

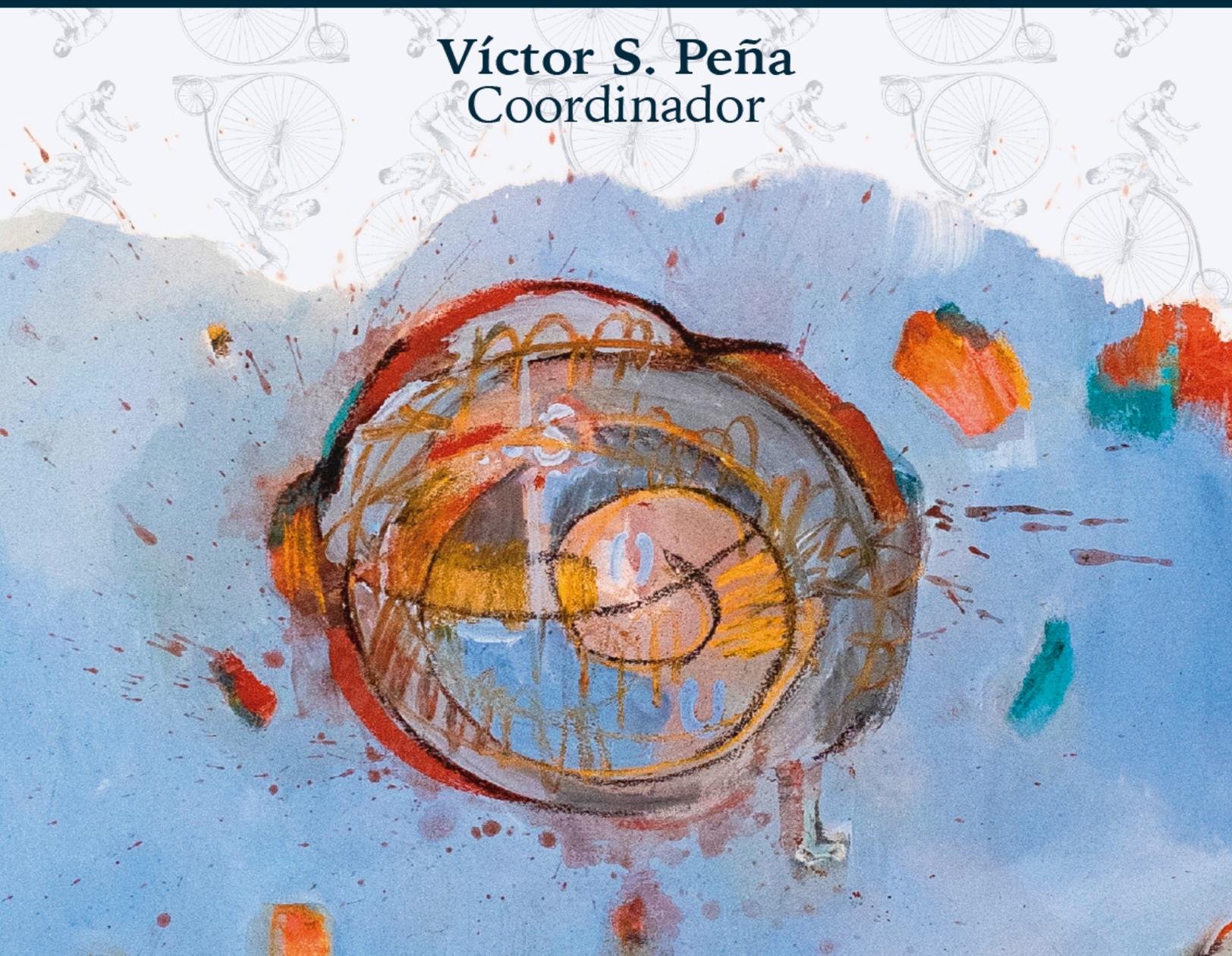


EL COLEGIO  
DE SONORA

# TRANSPARENCIA EN SONORA

Rutas y retos  
de su política pública

Víctor S. Peña  
Coordinador



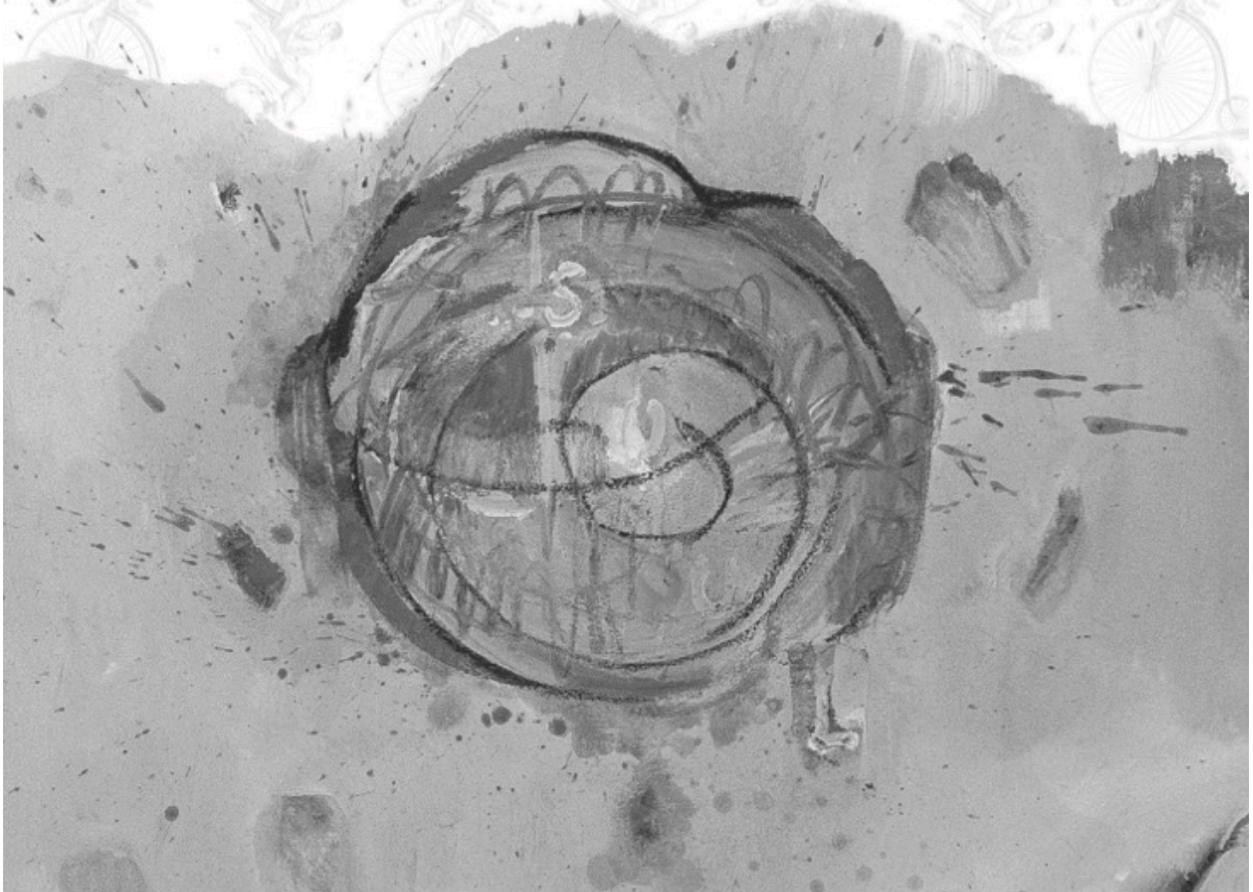


EL COLEGIO  
DE SONORA

# TRANSPARENCIA EN SONORA

Rutas y retos  
de su política pública

Víctor S. Peña  
Coordinador



---

## Catalogación en la publicación Biblioteca Gerardo Cornejo Murrieta

### Catalogación en la publicación Biblioteca Gerardo Cornejo Murrieta.

**Nombre(s):** Peña, Víctor S., coordinador.

**Título:** Transparencia en Sonora: rutas y retos : análisis, valoraciones y evaluaciones como política pública local / Víctor S. Peña coordinador.

**Descripción:** Primera edición. | Hermosillo, Sonora, México : El Colegio de Sonora, 2023. 284 páginas ; gráficas, tablas : 22 cm.

Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

**Identificador:** ISBN: 978 607 8809 43 1

**Temas:** LCSH: Transparencia en el gobierno -- Leyes y legislación -- México -- Sonora | Información gubernamental -- Control de acceso -- México -- Sonora | Libertad de información -- México -- Sonora | Rendición de cuentas del gobierno -- México -- Sonora | Derecho al olvido -- México -- Sonora | Finanzas públicas -- México -- Sonora.

