, su sitio de internet conduce a descargar un archivo que no contiene la información que se deriva de esta obligación. Este archivo contiene un vínculo que dirige a un lugar donde están alojadas las recomendaciones emitidas por la CEDH veracruzana en 2016 y 2017. Además, en una visita a la Unidad de Transparencia no se logró acceder a ningún documento relacionado con esta obligación. El personal que atendió dio una hoja de solicitud de información y explicó que toda la información solicitada se haría llegar al correo electrónico proporcionado diez días hábiles posteriores a la visita. No fue el caso.

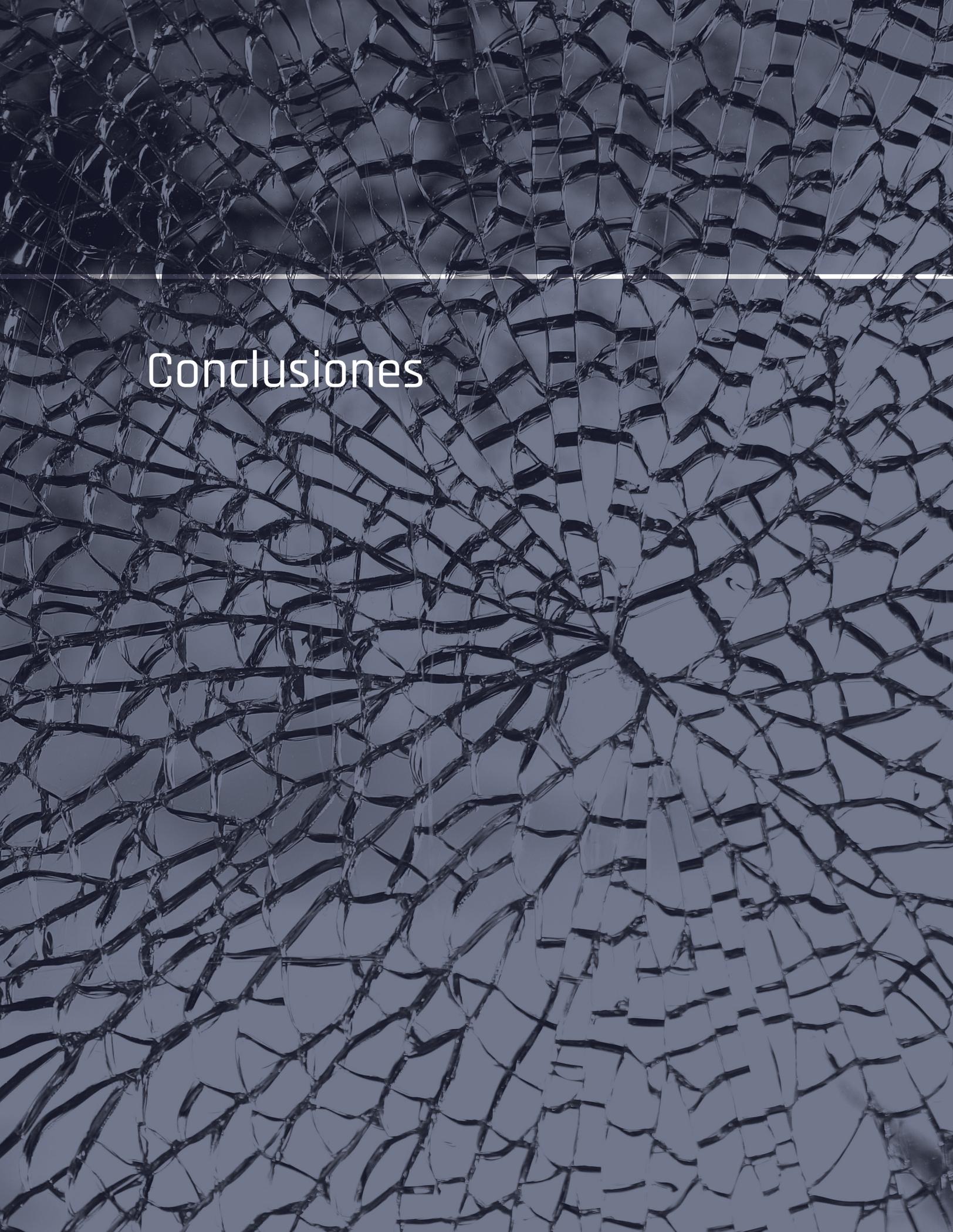
Llama la atención que, tras una búsqueda de esta obligación de transparencia en las cuatro comisiones estatales evaluadas, el SIPOT arroja cero registros.

En el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su sitio de internet arroja un total de siete casos que el organismo ha catalogado como violaciones “graves”

de los derechos humanos. No obstante, la información disponible es la relativa a tres expedientes de éstos. Actualmente, no está disponible en línea la información de los expedientes VG1 (Ruta del Sol, en la que dos estudiantes normalistas de Ayotzinapa fueron ejecutados por policías federales), VG2 (San Bernardino Chalchihuapan, Puebla, en la que un niño fue asesinado en el contexto de represión de una manifestación), 6VG o “caso Iguala” (por la detención y desaparición forzada de tres jóvenes en Papantla, Veracruz), 5VG (detención arbitraria, tortura, desaparición forzada y ejecución arbitraria de cinco personas en Tierra Blanca, Veracruz) y 51 VG (las ejecuciones de cuando menos 14 personas en Tlatlaya, Estado de México). Así, el sitio de internet de la CNDH sólo permite la consulta de la documentación de tres casos: Apatzingán, Tanhuato y San Fernando.

Cuando se visitó la Unidad de Transparencia de la CNDH, el personal de atención respondió que no existe disponibilidad de la información de forma física y remitió al método tradicional de realizar una solicitud de acceso.





Conclusiones

1. Los sujetos obligados han “cumplido” las obligaciones de transparencia de una manera formalista, observando las reglas de difusión, pero omitiendo la difusión material de la información

Diversas anotaciones hechas en la sección anterior ilustran este fenómeno: los sujetos obligados invierten sus recursos en cumplir con el llenado de los formatos de difusión, pero no en difundir la información requerida. De manera concisa se retoman tres casos de un grupo más amplio de ejemplos que son útiles para ilustrar esta conclusión.

