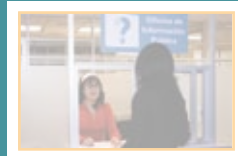


7. Dificultades observadas por el Instituto en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

- 7.1 Restricciones en los recursos de las OIP**
- 7.2 Dificultades observadas en la publicación y actualización de la información de oficio en los portales de Internet**
- 7.3 Dificultades observadas en la atención a las solicitudes de información**
- 7.4 Dificultades observadas en el cumplimiento de la LPDPDF**
- 7.5 Dificultades derivadas de dualidades normativas**
- 7.6 El rezago en la actuación de los órganos internos de control**

En 2008 se identificaron importantes áreas de oportunidad de mejora para todos los actores involucrados en los procesos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales, las cuales pueden ser clasificadas en 5 rubros temáticos: restricciones en los recursos de las OIP, dificultades observadas en la publicación y actualización de la información de oficio en los portales de Internet, dificultades observadas en la atención a las solicitudes de información, dificultades en el cumplimiento de la protección de datos personales y aquellas derivadas de dualidades normativas.



Capítulo 7 Dificultades observadas por el Instituto en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

7.1 RESTRICCIONES EN LOS RECURSOS DE LAS OIP

Aún cuando el acceso a la información pública en el DF se puede realizar a través de sistemas electrónicos, la función de las OIP como oficinas de atención al público no ha perdido relevancia. Toda OIP debe reunir características específicas para que el derecho de acceso a la información pública se cumpla adecuadamente, entre las que se encuentran: contar con personal suficiente y debidamente capacitado, espacio propio en el que se tenga mobiliario y equipo de cómputo disponible para los usuarios, ser visible y de fácil acceso para el público dentro de las oficinas del Ente Público al que pertenezca y contar con señalización adecuada.

Derivado de algunas evaluaciones que ha hecho el InfoDF sobre las condiciones de las OIP, en este capítulo se da relevancia a los aspectos que pueden dificultar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública directamente en la OIP.

Un primer elemento que se consideró es la ubicación de la OIP, puesto que, obviamente, llegar a la Oficina es la primera tarea que tiene que enfrentar el público. En este aspecto el resultado es alentador: en el 92% de las oficinas evaluadas el domicilio registrado en las páginas de Internet fue correcto; sin embargo, en el 49% de los casos localizar el espacio físico de la OIP en las propias instalaciones del Ente presentó dificultades tales como que la Oficina no es visible ni de fácil acceso, o se confunde entre otras áreas por una señalización inadecuada o por la falta de ella.

Otros elementos a considerar son el espacio y el equipo de cómputo con que se cuenta para la atención al público. El 44.3% de las Oficinas evaluadas tiene un espacio destinado de menos de 9 metros cuadrados y la mitad de las Oficinas no cuenta con espacio destinado especialmente para la atención a los solicitantes de información pública. En más de un tercio, 39.2%, no se posee algún tipo de mueble (sillas, escritorios, mesas) para atender a los usuarios. Finalmente, en 44% de los casos no se cuenta con una computadora para uso exclusivo del solicitante de información.

La subsistencia de esas problemáticas -ya detectadas en anteriores evaluaciones- en las OIP, causa detrimento en la atención apropiada al solicitante, con lo que se afecta el ánimo de los usuarios y la seguridad que deben tener para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

No debemos dejar de lado que es indispensable fortalecer a las Oficinas de Información Pública pues, independientemente del aumento en la frecuencia de uso de medios electrónicos o telefónicos para la presentación de solicitudes, estas instancias continúan siendo las gestoras de las solicitudes tanto en materia de acceso a la información como de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales.

7.2 DIFICULTADES OBSERVADAS EN LA PUBLICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE OFICIO EN LOS PORTALES DE INTERNET

La nueva LTAIPDF contiene obligaciones generales y específicas de información de oficio para los Entes Públicos, adicionales a las ya existentes en la Ley vigente hasta mayo de 2008. El cambio en las especificaciones de la información que se solicita ha originado tanto dificultades de interpretación en lo que la Ley demanda, como en la forma en que debe presentarse la información en los portales de Internet. Estas dificultades claramente se ven reflejadas en los resultados preliminares de la evaluación diagnóstica¹: sólo 7% de los Entes obtuvieron una calificación de 100 y el 22% obtuvo una calificación menor de 50. El promedio general se ubica en 73.1.