**Clasificación:** LCC: JL1229.S4 .T735 2023

---



ISBN: 978-607-8809-49-3 (PDF)

El Colegio de Sonora  
Doctor José Luis Moreno Vázquez  
Rector

Doctor Víctor Samuel Peña Mancillas  
Secretario General

Doctora Patricia Aranda Gallegos  
Directora de Publicaciones no periódicas

Maestro Óscar Joel Mayoral Peña  
Jefe del Departamento de Difusión Cultural

ISBN: 978-607-8809-43-1

Primera edición, D. R. © 2023  
El Colegio de Sonora  
Obregón 54, Centro, C. P. 83000  
Hermosillo, Sonora, México  
<https://www.colson.edu.mx>  
[publicaciones@colson.edu.mx](mailto:publicaciones@colson.edu.mx)

Este libro fue sometido a un proceso de revisión por pares doble ciego, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Editorial de El Colegio de Sonora.

Hecho en México / Made in Mexico

## ÍNDICE

Sobre las razones de este libro .....	8
<i>Víctor S. Peña</i>	
Transparencia y gobernanza en Sonora. Un análisis del desempeño municipal en el acceso a la información .....	12
<i>Maximiliano García Guzmán</i>	
<i>Mauricio Rivera Eisenmann</i>	
1. Introducción .....	12
2. Armonización legislativa en Sonora a partir de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015) .....	14
2.1 Contexto .....	14
2.2 Adecuaciones de la normatividad sonorense a partir de la LGTAIP .....	18
3. Acceso a la información en los municipios de Sonora .....	24
3.1 Selección de la muestra .....	25
3.2 Contenido de las solicitudes de información .....	26
3.3 Análisis de las solicitudes de información .....	27
3.4 Resultados generales .....	27
3.5 Respuesta del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ISTAI) .....	32
3.6 Respuesta de Hermosillo .....	33
4. Avances y retos de la política de transparencia local y los déficits en la gobernanza .....	35
4.1 Respuestas acerca de la capacidad institucional y organizacional de los municipios sonorenses .....	37
4.2 Respuestas sobre la vinculación de los mecanismos de transparencia con los procesos de gobernanza .....	40
5. Conclusiones .....	43
Referencias .....	47

El progreso de la legislación de Sonora en materia de acceso a la información pública, transparencia y datos personales ..... 50

*María Teresita Estefanía Anguamea Martínez*

1. Introducción ..... 50

2. Acceso a la información pública en Sonora ..... 51

3. Reformas en materia de transparencia y acceso a la información ..... 53

4. Transparencia y acceso a la información pública ..... 54

5. Discusión y reflexiones finales ..... 58

Referencias ..... 60

Transparencia judicial en Sonora: retroceso tras la armonización legislativa de 2016 ..... 63

*Lourdes Encinas Moreno*

1. Introducción ..... 63

2. Breve aproximación a la transparencia judicial ..... 63

3. Obligaciones de transparencia del poder judicial ..... 64

4. La importancia de publicar las sentencias ..... 64

5. La obligación de publicar sentencias ..... 65

    5.1 *Limitante a la obligación de publicar sentencias* ..... 65

    5.2 *¿Qué se entendió por interés público?* ..... 66

    5.3 *¿Cuántas sentencias se consideraron relevantes?* ..... 66

6. Nueva reforma para publicar todas las sentencias ..... 67

7. La armonización en Sonora ..... 67

8. Omisión del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ..... 68

9. Vicio constitucional en lineamientos del SNT ..... 69

10. Conclusiones ..... 70

Referencias ..... 72

Cumplimiento de transparencia de los municipios de Sonora respecto a las obligaciones contenidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Coordinación Fiscal ..... 76

*Luis Iván Guillén Medina*

1. Introducción ..... 76

2. Transparencia de la Ley de Coordinación Fiscal (1997) ..... 78

    2.1 *Obligación de cada municipio de informar los montos que reciban, las obras y las acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, las metas alcanzadas con la aplicación de los recursos del fondo y los beneficiarios* ..... 80