Uno. Las estadísticas de la Procuraduría General de la República (PGR). Frente a esta obligación, la Procuraduría enlistó 92 registros en el SIPOT. A primera vista el sujeto obligado cumple, pues cada uno de estos registros cuenta con datos que describen la información. Por ejemplo, se sabe que la PGR levanta cada mes las cifras de las investigaciones que han sido devueltas por jueces y que esta información proviene de la Unidad de Apoyo al Proceso Sustantivo. Se ignora, sin embargo, cuántas devoluciones y, más importante aún, por qué razones los jueces no aceptaron las investigaciones, pues la Procuraduría *describe*, pero no *transparenta* ni *difunde* la información.

Dos. El Instituto Nacional de Migración explica por qué no llena secciones de los formatos relacionados con las recomenda-

ciones que ha formulado la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El INM *describe*, por ejemplo, que no puede informar sobre la fecha de conclusión de las recomendaciones porque siguen vigentes. No obstante, no *difunde* las acciones ni los documentos relacionados que demuestren que está cumpliendo con aquéllas.

Tres. En Veracruz, la Fiscalía General del Estado aporta información en cada uno de los criterios de acuerdo con el formato de difusión para el caso de recomendaciones en materia de derechos humanos. El sujeto obligado aclara qué campos no proceden (de las recomendaciones que se aceptaron, por ejemplo, no tiene información sobre comparecencias por rechazo) y describe vagamente acciones que ha puesto en marcha y que están en seguimiento. Sin embargo, no difunde el contenido de la información como tal. Nuevamente, *describe* las acciones, pero no permite que el ciudadano *acceda* a los documentos de origen.

De manera general, menos de una tercera parte de las autoridades a nivel federal publicaron y difundieron los documentos que las obligaciones de transparencia

ordenan transparentar. Siete de los nueve sujetos obligados del orden federal, por ejemplo, no difundieron las resoluciones que sancionaban a los servidores públicos; cuatro de seis autoridades no divulgaron los documentos de seguimiento a las recomendaciones que les ha hecho la CNDH por violaciones a los derechos humanos, y seis de ocho no divulgaron la información estadística que han generado. No obstante, estos sujetos llenaron los formatos correspondientes, describiendo la información y dando respuesta a cada criterio de los formatos, en la mayoría de casos.

Esta situación puede avalar un argumento en contra de la efectividad de las obligaciones de transparencia: mayor transparencia no necesariamente produce mejores resultados. De acuerdo con Halachmi (2014: 8):

más énfasis en la transparencia puede resultar disfuncional y no ser una fuerza que lleve a mayor rendición de cuentas. Más transparencia puede llevar a un comportamiento en el que se sigue ciegamente la letra de la ley por encima del espíritu de la misma.

Si bien el resultado, por lo menos en lo que respecta a las obligaciones y autoridades aquí evaluadas, es el descrito por Halachmi (siguen la letra de la ley, pero violan su espíritu), el origen del problema no son las obligaciones mismas sino, probablemente, la forma en que se determinó que sería su cumplimiento. En otras palabras, el problema no radica en la obligación de transparentar información y en el catálogo de temas que serán transparentados, sino en los lineamientos que se diseñaron para cumplir con aquella.

2. Los formatos de difusión privilegian la forma sobre el contenido

Los LTG y los formatos de difusión aprobados por el SNT, a propuesta del INAI, por un lado, son fragmentados, su operación es compleja y no responden a la naturaleza de la información concreta; por otro lado, omiten referirse a todas las características que debe cumplir la información difundida.

En relación con las tres obligaciones generales evaluadas en este informe (servidores sancionados en materia administrativa, información estadística producida y recomendaciones por violaciones de los derechos humanos y seguimiento a éstas), los

formatos no responden a la naturaleza de la información por difundir y adicionan una carga considerable de trabajo a las personas al frente de la Unidad de Transparencia.

Por ejemplo, el formato que se diseñó para la información derivada de las recomendaciones en materia de derechos humanos se desagrega en 51 “criterios sustantivos”, que responden a ocho posibles escenarios (que la recomendación sea emitida por la CNDH; que se haya aceptado o no; que la recomendación no se haya aceptado y la CNDH haya declarado insuficientes las razones de

rechazo; que no se haya aceptado y la CNDH haya denunciado penalmente a un servidor público por esto; que se haya aceptado y se haya cumplido; que no sea una recomendación, sino un “caso especial” emitido por la CNDH, y que la información no provenga de la CNDH, sino de un organismo internacional en materia de derechos humanos).

Cuando intenta codificar la infinidad de escenarios posibles en un procedimiento de adjudicación por violaciones a los derechos humanos, tanto en el marco nacional como en marcos multilaterales, el formato pierde apego con la realidad y la información termina por pulverizarse. Además, debido a que las recomendaciones y el seguimiento de los casos de violaciones de los derechos humanos no son una información que se entienda cuando está fragmentada en registros individuales, ésta debe difundirse en bloque, para permitir que el usuario final lea y estudie en conjunto el caso, de la misma manera en que se procesa un expediente y no como se entiende una lista de datos individuales.

Adicionalmente, los formatos representan una carga adicional —y significativa— de trabajo. Para llenar cada criterio que registra el formato, las personas a cargo de difundirlos (usualmente dentro de la Unidad de Transparencia), deben leerlos y entenderlos. Potencialmente, estas personas carecen de tiempo y conocimiento en la materia, por lo que los formatos terminan siendo llenados como un requisito más (datos de baja calidad, con faltas de ortografía, espacios vacíos y errores que saltan a la vista, como fechas del siglo XIX).

En relación con las características de la difusión, la Ley General de Transparencia

y Acceso a la Información Pública (2015) señala que la información difundida deberá ser veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable. Además, apunta que los Lineamientos Técnicos Generales (LTG) se asegurarán de esto. Sin embargo, estos lineamientos y los formatos aprobados sólo se refieren a la actualización y confiabilidad de la información, haciendo caso omiso de las seis características adicionales: veracidad, oportunidad, congruencia, integralidad, accesibilidad, comprensibilidad y verificabilidad.

A pesar de que los LTG reconocen que la información difundida por los sujetos obligados debe cumplir con las ocho características enlistadas, e incluso describen puntualmente todas ellas (en el artículo 6o), sólo formulan criterios adjetivos de actualización y de confiabilidad.