Foto: Archivo InfoDF.

Publicar íntegra y correctamente la información en los portales de Internet, más allá del cumplimiento de la Ley, cubre necesidades de una población demandante de la rendición de cuentas de parte de sus gobernantes. La información que se divulga por éste y cualquier otro medio es responsabilidad de las direcciones o áreas que la producen y la organizan, no es una comisión que recaiga por ley exclusivamente en el responsable o jefe de la OIP, a quien se le ha responsabilizado,

¹ Ver capítulo 3 Evaluación y seguimiento de las obligaciones de los Entes Públicos, particularmente el punto 3.4 Evaluación diagnóstica de la información de oficio, de acuerdo a la nueva LTAIPDF.

equivocadamente, del cumplimiento de estas obligaciones y de conducir a toda la estructura de un Ente (piénsese en una Delegación: sólo el número de áreas de acción, el volumen y la variada información que se produce en diversos formatos puede resultar abrumador). Por lo que hace falta que en la estructura de personal de los Entes se haga un uso más extensivo de la capacitación que ofrece el Instituto por los medios que éste ha diseñado² para cubrir al más amplio número de servidores públicos; es decir, ya sea a través de la capacitación a distancia o bien recurriendo a la formación de instructores internos.

7.3 DIFICULTADES OBSERVADAS EN LA ATENCIÓN A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Una de las secuelas centrales derivadas de una insuficiente capacitación, así como de las responsabilidades adicionales que en muchos casos tienen que cumplir los encargados de las OIP, es la inadecuada respuesta a las solicitudes de información. Resultados de una prueba piloto para el diseño de un estudio más amplio, cuyo objetivo sería evaluar el *Seguimiento a solicitudes capturadas por el Centro de Atención Telefónica Tel-InfoDF*³, muestran que un número importante de respuestas a requerimientos de información presenta irregularidades, en algunos casos, severas.

En la prueba se detectaron respuestas que incluso son contrarias a principios de las leyes de transparencia y de protección de datos personales, puesto que carecen de fundamentación y/o motivación, o no se apegan a los lineamientos que rigen la operación del Tel-InfoDF o de Infomex. En otros casos no se brinda información relativa al derecho que tiene el solicitante de presentar recurso de revisión contra la respuesta recibida y, en aquellas ocasiones en que sí se ofrece esta información, se hace de manera incompleta. Aún más grave son los casos de respuesta en donde se publican datos personales del solicitante, como son su correo electrónico, su domicilio y su número telefónico, o los casos en que se clasifica o se declara la inexistencia de información sin convocar al Comité de Transparencia.

En otros casos los responsables de la OIP, por desconocimiento de las funciones y atribuciones de las dependencias en las que laboran, canalizan a otros Entes solicitudes que les correspondería contestar. También sucede que al contestar una solicitud se marca en el sistema Infomex como información entregada, cuando en realidad en el oficio de respuesta sólo se orienta al solicitante para que ingrese una nueva solicitud en lugar de, como indica la Ley⁴, turnarla al Ente correspondiente.

.....
² Al respecto ver el capítulo 4. Fomento a la cultura de la transparencia, particularmente el punto 4.1.2 Capacitación a distancia, de este mismo informe.

³ El ejercicio consistió en seleccionar una muestra de 858 (38%) de las 2 mil 276 solicitudes de información capturadas entre noviembre de 2008 y enero de 2009 por el Tel-InfoDF.

⁴ Artículo 47, último párrafo, de la LTAIPDF.

Otro de los aspectos que evidencia una inadecuada capacitación es que los Entes Públicos recurren constantemente a la OIP del InfoDF para recibir orientación sobre diversos aspectos de la LTAIPDF y de la LPDPDF. En el ejercicio que se reporta, se brindaron 2 mil 323 orientaciones, que significaron para el personal de la OIP-InfoDF, ocupar 49 días laborables medidos en jornadas de ocho horas.