2.2 Obligación de los municipios de publicar informes trimestrales sobre los avances en el ejercicio de los recursos .....	81
2.3 Obligación de informar trimestralmente a la SHCP la evolución del gasto de los recursos que se transfirieron a los municipios .....	81
2.4 Obligación de informar los montos que recibieron, las obras y las acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación, las metas y los beneficiarios del ejercicio 2021 .....	82
2.5 Obligación de los municipios de informar el resultado de las evaluaciones de desempeño de la aplicación de los recursos del FAIS y del FORTAMUN del ejercicio 2021 .....	82
3. Transparencia que exige la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008) .....	86
4. Conclusiones .....	91
Referencias .....	91
La fiscalización superior de las aportaciones federales al Gobierno del Estado de Sonora, 2012-2021 .....	101
<i>Adriana Morales Ibarra</i>	
1. Introducción .....	101
2. Conceptos de la rendición de cuentas .....	102
3. Rendición de cuentas o accountability .....	103
4. Transparencia .....	104
5. Fiscalización .....	105
6. Marco legal de la fiscalización superior en los gobiernos subnacionales .....	105
7. Auditoría Superior de la Federación .....	107
8. Resultados de la fiscalización superior a las aportaciones federales del Gobierno del Estado de Sonora, 2012-2021 .....	108
9. Conclusión .....	111
Referencias .....	111
Transparencia: lo que existe, pero no funciona. Análisis de dos mecanismos institucionales en Sonora .....	114
<i>Víctor S. Peña</i>	
1. Introducción .....	114
2. Primer mecanismo: el Sistema Estatal .....	115
2.1 De lo dicho a lo no hecho .....	115
2.2 El Sistema Nacional como referencia .....	117

3. Segundo mecanismo: el Consejo Consultivo .....	120
3.1 Estatal .....	120
3.2 Nacional .....	121
4. A manera de marco conceptual .....	121
5. Alternativas para los tiempos por venir (a manera de conclusión) .....	124
Referencias .....	124
Sobre el gobierno abierto en Sonora: balance de la participación del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales .....	
<i>Anayetzin Rivera Hernández</i>	
1. A manera de introducción .....	129
2. Marcos teórico-conceptuales .....	132
2.1 Entonces, ¿cuál es la definición que el INAI da de GA? .....	134
3. Aproximación empírica .....	135
3.1 Apunte metodológico .....	135
3.2 Contexto nacional .....	135
3.3 Implementación del gobierno abierto en Sonora .....	138
4. Discusiones, hallazgos y conclusiones .....	140
Referencias .....	141
Derecho al olvido y la interposición de solicitudes de cancelación y de oposición desde las plataformas institucionales en México .....	
<i>Liliana Bringas Villalba</i>	
1. Introducción .....	144
2. Antecedentes de la conformación del órgano local garante de la transparencia en Sonora, ¿competencia exclusiva para los sujetos obligados? .....	146
3. ¿Qué implicaciones ha tenido limitar la competencia de los órganos locales garantes a la esfera de los sujetos obligados? .....	148
4. La cultural y la informativa: otras brechas imperantes y sus implicaciones en la brecha competencial. Dos propuestas objetivas para que el sector público y el privado puedan mejorar su atención con el ciudadano .....	149
5. Plataforma Nacional de Transparencia, déficits en su diseño y brechas de definición .....	151
6. Una política pública de no hacer (PPNH) .....	154
7. Conclusiones .....	155
Referencias .....	156

¿Cómo hacer que una ley se cumpla? La coacción como instrumento para el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia en Sonora ..... 158

*Manuel Alejandro Encinas Islas*

1. Introducción ..... 158

2. La ruta normativa ..... 160

    2.1 Criminalización en pos de la transparencia ..... 164

    2.2 De la norma a la práctica ..... 165

3. Reflexiones conclusivas ..... 169

Referencias ..... 170

Rutas y retos ..... 173

*Víctor S. Peña*

1. A manera de cierre ..... 173

Referencias ..... 174

## SOBRE LAS RAZONES DE ESTE LIBRO

Pasadas dos décadas desde que la palabra *transparencia* se instalase en el léxico del quehacer público de México, puede (o debe) afirmarse que su comprensión es solo aparente: suele simplificársela diciendo que “se trata de poner el gobierno dentro de una caja de cristal” o “hacer que el gobierno se instale en una vitrina a la vista de todos”, frases que poco dicen acerca de la aplicación del término en la realidad mexicana. Puesto que dilucidar las dimensiones de la transparencia y cómo estas inciden en el gobierno, en las personas y en la relación entre ambos supera el objetivo del presente apartado, sirva la idea general de que, por tratarse de una metáfora, a la palabra *transparencia* se la dota del significado que dicte el interés o el marco de referencia de quien la interpreta. En cualquier caso, lo que importa ahora es advertir que la transparencia (como principio, como ideal, como política pública) debe examinarse con mayor detalle.