El efecto de esta omisión no sólo es la difusión de información falaz o incongruente (como se advirtió en algunos casos particulares antes señalados), sino que los institutos de transparencia nacional y locales no cuenten con parámetros consensuados para evaluar la calidad de la información y, por tanto, no puedan imponer medidas correctivas al respecto.

Esta omisión puede tener impactos mayores a los que este estudio registra, pues si los sujetos difunden información de pobre calidad (en términos de las características señaladas), se vacían de contenido las obligaciones de transparencia. Se requiere, sin lugar a dudas, una aproximación individualizada a este problema, que pueda detallar con mayor precisión los efectos materiales en el corto y mediano plazos.

3. La verificación del INAI de cumplimiento de las obligaciones fue, nuevamente, un proceso centrado en cómo se llenó el formato y no en si la información se transparentó

La verificación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tuvo un sesgo en favor del proceso y no del resultado. Es decir, el INAI calificó si las autoridades llenaron los formatos de difusión y cómo lo hicieron, mas no si cumplieron con sus obligaciones y difundieron efectivamente la información. Adicionalmente, la verificación presenta algunas contradicciones entre la calificación otorgada y los elementos valorados en concreto, así como del proceso.

En relación con esto, cabe señalar el argumento de Robert Behn (2001) sobre los procesos de transparencia y rendición de cuentas. Para él, algunos procesos de rendición de cuentas presentan un sesgo que prioriza el proceso sobre el resultado. Esto se debe a que el proceso se mide con reglas más puntuales y el resultado puede ser más subjetivo. Así, las personas que no llenan bien los formatos tienen problemas, cuando quienes incumplieron sustantivamente sus deberes se escapan.

El argumento de Behn encaja con particular precisión en el ejercicio del INAI. Algunos ejemplos de que se priorizó el proceso y no el resultado se enlistaron anteriormente. El instituto reprodujo argumentos de las autoridades para justificar su opacidad sin evaluar la validez de los mismos. La adopción en serie de justificaciones del INAI eximió a la Policía Federal, por ejemplo, de difundir información sobre violaciones a los

derechos humanos, o a la SEMAR y al Comisionado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de difundir las resoluciones de servidores públicos sancionados.

En este mismo sentido, llama la atención el caso de la Procuraduría General de la República y las recomendaciones que en materia de derechos humanos le han formulado organismos internacionales. A pesar de la notoriedad de la desaparición forzada de los estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos, el INAI no sólo no sanciona la ausencia de las múltiples recomendaciones del GIEI, sino que advierte que “es importante precisar que la incompetencia debe estar expresada en cada criterio para que no se afecte la calificación recibida”. Esto muestra que el instituto no sólo omitió una valoración rigurosa del cumplimiento y de la justificación de la Procuraduría, sino que su atención se fijó en que se llenaran los campos de sus formatos, más allá de que se aportara o no información en el proceso.

El segundo patrón identificado en la verificación del instituto, por lo menos en lo que respecta a las obligaciones y autoridades evaluadas en este informe, es una repetida contradicción entre observaciones y calificaciones otorgadas.

Por ejemplo, el INAI advirtió que la información de SEDENA en materia de servidores sancionados no cumplía con los requisitos y comentó: “La presente información no

cumple con el atributo de CALIDAD dispuesto en el numeral quinto de los Lineamientos Técnicos Generales” porque “existen registros vacíos” y “el hipervínculo no remite a la aprobación de la sanción”; aun así, calificó con 100 puntos el cumplimiento de esta obligación. De manera similar ocurrió con la misma información, pero difundida por el Instituto Nacional de Migración, respecto a la cual el INAI advirtió que “sólo se cuenta con información relativa al primer trimestre del 2017”, es decir, que estaba desactualizada. No obstante, procedió a calificar con cerca de 100 puntos su cumplimiento.

Con base en esta verificación, a finales de agosto de 2017, el INAI otorgó “reconocimientos” a los sujetos obligados. Una de las autoridades con el mayor puntaje obtenido, y reconocida por el instituto entonces, fue el Consejo de Judicatura Federal (Baranda, 9 de octubre de 2017).

En esta evaluación se advirtió una discrepancia entre los servidores sancionados que difunde el SIPOT con los que difunde el CJF, así como los errores de hipervínculos que supuestamente deben dirigirse a las resoluciones sancionatorias, los cuales no funcionan y redirigen a otros sitios de internet. Sobre este punto, el INAI encontró el mismo problema, pero aun así calificó con 95.36 puntos el cumplimiento de esta obligación, a pesar de haber verificado que en más de la mitad de registros los documentos no estaban disponibles.

Si bien las conclusiones de este informe no pueden ser ni son conclusivas respecto al total de sujetos obligados y de obligaciones de transparencia que el INAI verificó a lo largo de cuatro meses, sí son lo suficientemente preocupantes para, cuando menos, plantear dudas respecto a la acuciosidad del proceso llevado a cabo por el instituto y los resultados. Y lo son más aún si el éste usó los resultados para reconocer públicamente el desempeño de los sujetos obligados en el cumplimiento de sus obligaciones legales.²⁴ Es necesario, de cualquier forma, un estudio más exhaustivo respecto a esta cuestión.

Finalmente, en el marco de este informe, se puso atención al método que siguió la verificación del INAI, pues sus resultados deben contrastarse con el costo del ejercicio.

De acuerdo con información difundida por el instituto, “a lo largo de tres meses” el personal de “cinco unidades administrativas” del organismo participó en “revisar, analizar y procesar la información difundida por los sujetos obligados federales en sus diversos portales”, atendiendo los criterios y formatos aprobados en el marco del Sistema Nacional de Transparencia.

Según lo anterior, el INAI destinó recursos humanos, técnicos y financieros a la tarea de verificación, a pesar de que en el contrato que firmó para el diseño de la Plataforma Nacional de Transparencia, en relación con el SIPOT, “facilitar las actividades de evaluación del cumplimiento” se planteó como un

24. En octubre de 2017, el Consejo Consultivo del INAI se pronunció al respecto, llamando al instituto a reconsiderar “la práctica de otorgar reconocimientos o premios a cumplimientos parciales de la norma, cuando éstos no se

encuentren inscritos en el supuesto de identificar buenas prácticas, casos de éxito y/o cuando no se cuente con evidencia suficiente del beneficio concreto que traerá a la cultura de la transparencia”. (INAI, 2017e).

objetivo específico. En concreto, en septiembre de 2015, el INAI contrató la creación de un sistema que “permitirá realizar una evaluación automática del nivel de cumplimiento”, valorando “si se registró o actualizó la información de los formatos, de acuerdo con los periodos de actualización”.