Asimismo, el desconocimiento del funcionamiento del sistema Infomex ocasionó que personal de la Dirección de Tecnologías de Información del InfoDF tuviera que ofrecer, a lo largo del año, 5 mil 71 asesorías a diversos Entes Públicos sobre cómo operar diversos aspectos del sistema, lo que equivale a 21.5 asesorías por día laborable.

7.4 DIFICULTADES OBSERVADAS EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LPDPDF

Para identificar el grado de comprensión y el impacto que la Ley de Protección de Datos Personales ha tenido entre los Entes Públicos, se realizó un diagnóstico con base en la revisión del contenido de los sistemas reportados según lo dispuesto en las 8 fracciones del artículo 8 de la LPDPDF, con énfasis en la interpretación, respuesta y calidad de la información reportada. El diagnóstico permitió identificar áreas de oportunidad en los puntos siguientes: a) por sus novedosos aspectos técnicos, la Ley resulta de difícil comprensión e interpretación para quien no esté especializado en los temas que la misma regula; b) contiene nuevos términos en el ámbito de la administración pública, cuya interpretación y utilización no son sencillas; c) es necesario fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos designados para atender las obligaciones que derivan de la Ley; d) se requiere establecer programas y actividades específicas, con respaldo presupuestal adecuado, que den un sentido operativo a las obligaciones; y d) es menester fomentar estudios, investigaciones y actividades sobre la materia.

En materia de datos personales resulta especialmente importante el fortalecimiento de la capacitación, pues al parecer aún hay Entes Públicos que tramitan las solicitudes de acceso a datos personales al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lugar de hacerlo con sustento en la Ley de Protección de Datos Personales. Dicha situación fue identificada al resolver los recursos de revisión 733/2008 y 734/2008.

7.5 DIFICULTADES DERIVADAS DE DUALIDADES NORMATIVAS

Es de gran relevancia establecer el impacto o problemática normativa que muestra la conjugada regulación de leyes en el Distrito Federal, relacionado con el tema de transparencia y acceso a la información pública y las obligaciones de las asociaciones políticas locales.

Primeramente es necesario establecer, que en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, las asociaciones políticas se encuentran sujetas a dicho ordenamiento; sin embargo, el listado de sus obligaciones en materia de transparencia están previstas en el Código Electoral del Distrito Federal. En tal circunstancia, es recomendable que ese listado quede incorporado en la Ley de la materia, tal y como se encuentra previsto para los Entes Públicos obligados a transparentar el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, no obstante que en el citado Código se establecen 28 obligaciones de transparencia para las asociaciones políticas del DF, también lo es que existen anomalías normativas, que dan lugar a diversas interpretaciones. Por ejemplo, dentro de estas obligaciones se encuentra la de publicar el padrón con los nombres de militantes de un partido; sin embargo, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece el derecho de salvaguardar la información del padrón de los partidos políticos relativa a militantes y simpatizantes, disposición que entró en vigor el 29 de abril de 2008. Ésta posible contradicción aún no encuentra armonía normativa en materia de transparencia y acceso a la información, así como en materia de protección de datos personales, pues a la fecha el Código Electoral no ha sido modificado en los términos previstos por la norma superior.

Por otra parte, es indispensable mencionar el impacto que ha tenido la inclusión de las agrupaciones políticas en cumplimiento al derecho de acceso a la información; pues este tipo de asociaciones políticas fueron incorporadas en la última reforma de la LTAIPDF como sujetos públicos obligados a la transparencia, dicha inserción fue esencialmente por el uso que hacían de recursos públicos; no obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dichas agrupaciones no tienen derecho a recibir financiamiento público directo por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Al no recibir financiamiento las agrupaciones políticas locales, se ha dificultado el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso de información pública, pues aducen que no cuentan con la infraestructura y medios electrónicos necesarios que permitan su adecuado funcionamiento como sujetos públicos obligados en términos de la Ley de la materia. Lo anterior sugiere la necesidad de establecer el alcance jurídico de estas obligaciones, pues considerando su naturaleza, se trata de asociaciones ciudadanas que coadyuvan en el desarrollo de la vida democrática y constituyen un medio de participación, análisis, discusión y resolución de los asuntos políticos de esta ciudad.