En México, desde hace un par de décadas, se le han dedicado al concepto varias páginas y volúmenes. Muchas conferencias y ponencias se han escuchado al respecto. Aun así, sea porque ha ganado el deseo de que se convierta en una realidad o porque se ha considerado innecesario ahondar más allá de las imágenes que evoca, se sostiene lo dicho: su comprensión es solo aparente.

El asunto se agrava cuando se aborda el tema en el orden subnacional. Ahí –probablemente con la salvedad de que lo que sucede en las entidades cuya complejidad y participación pueden emular un poco lo que sucede en la capital del país– el tema se ha tratado de manera aún más superficial o, de plano, se ha ignorado.

En Sonora –por ubicar de un plumazo el espacio y el tiempo en que este libro se escribe–, durante 2022 se han vivido un par de épocas delimitadas por la vocación de su normatividad, por el grado de implicación de la ciudadanía y por la naturaleza del órgano garante. Lo que se ha escrito acerca de estos dos momentos se halla más en los medios de comunicación que en trabajos académicos. Y es que, en efecto, la academia se ha ocupado muy poco del tema.

Con la configuración en 2022 de un renovado órgano garante –posterior a la reforma del artículo sexto constitucional, publicada en febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*–, comenzó lo que podría llamarse una tercera época para Sonora. ¿Cómo es el contexto en el que inicia? ¿Cuáles son los pendientes que se deberán abordar?

Debido a estas y a otras inquietudes, algunos de los temas y reflexiones que se presentan a continuación comenzaron a bosquejarse en diversos espacios, como es el caso puntual del seminario académico *Transparencia como Política Pública Subnacional: Hallazgos y Reflexiones Posteriores a la Armonización Normativa en Sonora*, que inició en septiembre de 2022 para fundar una red articulada de profesionales, académicos y activistas interesados en los temas de acceso a la información, transparencia, combate a la corrupción, apertura gubernamental y todas sus ramificaciones. No de manera exhaustiva sino panorámica, se

ha querido conocer qué ha sucedido en los primeros veinte años, cómo se ha llegado al punto en que empieza lo que aquí se ha llamado la tercera época, cuáles son los caminos que se han andado, qué se ha aprendido y qué falta por hacer.

Con todo esto en mente, y como motivación, este libro sistematiza nueve textos. En el primero de ellos, “Transparencia y gobernanza en Sonora. Un análisis del desempeño municipal sobre el acceso a la información”, Maximiliano García Guzmán y Mauricio Rivera Eisenmann se ocupan de uno de los principales problemas institucionales de la política de transparencia del país: el desarrollo heterogéneo, fragmentario y asimétrico del derecho al acceso a la información. Como apuntan los autores, se trató de gestionar ese derecho mediante diversos cambios a la normatividad (primero la constitucional después la ordinaria). Queda la pregunta de si se ha conseguido o no. Tomando el caso de Sonora y sus municipios, los autores se aproximan principalmente a dos fuentes de información –documentos de carácter institucional, como los marcos normativos y las solicitudes de acceso a la información– para descubrir que hay áreas de oportunidad que deben atenderse: fortalecer institucional y organizacionalmente la práctica de la transparencia, el cumplimiento del derecho de acceso a la información y vincular esos objetivos democráticos con la ciudadanía para promover ejercicios de gobernanza, es decir, para que sean factores que acerquen a las personas a la toma de decisiones públicas y su instrumentación.

María Teresita Estefanía Anguamea Martínez, en su texto “El progreso de la legislación en materia de acceso a la información pública, transparencia y protección de datos personales”, desarrolla un detallado y crítico estudio jurídico alrededor de las diferentes leyes y reformas vigentes en Sonora desde 2005. Las dos épocas mencionadas párrafos arriba pueden encontrarse bien delineadas en ese capítulo, que tiene a bien considerar entre sus argumentos tres de las diferentes áreas o ramificaciones que, en lo normativo, se presentan en conjunto con la transparencia.