Es decir, el instituto contrató y pagó por un sistema de evaluación automática de las obligaciones de transparencia y, no obstante, realizó una evaluación manual, la que requirió de más tiempo y recursos, y arrojó

los mismos resultados que hubiera dado una verificación automática de rutina. Mientras que la verificación automática produce un resultado de cumplimiento formal —tal como se describe en el contrato realizado por el INAI—, una verificación manual, al contrario de lo que en la práctica se dio, aporta un valor agregado: un análisis de fondo de la información publicada, con base en criterios diseñados por personas que conocen el tema en cuestión.

4. En el caso de las autoridades del Ejecutivo federal, la arquitectura de la Plataforma Nacional de Transparencia es redundante

64 |

La vinculación del Sistema de Portales de Transparencia y los sitios de internet de los sujetos obligados del Ejecutivo federal es cíclica, elevando la complejidad de la consulta de información, añadiendo una capa de medición innecesaria y, finalmente, desalentando la consulta.

El artículo 60 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) señala la obligación de publicar información en los sitios de internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia para la consulta de las personas interesadas. En estos términos, cada autoridad tiene la obligación de cargar en su página de internet y poner a disposición del público la información que debe difundir y, adicionalmente, vincularla con la Plataforma Nacional de Transparencia para que pueda consultarse a través del SIPOT.

En otras palabras: la información debe alojarse en la página de internet del sujeto obligado y estar disponible para consultarse ahí y en el SIPOT.

Si bien esta determinación puede en apariencia ser redundante, no lo es. Primero, porque la LGT busca que todo usuario pueda llegar a la información de su interés, independientemente de que sepa o no qué autoridad específica pudiera tenerla. Segundo, porque la ley concibe a la PNT como un lugar único para alojar toda la información pública derivada de obligaciones de transparencia (y éste es el valor agregado del SIPOT: aglutinar toda la información del país). Así, si un usuario quisiera consultar, por ejemplo, información sobre personal militar que ha sido sancionado, podría bien acudir directamente al sitio de internet de la Secretaría de la Defensa Nacional o a la Plataforma Nacional de Transparencia.

No obstante, los LTG interrumpen este razonamiento, generando un efecto circular que aletarga la consulta de información.

Estos lineamientos, en un primer momento, coinciden con la LGT. En el artículo 4o, fracción I, indican que “todos los sujetos obligados deben poner a disposición de los particulares y mantener actualizada, en sus sitios de Internet y a través de la Plataforma Nacional [...] la información derivada de las obligaciones de transparencia”.

Sin embargo, dos fracciones después, en la fracción III, afirman que:

Los sujetos obligados tendrán en la página de inicio de su portal de internet institucional un hipervínculo visible a una sección denominada “Transparencia”, con acceso directo al sitio donde se encuentre la información pública puesta a disposición de las personas en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. Dicho sitio será, de conformidad con el artículo 64 de la Ley General, la Plataforma Nacional, *específicamente el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia.*

Es decir, los LTG obligan a que los sujetos obligados vinculen la sección de transparencia de sus sitios de internet con el SIPOT, porque esa sección, “denominada Transparencia”, a la que llevará un “hipervínculo visible”, será “específicamente” el SIPOT.

Además de que es ilegal,²⁵ esta vinculación es repetitiva.

En concreto: el usuario entra a un sitio de internet, por ejemplo, de la SEDENA, porque quiere hacer una consulta sobre personal militar sancionado administrativamente a lo largo del año. Una vez en el sitio, se dirige a la sección de transparencia. Esa sección, no obstante, lo redirige al SIPOT automáticamente. Una vez allí, el usuario interactúa con el SIPOT y éste arroja resultados según los filtros que elige el usuario.

Estos registros, sin embargo, no son la información en sí. El usuario quiere consultar las resoluciones sancionatorias expedidas por el órgano interno de control, los documentos originales. Los registros del SIPOT lo enlazan a los documentos que le interesan, por lo menos a los que resultan estar alojados en el sitio de internet del sujeto obligado.

Es decir, después del periplo por el SIPOT, el usuario termina nuevamente en la página de internet del sujeto obligado, donde inició la búsqueda.

Si la información (documentos, archivos) está en la página del sujeto obligado, el SIPOT en este caso representó una capa de mediación, compleja e innecesaria. Es probable que este proceso desincentivara la consulta de información por parte de las y los ciudadanos (en el peor de los escenarios, los hipervínculos que enlazan desde el SIPOT de regreso a los sitios de internet de

25. El artículo 64 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) no indica en ningún sentido la interpretación que hacen los LTG. Reproducimos el artículo:

La página de inicio de los portales de internet de los sujetos obligados tendrá un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información pública a

la que se refiere este Título, el cual deberá contar con un buscador.

La información de obligaciones de transparencia deberá publicarse con perspectiva de género y discapacidad, cuando así corresponda a su naturaleza.

los sujetos obligados no funcionan, como se indicó en este informe).

Adicionalmente, si el SIPOT no contiene los documentos en sí, como se comprobó en este ejercicio, la herramienta termina siendo sólo un espejo de los registros que entregaron los sujetos obligados al INAI. En este sentido, no puede afirmarse que el SIPOT

sea una gran base de datos que contiene la información que transparenta de manera proactiva la administración pública federal. Por el contrario, es sólo un espejo de ésta, pues, de nuevo, la información realmente se aloja en los sitios de internet de cada uno de los sujetos obligados.

5. Los sujetos obligados incumplen con las políticas de difusión de la información establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los LTG

Además de cargar en sus sitios de internet la información relacionada con el catálogo de obligaciones de transparencia y habilitar su consulta en el mismo sitio y a través del SIPOT, las autoridades deben cumplir con una serie de políticas generales en materia de transparencia activa. Medios alternativos —paralelos a los medios digitales— para difundir la información, disposición de computadoras para que las personas interesadas puedan consultarla, motores de búsqueda textual en los sitios de internet para facilitar el acceso, forman parte de esta lista.