En consecuencia a lo manifestado anteriormente, es prioritario establecer en concordancia con la normatividad electoral las disposiciones que regulen las obligaciones de transparencia y acceso a la información de las asociaciones políticas en la LTAIPDF, ya que dicho cambio normativo permitirá establecer las bases para la adecuada función de los sujetos públicos obligados y evitar los diversos criterios de interpretación de leyes.

7.6 EL REZAGO EN LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

En el Distrito Federal se ha contado, en general, con un contexto social y con un compromiso suficiente de los actores políticos involucrados para que la transparencia y el respeto a la Ley mantengan niveles satisfactorios y reconocibles. Sin embargo, no deja de haber puntos débiles y resistencias, por lo que la LTAIPDF ha dotado al Instituto con una herramienta de apremio: darle Vista a los Órganos Internos de Control (OIC) sobre toda aquella infracción a la Ley que se observe durante el cumplimiento de las atribuciones de los Entes Públicos.

A partir del análisis de la información reportada por los OIC a este Instituto, se observa que hay un rezago preocupante en sus actuaciones: del total de Vistas dadas desde 2007, un 62% aún está en trámite, lo que se puede convertir en un obstáculo serio para obligar a los Entes Públicos a cumplir las disposiciones de la Ley.

El hecho de que los OIC no resuelvan en tiempos razonables las Vistas emitidas por el InfoDF afecta a los solicitantes, ya que dilata la entrega de información hasta hacerla algo imposible, provoca la falta de credibilidad de las personas en su derecho a ser informados y a ser defendidos e induce comportamientos contra intuitivos en los servidores públicos. En ese sentido, resulta apremiante que las Vistas que emite el InfoDF sean atendidas y resueltas con prontitud por los OIC.

Al respecto, es revelador el hecho de que de las 31 Vistas turnadas al Órgano Interno de Control del Tribunal Superior de Justicia⁵, y de las 4 turnadas al OIC de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México⁶, en ambos casos durante 2007, el 100% está sin concluir.

Hay que advertir que entre las consecuencias negativas que trae consigo la falta de una actuación oportuna de los OIC, está también la sensación de impunidad en los servidores públicos que impiden el libre acceso a la información pública, así como la percepción, por parte de los solicitantes de información, de que el órgano garante del derecho carece de medidas de apremio eficaces que corrijan con oportunidad omisiones e irregularidades de los Entes Públicos y sancionen a quienes infrinjan la Ley.

De los resultados obtenidos se observa que, entre 2006 y 2008, sólo en un reducido número de casos en los que se ha dado Vistas a los OIC se determinó la imposición de sanciones administrativas, que van desde apercibimientos hasta suspensiones por un año por divulgación de datos personales: de 151 procedimientos concluidos, únicamente en 75 se impuso algún tipo de sanción, es decir, en menos del 50%;

⁵ Oficio número CTSJDF/097/2009 del 13 de enero de 2009, firmado por la Lic. Elsa Viviana Peralta Hernández, Contralora General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Adicionalmente debe destacarse que en dicho oficio no se reporta el estatus de las vistas dadas por el incumplimiento de las resoluciones RR.225/2007, RR. 229/2007 y RR. 308/2007 y la vista dada en la resolución RR 352/2007.

⁶ Oficio número UACM/CG/006/2008 del 19 de enero de 2009, signado por el Lic. Guillermo Anguiano Rodríguez, encargado del despacho de la Contraloría General.



en el resto de los casos no se fincó ninguna responsabilidad ya que se concluyó, por ejemplo, que la Vista formulada era improcedente (16 casos), o que no existió responsabilidad por parte de los servidores públicos involucrados (45 casos).

Lo expresando en líneas anteriores, evidencia que la actuación de los Órganos Internos de Control es un área de oportunidad en la que se requiere trabajar para impedir que prospere una tendencia de relajamiento en la disciplina ganada hasta ahora entre los Ente Públicos, así como para evitar el desinterés entre la población por una política pública en proceso de consolidación.

3^{ra} *Informe de Actividades y Resultados, 2008*. Se terminó de imprimir en los Talleres de Corporación Mexicana de Impresores, S.A. de C.V., en la Ciudad de México durante el mes de marzo del año 2009. El tiraje consta de 800 ejemplares. La edición estuvo al cuidado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.