Abordando un área poco explorada, tanto en el ámbito nacional como subnacional, Lourdes Encinas Moreno contribuye con el capítulo “Transparencia judicial en Sonora: retroceso tras la armonización legislativa de 2016”, en el cual afirma que, en cuanto a las obligaciones específicas del Poder Judicial del Estado, debido a la inclusión de una limitante en la publicación de sentencias –que no estaba prevista en el marco normativo entonces vigente– se produjo un retroceso que debió subsanarse en una reforma posterior. El diseño del capítulo permite encontrar omisiones del órgano garante en la actualización de sus lineamientos técnicos que fueron en detrimento del derecho de acceso a la información.

Luis Iván Guillén Medina, desde una perspectiva aplicada, estudia el cumplimiento de ofrecer a la ciudadanía la información que indica la Ley de Coordinación Fiscal a través de la solicitud de información a los municipios y mediante la verificación de las páginas de transparencia. También analiza la observancia en la transparencia indicada en el título quinto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a través de los resultados de las encuestas de cumplimiento aplicadas mediante el sistema de evaluación de la armonización contable. El resultado es que hay un bajo cumplimiento de ambas leyes en los municipios del estado.

Por su parte, Adriana Morales Ibarra, en su texto “La fiscalización superior de las aportaciones federales al Gobierno del Estado de Sonora 2012-2021”, demuestra que la transparencia y sus temas incidieron en la forma en que el Ejecutivo del estado abordó las observaciones de parte de la Auditoría Superior de la Federación. En el desarrollo que presenta se elabora un marco conceptual robusto sobre la rendición de cuentas, la fiscalización y su relación con el derecho de acceso a la información y la transparencia.

Retomando la perspectiva sobre el funcionamiento del órgano garante de acuerdo con sus facultades, Víctor S. Peña despliega una mirada crítica sobre lo que ha sucedido en torno a un diseño único normativo (presente en Sonora y no en otras entidades federativas), como es la existencia de una instancia de coordinación, denominada Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información, y la no instalación, de parte del Legislativo, de un consejo consultivo. Ambas omisiones van en detrimento de la política pública de transparencia de la entidad.

En el capítulo “Sobre el gobierno abierto en Sonora: balance de la participación del ISTAI”, Anayetzin Rivera Hernández coloca el acento en lo que debería ser una prioridad en la entidad, el gobierno abierto, y en que los trabajos desarrollados en la que aquí se podría denominar segunda época de la transparencia en Sonora, quedaron inconclusos.

Otro de los temas pendientes, que merecía mayor exploración, es el que Lilita Bringas Villalba estudia en su texto “Derecho al olvido y la interposición de solicitudes de cancelación y oposición mediante plataformas institucionales”, relacionado con los datos personales y con el hecho de que la Ley General y la normatividad estatal los regula. Este capítulo es, como ella misma apunta, una derivación del trabajo desarrollado en sus estudios de Maestría en Ciencias Sociales.

En esta colección de textos y reflexiones, Manuel Alejandro Encinas Islas aborda la coacción como instrumento para el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia en Sonora; es decir, que desde una perspectiva de política pública pudiera contribuir al cumplimiento de la normatividad desde la acción del órgano garante local.

Como podrá observarse, los diferentes análisis y valoraciones (en algunos casos, evaluaciones en sentido estricto) incluidos en el libro aprovechan los campos disciplinarios a los que pertenece cada autor. Los vasos comunicantes son el interés en la transparencia y la forma en que las reglas que contienen el deber ser se implementan en la realidad. A lo largo de las siguientes páginas, los temas se tratan desde las disciplinas del derecho, la contabilidad, la sociología, las ciencias sociales, las ciencias de la comunicación y las ciencias políticas, por destacar algunas de ellas. Este proceder plural se consideró fundamental para los objetivos que persigue el presente trabajo, pues se procuró una aproximación que se apartara de una sola mirada disciplinar. Además del mosaico natural que se forma con la presencia de diferentes campos disciplinarios, en la lectura del presente trabajo podrá constatarse el esfuerzo transdisciplinario que se logró después de los encuentros y trabajos que compartieron quienes aquí participan.