Las 16 autoridades valoradas en este informe, sin embargo, hicieron caso omiso de estas obligaciones adicionales. El INAI, por su parte, omitió referirse a este incumplimiento en el marco de su proceso de verificación.

A continuación, se presentan los elementos valorados:

a) *Medios no digitales de difusión.* De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), los sujetos obligados deberán habilitar “equipos de cómputo con acceso a Internet,

que permitan a los particulares consultar la información en las oficinas de las Unidades de Transparencia”, así como habilitar medios alternativos de difusión “cuando en determinadas poblaciones éstos resulten de más fácil acceso y comprensión”. Los LTG detallan este deber, señalando que las autoridades tienen que habilitar la información “por lo menos en un medio distinto al digital”, con el fin de garantizar que las personas que no cuentan con acceso a internet puedan consultarla.

También agregan que los medios paralelos se caracterizan “por ser participativos, tomar en consideración las necesidades informativas y las propuestas de la población a la que se pretende informar”, y ofrecen un catálogo de opciones: radios comunitarias, carteles, volantes, periódicos murales, audiovisuales pedagógicos, mantas, redes sociales o folletos. Para efectos de este informe, se tomó en consideración como medio alternativo de difusión, la consulta directa de la información en las oficinas de los sujetos obligados.

Después de visitar a las 16 autoridades, se concluyó que la violación a esta obliga-

ción fue generalizada: ninguna tenía disponible la información derivada de sus obligaciones de transparencia en forma impresa para la consulta *in situ*. Los diversos funcionarios mostraron, en general, que ignoraban este requerimiento y se limitaron a referir a la persona solicitante que la información tenía que requerirse a través de los mecanismos ordinarios de acceso.

Esta violación impacta directa y negativamente en la capacidad de las personas que no cuentan con el conocimiento y las herramientas para acceder a internet para ejercer su derecho de acceso a la información.

b) *Motores de búsqueda de información*. El marco legal señala que los sitios de internet de los sujetos obligados, o el lugar donde se aloja la información derivada de las obligaciones de transparencia, contarán con un motor de búsqueda que “facilite a las y los usuarios la recuperación de información mediante palabras clave y temas”. En la práctica, sin embargo, ninguno de los sujetos obligados dispuso motores de búsqueda para los usuarios.

De manera similar, el INAI omitió incluir en el SIPOT un sistema de búsqueda textual. Esto, a pesar de que en el contrato de diseño de la Plataforma Nacional de Transparencia, el instituto asentó que el SIPOT “tendrá integrada una herramienta especializada en indexar y realizar búsquedas de grandes cantidades de información en forma rápida y sistematizada, de acuerdo a palabras o frases usadas como criterios de búsqueda y sus coincidencias en cada documento”.

Si bien esta omisión no implica la imposibilidad de consultar información derivada de obligaciones de transparencia, sí elimina incentivos para que las y los ciudadanos la busquen, pues los priva de contar con una herramienta intuitiva y efectiva para la búsqueda de información.

c) *La información no se presenta con perspectiva de género cuando su naturaleza así lo permite* (por ejemplo, en casos de información estadística), a pesar de que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) y los LTG así lo establecen.

6. El SIPOT es inestable y su estructura acota las formas de interacción del usuario con la información

La estructura del Sistema de Portales de Transparencia es vertical: responde a una estructura jerárquica en las leyes de transparencia que son aplicables a un sujeto obligado en específico. Es decir, por un lado, la plataforma enlista la información disponible para consulta del usuario según los artículos y las fracciones de cada una de las leyes de transparencia que tiene precargadas. Por

otro, el sistema limita la búsqueda de un sujeto obligado. Así, para poder acceder a la información, el usuario debe tener claridad previa sobre qué artículo, qué fracción y qué sujeto obligado quiere consultar.

El diseño descrito produce efectos que no sólo perjudican la difusión de información, sino que ponen en duda la utilidad misma del SIPOT.

En lugar de traducir el marco legal de las obligaciones de transparencia a categorías o ejes temáticos de fácil comprensión para la ciudadanía, el SIPOT simplemente copia el lenguaje legal y simula la estructura jurídica, en perjuicio de las personas que no tienen conocimiento del marco legal de transparencia, pues probablemente encontrarán extraña y difícil la interacción y el funcionamiento del SIPOT.

Además, el sistema permite exclusivamente consultas jerarquizadas que se limitan a un solo sujeto obligado. Es decir, el usuario no puede consultar la misma obligación respecto de todos los sujetos obligados, o más de una obligación respecto a una autoridad en específico. Este tipo de búsquedas (conocidas como horizontales, en oposición a verticales) representa el verdadero valor agregado de la plataforma como un repositorio único de toda la información del país. Sin esta capacidad, para el usuario no trae beneficio adicional alguno buscar la información en el SIPOT en lugar de hacerlo en el

sitio de internet del sujeto obligado. En otras palabras: sin esta característica, la existencia del SIPOT pierde sentido.

Sin embargo, el SIPOT no permite una interacción de esta naturaleza, a pesar de que originalmente, en el contrato de diseño de la Plataforma Nacional de Transparencia, el INAI asentó que el SIPOT permitiría consultar la información “artículo y fracción”, “sujeto obligado”, “tema” y “realizar consultas horizontales a la información de transparencia de los sujetos obligados”.

Además de los problemas de diseño, el SIPOT es inestable y genera errores frecuentes que obligan a reiniciar la búsqueda de información. Algunos medios de comunicación se han referido a este tema en concreto, resaltando también una de las conclusiones de la Auditoría Superior de la Federación contenida en una auditoría a la plataforma realizada este año: se despliegan “errores en la pantalla, que impiden continuar con el llenado del formulario desplegado” y, finalmente, retardan el acceso a la información.

7. El INAI retrasó por más de año y medio la entrada en vigor de las obligaciones de transparencia contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y más de un año las enlistadas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que continúan siendo desatendidas por los sujetos del orden federal

La promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 5 de mayo de 2015 trajo consigo necesidades de adaptación por parte de todas las autoridades en el país. Para el INAI,

las modificaciones institucionales fueron, sin lugar a dudas, de gran tamaño: la LGT lo obligó a adaptar y generar nuevos sistemas y procesos, y a producir un conjunto de normas que aterrizaran en concreto las líneas

que en abstracto dictó el Poder Legislativo. Este proceso fue, sin lugar a dudas, un gran reto para las personas que lo operaron.

Los resultados que produjo la implementación de la LGT, en lo que respecta a las obligaciones de transparencia, no terminan de conocerse aún.

En noviembre de 2017, las obligaciones enlistadas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (publicada el 9 de mayo de 2016, un año más tarde que la LGT), aún no son observadas por las autoridades del orden federal, a pesar de que el 8 de noviembre de 2016 caducó el plazo original para que las obligaciones se acataran.

La razón de esta tardanza fue el retraso de más de cinco meses en la publicación de documentos secundarios por parte del Instituto (los lineamientos aplicables para el marco de la LFT). El INAI, como se indicó, debió publicar en el *Diario Oficial de la Federación* los lineamientos referidos el 8 de noviembre de 2016, pero lo hizo sólo hasta el 17 de abril de 2017, sin explicación alguna, a pesar de que fueron aprobados el 1 de noviembre de 2016.

Aunado a esta tardanza, los lineamientos de la LFT publicados otorgaban un lapso adicional de seis meses para que fueran observados por los sujetos obligados. Este plazo caducó el 18 de octubre, pero la información derivada de las obligaciones de la LFT no se publicó entonces. Durante la presentación de las conclusiones de la verificación del INAI, a finales de agosto de este año, los comisionados y las comisionadas confirmaron esto. Según el instituto, en ese momento “sólo se calificaron los componentes que correspondían a la Ley General de Trans-

parencia, ya que los sujetos obligados del orden federal tienen hasta el 18 de octubre del presente año para cargar [...] las obligaciones de la Ley Federal de Transparencia”.

Las obligaciones indicadas en la LGT, por su parte, tuvieron un retraso similar. No sólo se publicaron los LTG con seis meses de tardanza, sino que una vez que caducó el plazo otorgado, el INAI lo extendió nuevamente seis meses adicionales. Al final, las obligaciones entraron en vigor el 4 de mayo de 2017, dos años después de que se publicara la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Además de esta tardanza, el INAI eliminó la fuerza de sanción del proceso de denuncia ciudadana al considerar que durante 2017 el proceso tendría que centrarse en un “carácter diagnóstico”. Por esta razón, sólo las denuncias por incumplimiento que se presenten a partir de enero de 2018 podrán ser atendidas por los órganos garantes.

El efecto directo de esta serie de omisiones y tardanzas es vulnerar el ejercicio del derecho de acceso a la información de las y los ciudadanos.

En el marco de este informe, por ejemplo, no pudo valorarse un catálogo importante de obligaciones que se relacionan con violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo:

- » De SEDENA, las estadísticas sobre indultos, juicios en trámite, resoluciones ejecutorias, por delito, por grado de los sentenciados, por año y sentencias cumplidas.
- » De la PGR, los indicadores de la procuración de justicia (en materia de carpetas de investigación y averigua-

ciones previas, el número de aquellas en las que se ejerció acción penal; en cuántas se decretó el no ejercicio de la acción penal; cuántas se archivaron, en cuántas se ejerció el criterio de oportunidad y en cuántas ejerció la facultad de no investigar los hechos de su conocimiento) y sobre libertad de expresión, documentación sobre el

ejercicio de la facultad de atracción en materia de delitos cometidos contra la libertad de expresión.

- » Del Poder Judicial de la Federación, las resoluciones que impongan sanciones disciplinarias a los integrantes de juzgados, tribunales y cortes.

8. La información difundida en materia de violaciones y violaciones graves de los derechos humanos es limitada y de baja calidad

El sistema de cumplimiento con las obligaciones de transparencia, y el desempeño limitado de las autoridades evaluadas, afecta la calidad de la información que puede obtenerse de las autoridades públicas en relación con violaciones (y violaciones graves) de los derechos humanos.

En los procesos de adjudicación de esta naturaleza, el acceso a documentos es fundamental, pues son pruebas potenciales de la comisión u omisión de las autoridades de su obligación de no violar, garantizar y promover los derechos humanos. No obstante, como se ha argumentado insistentemente, el sistema de cumplimiento da prioridad a la descripción de la información y no a su divulgación. Este hecho afecta con particular fuerza el acceso de víctimas, defensores y defensoras, y en general de cualquier persona, a los documentos relacionados con violaciones y, en consecuencia, a los procesos de verdad y justicia.

En el caso de información estadística, el grueso de autoridades no reportó mecanismos técnicos de levantamiento de la infor-

mación, comprometiendo no sólo su calidad, sino su confiabilidad, es decir, no es información fiable ni verificable. La pobreza de datos no funciona como fuente para poder describir la situación de los derechos humanos en el país.

En relación con documentos, éstos son los grandes ausentes del sistema de información pública de oficio. Las autoridades se abstienen de difundir los documentos y ocultan esta negativa en la descripción de la información o el llenado de los formatos. Por ejemplo, pocas autoridades difundieron expedientes, oficios y otros documentos relacionados con sanciones administrativas impuestas a sus servidores públicos. En el caso de los organismos públicos de derechos humanos, si bien la CNDH ha encaminado sus esfuerzos a la publicación de expedientes, aún falla, pues no tiene habilitados todos aquellos que, a la fecha, deberían estar disponibles.

9. Los esquemas de difusión de datos abiertos del gobierno federal están divorciados de las obligaciones de transparencia

El sistema de obligaciones de transparencia está desvinculado del marco de divulgación de datos abiertos de la administración pública federal. Como se afirmó anteriormente, si bien las leyes en materia de acceso a la información utilizan términos propios del régimen de datos abiertos para describir características de las obligaciones de transparencia (la publicación de información en formatos abiertos y reutilizables, por ejemplo), lo cierto es que no se ha elaborado una conexión patente entre los dos esfuerzos

Aun cuando ésta es una falla más general y no necesariamente atribuible a la construcción del SIPOT, sirva señalar que la desconexión sí es potencialmente perjudicial para el alcance de los objetivos comunes e individuales que tienen las dos políticas, pues se deja de aprovechar sus aspectos complementarios.

Por ejemplo, a diferencia del proceso de investigación y sanción por incumplimiento de las obligaciones de transparencia, los datos abiertos publicados por el gobierno federal no cuentan con un procedimiento justiciable para la publicación de información, es decir, dependen de la voluntad de los actores institucionales. De igual manera, no hay mecanismos de transmisión entre la información que publica el gobierno federal y las necesidades que identifica el INAI, por lo que puede que los datos publicados no sean aquellos que el instituto considere prioritarios.