Teniendo en cuenta que tienen el mismo valor el producto y el proceso, se convocó en diversas ocasiones a las personas interesadas en reflexionar sobre la transparencia y sus diferentes derivaciones. El encuentro formal, un seminario académico, se llevó a cabo en septiembre de 2022 dentro de las aulas de El Colegio de Sonora. En noviembre de ese mismo año, siguiendo el formato ya probado pero fortaleciendo la convocatoria al realizarla entre el Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos de El Colegio de Sonora, la Coordinación del Posgrado en Derecho de la Universidad de Sonora y el Comité Sonora de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, se llevó a cabo otra actividad formal. Previo a estas actividades, no faltaron reuniones de estudio, diálogo y revisión de avances.

Dos décadas después de que la transparencia se instalase en el léxico del quehacer público de México, queda mucho por aprender y reflexionar a partir de la experiencia. Esta necesidad se acentúa si el foco de atención se concentra en el orden subnacional, en el caso concreto que aquí se presenta, en Sonora y sus municipios.

Las miradas que reúne este libro, sus análisis y valoraciones aspiran a presentar coordenadas que muestren las principales rutas (recorridas y por andar) y los retos que habrán de enfrentarse en la consolidación de un paradigma que ofrece, en sus planteamientos, la oportunidad de avanzar en la consolidación de un orden más justo y democrático. El juicio final queda en poder de las lectoras y los lectores.

*Víctor S. Peña*

TRANSPARENCIA Y GOBERNANZA EN SONORA.  
UN ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL  
EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Maximiliano García Guzmán<sup>1</sup>

Mauricio Rivera Eisenmann<sup>2</sup>

## 1. Introducción

La ruta institucional para habilitar mecanismos efectivos de transparencia y acceso a la información en México ha sido compleja, sistemática y con marcados claroscuros. Compleja, debido al conjunto de limitaciones normativas, organizacionales y sociales que debieron superarse y que en buena medida son herencia de un régimen político cerrado y poco competitivo en términos democráticos, como el que caracterizó al país durante el siglo XX. Sistemática, porque articula la pugna constante entre los actores que han participado en su definición, lo cual ha dado lugar a evoluciones importantes, como determinar el *piso mínimo* para ejercer el derecho de acceso a la información en todas las entidades de la república, para la autonomía constitucional de los órganos garantes y para la ampliación de las obligaciones de transparencia en general. Y con marcados claroscuros porque, al tratarse en el fondo de poner límites al ejercicio del poder político, se han registrado fuertes resistencias e incluso intentos de retroceso en cuanto a la apertura de los archivos públicos cuando, por ejemplo, se abusa de la siguiente clasificación: información reservada, información confidencial e información de seguridad nacional, o bien cuando se reduce el presupuesto dirigido a promocionar la transparencia.

En ese marco no ha sido fácil en ningún sentido construir un andamiaje institucional y organizacional que sea efectivo para los fines del acceso a la información pública. De hecho, aún hay áreas de oportunidad a las que debe dársele prioridad, como la capacidad para dar respuesta a las solicitudes de datos, la promoción de la transparencia y su proactividad y la calidad de la información que se brinda.

Uno de los retos fue, en su momento, la manera en que cada entidad federativa del país definió en su ámbito interno de competencia los alcances que tendría el acceso a la información en su territorio, pues a partir

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID iD: 0000-0003-2029-7262 [maximilianog@politicas.unam.mx](mailto:maximilianog@politicas.unam.mx) y X:@garciauzmanm

<sup>2</sup> Departamento de Análisis de Proyectos Estratégicos, adscrito a la Coordinación General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional del CONEVAL. ORCID iD: 0009-0001-5920-787X [mauriciorivera@politicas.unam.mx](mailto:mauriciorivera@politicas.unam.mx)

de la reforma al artículo sexto constitucional en 2002 se otorgaron facultades a los estados y municipios para que desarrollaran su propia normatividad y lógica procedimental para cumplir con las obligaciones definidas en el mencionado precepto.

Esta situación ocasionó que el ejercicio del derecho de acceso a la información fuera heterogéneo, fragmentario y asimétrico, lo cual implicaba que la *garantía* de este variara de acuerdo con la ubicación geográfica y con el sujeto obligado; es decir, había regímenes especiales o incluso de excepción (García, 2021). Esta circunstancia se definió como uno de los principales problemas institucionales de la política de transparencia del país, y en respuesta hubo reformas, como las de 2007 y 2014, que dieron pie a la creación de instrumentos normativos, como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en 2015.