Recomendaciones

1. El INAI debe someter el SIPOT a reingeniería para que sea una herramienta realmente útil

La versión del SIPOT que está disponible en línea dista de ser el producto que el marco legal requiere y que el INAI contrató. Como se indicó, si el SIPOT no permite búsquedas textuales de la información, cruces horizontales a través de múltiples sujetos obligados y búsquedas masivas de datos a través de

diferentes obligaciones, la herramienta no tiene valor agregado alguno respecto de los sitios de internet de los sujetos obligados.

Adicionalmente, el SIPOT debe ser el reflejo de las necesidades y capacidades de la ciudadanía, es decir, ha de ser un sistema amigable e intuitivo para el usuario.

| 73

2. El INAI debe revisar y ajustar los mecanismos de evaluación

El presente informe evidenció que, por una parte, existe una brecha e incluso una abierta contradicción entre la descripción del cumplimiento que hace el INAI y el puntaje que otorga y, por otra, que la verificación premia el llenado de formatos y no la difusión activa de información. Por estas razones, se recomienda replantear el procedimiento de verificación atendiendo a lo siguiente:

- a) Debe ponerse en marcha la verificación automática que el SIPOT contempló en su documentación inicial. Contrario a la verificación manual del INAI, el procedimiento para medir si los sujetos obligados están llenando formatos o no debe formularse como un

mecanismo automatizado, que tenga la capacidad para hacer verificaciones constantes y masivas, y prender focos de alerta en relación con los sujetos que no cumplan con el procedimiento.

- b) Reformular la verificación manual. El INAI —y los demás organismos garantes— deben ajustar sus criterios de evaluación y, además, verificar manualmente la información con base en los resultados reales y no en los procedimientos. Tal vez sea útil que el INAI se rodee de expertos independientes en cada una de las materias que abarcan las obligaciones, que tengan un papel de *gatekeepers*

(guardianes) sobre qué difunde cada autoridad. Una labor así no pueden realizarla servidores públicos que no tengan familiaridad con los detalles de cada obligación porque, como se demostró, termina dándose una lectura formalista a cada obligación sin atender el fondo del asunto.

El marco legal vigente, en particular las obligaciones de transparencia y los criterios

que se implementaron para calificarlas, requieren un papel más activo del instituto para evaluar la calidad de la información: el INAI está llamado a encontrar mecanismos para corroborar que la información difundida por las autoridades sea veraz y confiable. Esto supone repensar ataduras vigentes (criterios como la imposibilidad de calificar la veracidad de la información) y sugerir métodos para exigir y verificar que la información difundida sea cierta y confiable.

3. El INAI debe asumir un rol sancionador en materia de la verificación, ejerciendo plenamente su independencia y especialidad constitucional

La repetida postergación de fechas límites para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados no sólo lesiona el ejercicio de derecho de acceso a la información, también perjudica la independencia real que muestra el INAI en relación con los sujetos obligados.

A más de dos años y medio de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no puede

postergarse más la plena vigencia de sus garantías. Por esta razón, el INAI debe ordenar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016) cuanto antes, y dar pleno efecto sancionatorio a las denuncias ciudadanas y valoraciones en el marco de su verificación por incumplimiento de las obligaciones.

4. Los sujetos obligados deben cumplir con rigor todas y cada una de las obligaciones de transparencia que sean aplicables, así como las políticas de difusión adicionales

Las autoridades están obligadas a cumplir con el marco de información pública de oficio. Esto supone necesariamente que deben difundir la información enlistada en las obligaciones que les son aplicables, no simplemente describir la misma usando el formato habilitado para tal efecto.

La información que se difunda por parte de las autoridades, en especial aquella que se relacione con violaciones y violaciones graves de los derechos humanos, debe ceñirse a los criterios que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015): tiene que ser

veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable.

Adicionalmente, la misma información debe difundirse tanto en sus páginas de internet y a través del SIPOT, como por medios no digitales que permitan el conocimiento de ésta a la máxima cantidad posible de personas interesadas. Algunas medidas puntuales:

- » Habilitar los motores de búsqueda en las páginas de internet de los sujetos obligados.
- » Levantar información en relación con los medios relevantes de acceso a la información que tengan las comunidades específicas que son usuarias de los sujetos obligados, para que sea a través de éstos, y no de otros medios, que se difunda el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.
- » Generar la información que sea susceptible de acuerdo con criterios de género, por ejemplo, información estadística desagregada por género y sexo de las personas.

Bibliografía

Acuerdo mediante el cual se aprueba ampliar por causa de fuerza mayor el plazo establecido en el Artículo Segundo Transitorio de los Lineamientos Técnicos Federales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Tercero, Capítulos I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en el ámbito federal en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia (2017a), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos.

Acuerdo mediante el cual se aprueban las directrices para llevar a cabo la verificación diagnóstica establecida en el artículo tercero transitorio de los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia; así como la atención a la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia (2017b), Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Amparo en revisión 168/2011 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011).

ARTICLE 19 y Casa de la Mujer Ixim Antsetic (CAM) (2017). *Transparencia proactiva*. Ciudad de México.

Recuperado de: <https://goo.gl/K7Fqep>

ARTICLE 19 (2017). *Derecho a la verdad en México. Alcances y limitaciones en casos de violaciones graves a derechos humanos*. Ciudad de México.

Ávila, A. (2015), Mejores prácticas para la medición de la transparencia en México. Recuperado de:

<https://goo.gl/eompTm>

Baranda, A. (9 de octubre de 2017), "Concentra 2017 meses más violentos", *Reforma*. Recuperado de:

<https://goo.gl/RW5v1K>

Behn, R. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Centre for Law and Democracy & Access Info Europe (s/f). *Global Right to Information Rating*. Recupe-

rado de: <http://www.rti-rating.org/>

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública y Universidad Católica del Uruguay (2013), *Índice de Transparencia Activa en Línea. El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web*, Montevideo.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (2014), Métrica de la transparencia. Transparencia y acceso a la información de México (sitio web). Recuperado de: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (27 de enero de 1999), "Lucio Parada Cea y otros vs. El Salvador. Informe núm. 1/99, caso 10.480". Recuperado de: <https://goo.gl/NGqMMj>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2012), *El derecho de acceso a la información*, Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (s/f), "Acceso a la información sobre violaciones de derechos humanos". (Documento sin pie de imprenta). Recuperado de: <https://goo.gl/K7Fqep>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2017). Informe anual de actividades 2017. Recuperado de: <https://goo.gl/NZoEa3>

Comité de Derechos Humanos de la ONU (2011), "Observación general No. 34. Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión", CCPR/C/GC/34.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Contreras y otros vs. El Salvador. Fondo, reparaciones y costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de agosto de 2011).

Daxton, S., y Davis, C. N. (2016), "Bringing Back Full Disclosure: A Call for Dismantling FOIA", *Communication Law and Policy*, 21 (4): 515-537.

Dokeniya, A. (2013), *Implementing Right to Information: Lessons from Experience*. Washington, DC: The World Bank.

Halachmi, A. (2014), "Accountability Overloads", en M. Bovens, R. E. Goodin, y T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 560-573.

Halonon, A. (2012), *Being Open About Data. Analysis of the UK open data policies and applicability of open data*, Londres: The Finnish Institute in London.

Infodf (2014) "Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes obligados en sus portales de Internet". Recuperado de: <https://goo.gl/b1K1TB>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (2016), Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, ENAID. Recuperado de: <https://goo.gl/QxkjPe>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015), XIII. Contrataciones. Contrato OA/P178/15, del 23 de diciembre de 2015. Recuperado de: <https://goo.gl/UVmofK>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017a), A unas horas de que venza plazo para carga de la información, SIPOT cuenta con 48 millones de registros: XPM. Comunicado de prensa INAI/126/17, Guadalajara, México, 4 de mayo de 2017. Recuperado de: <https://goo.gl/cgor2t>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (2017b). "Transparencia, vía para regenerar la confianza ciudadana en las instituciones: Francisco Javier Acuña. Conferencia de prensa. Ciudad de México, 22 de agosto de 2017. Recuperado de: <https://goo.gl/SKF9rp>

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017c), *Estadísticas semanales*. Recuperado el 23 de marzo de 2017 de: <https://goo.gl/ga2C4j>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017d), "1. Presentación de la Verificación diagnóstica". Consultar en específico el numeral 2. "Resultados y memorias técnicas de la verificación diagnóstica" (archivo en formato excel descargable). Recuperado de: <https://goo.gl/6UE6CD>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017e). Recomendaciones del Consejo Consultivo del INAI. Recuperado de: <https://goo.gl/AV18ef>
- Lemieux, V., y Trapnell, S. E. (2016), *Public Access to Information for Development: A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (2015)
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo (2016).
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León (2016). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) (derogada).
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2016) (derogada).
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015).
- Ley General de Víctimas (2013).
- Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2016).
- Lineamientos Técnicos Federales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información de las Obligaciones Establecidas en el Título Tercero, Capítulos I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que Deben de Difundir los Sujetos Obligados en el Ámbito Federal en los Portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia (2017), Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información de las Obligaciones Establecidas en el Título Quinto y la Fracción IV del Artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que Deben de Difundir los Sujetos Obligados en los Portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia (2016), Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Lowry, J. (2016), "Opening Government: Open Data and Access to Information", en J. Lowry y J. Wakumoya (eds.), *Integrity in Government through Records Management: Essays in Honour of Anne Thurston*, Nueva York: Routledge, pp. 161-169.
- Mabillard, V., y Pasquier, M. (2016), "Transparency and Trust in Government (2007-2014): A Comparative Study", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9 (2): 69-92.
- Martínez, M. (26 de junio de 2016), "Transparencia en retroceso", *Reforma*. Recuperado de: <https://goo.gl/SKEx7q>

- Mendel, T. (2013), "Freedom of Expression and the Right to Truth: an Elaboration of their Inter-relationships" (A Paper for the un Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression. Centre for Law and Democracy). Recuperado de: <https://goo.gl/jpK6n5>
- Mendel, T. (2014), "International Standards on Transparency and Accountability" (Briefing paper 47. Centre for Law and Democracy). Recuperado de: <https://goo.gl/Aj7MLD>
- Mendel, T. (2015), "Designing Right to Information Laws for Effective Implementation", Right to information working paper series, Washington, D.C.: Banco Mundial..
- Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 25 de noviembre de 2003).
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos (2005), "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2012), "Informe del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff", A/HRC/21/46.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2013), "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue", A/68/362.
- Noveck, B. S. (2016) "Is Open Data the Death of FOIA?", *The Yale Law Journal Forum*, 126: 273-286.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2005). "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York.
- Open Data Barometer (2016), odb Global Report. Third Edition. Canadá: www.opendatabarometer.org. Recuperado de: <https://goo.gl/D4H7MB>
- Peña, V. S. (2016), "Título Quinto, disposiciones generales", en Islas López, J. (coord.), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comentada*, Ciudad de México: INAI.
- Ramírez, Á. Á. (2015), *Mejores prácticas para la medición de la transparencia en México*, Ciudad de México: inai. Recuperado de: <https://goo.gl/eompTm>
- Relator especial de la ONU para la Libertad de Expresión, representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE y relator especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2004), Declaración conjunta de 2004. Recuperado de: <https://goo.gl/PjNe8x>
- Scottish Information Commissioner (2017), *Proactive Publication: time for a rethink?* Fife, Reino Unido. Recuperado de: <https://goo.gl/Ceq1Sg>
- Schmitter, P. C. (2004) "The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability". *Journal of Democracy*. Octubre, vol. 15 (4).
- The Carter Center (2014), *Implementation Assessment Tool, Pilot Findings in Select Agencies: México*, Atlanta.
- Worthy, B., y Hazell, R. (2017), "Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of FOI in the UK", *Parliamentary Affairs*, 70 (1): 22-42.



Este informe se terminó de imprimir el 20 de junio de 2018 en los talleres de **Grupo Fogra S.A. de C.V.** www.fogra.com.mx

Para su composición se utilizaron las fuentes Rajdhani de Satya Rajpurohit y Jyotish Sonowal publicada por Indian Type Foundry; y Asap de Pablo Cosgaya publicada por Omnibus Type





INFORME DE CUMPLIMIENTO
Obligaciones de transparencia
relacionadas con violaciones
y violaciones graves de
derechos humanos