Como señala Villarreal (2019), los instrumentos de políticas públicas guardan una estrecha relación con el problema que se quiere resolver y para el cual fueron diseñados. Por eso la labor primordial consiste en la creación, la constitución y la organización de instrumentos cuyo fin sea conseguir un objetivo determinado, el cual, desde la perspectiva de política pública, es la solución de un problema que produce malestar social.

Desde esa posición, se observa que el surgimiento de la LGTAIP (2015) como instrumento de la política de transparencia respondió principalmente a mitigar las asimetrías institucionales a través de la homologación normativa y el establecimiento de un piso mínimo. Sin embargo, uno de los principales problemas derivados de su implementación fue que no se tuvo en cuenta la gran diversidad de organizaciones públicas que estaban obligadas a cumplir la ley. En pocas palabras, se trataba de espacios muy heterogéneos en cuanto a capacidad y recursos para cumplir con esas obligaciones legales.

En esa lógica, López-Ayllón (2017) propone dos puntos clave para comprender dicha situación:

En primer lugar, debemos señalar la complejidad que implica el nuevo marco normativo que, por un lado, asume que todas las organizaciones gubernamentales del país pueden responder a los mismos modelos organizacionales y de generación de información y, por otro, multiplica las disposiciones y obligaciones que recaen por igual en todos los sujetos obligados. [...]

En segundo lugar, el cumplimiento de las nuevas obligaciones de transparencia demanda de las organizaciones gubernamentales grandes capacidades técnicas, tecnológicas, profesionales y financieras. Naturalmente, estas capacidades varían tanto por el tamaño, complejidad o recursos de la organización como por las obligaciones demandadas. (p. 294)

Por esa razón, es importante considerar: ¿cuál es el estado de la transparencia y el acceso a la información en las estructuras organizacionales de los municipios de Sonora?, ¿qué problemáticas institucionales deben atenderse para mejorar el desempeño municipal en materia de acceso a la información pública? y ¿de qué manera las capacidades institucionales y organizacionales se relacionan con la posibilidad de impulsar esquemas de gobernanza a partir de la funcionalidad de la transparencia y el acceso a la información?<sup>3</sup>

Es importante puntualizar que la última pregunta adquiere relevancia si se considera que la transparencia y el acceso a la información no son fines en sí mismos, sino mecanismos que contribuyen a múltiples fines públicos de manera simultánea, tales como el control del ejercicio de las facultades públicas, la promoción y cumplimiento de

---

<sup>3</sup> Para un mejor entendimiento de las acciones que pueden impulsar los esquemas de gobernanza, incluidos los ejercicios de transparencia y acceso a la información, véanse Camacho (2018), Cerrillo (2005), García (2017) y Sánchez (2012).

los derechos humanos, la rendición de cuentas con perspectiva social, la apertura de las instituciones, la certeza en las transacciones del mercado y, desde luego, el fomento a la participación ciudadana efectiva, es decir, la posibilidad de que las personas (individual o colectivamente) puedan tomar parte en las decisiones públicas y su correspondiente instrumentación. De ahí la importancia que tiene en la presente investigación la asociación entre transparencia, acceso a la información y gobernanza.

Las hipótesis que orientaron el argumento central son: 1) los gobiernos municipales de Sonora demuestran limitaciones organizacionales e institucionales que impiden el cumplimiento a cabalidad del piso mínimo que establecen los estándares normativos derivados de la LGTAIP (2015) y 2) los déficits institucionales y organizacionales de los municipios afectan las posibilidades de impulsar prácticas de gobernanza local apoyadas en el acceso a la información.

Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es analizar las capacidades organizacionales e institucionales de los municipios de Sonora en relación con el cumplimiento del marco normativo vigente en materia de transparencia y acceso a la información, así como la manera en que ello se vincula con los procesos de gobernanza. Para lograr el objetivo, en cuestión de método, se perfilará un breve diagnóstico sobre la situación de las estructuras, facultades y funcionamiento de las áreas responsables de dar tratamiento a las solicitudes de información y de los portales de transparencia, para que, a partir de los casos que se analizan y de los resultados obtenidos, sea posible enunciar algunas propuestas de naturaleza institucional que fortalezcan el cumplimiento del derecho de acceso a la información en ambientes organizacionales heterogéneos, como los municipales.

Es importante precisar que la información que se examina en este capítulo tiene principalmente dos fuentes: 1) documentos de carácter institucional, como los marcos normativos y 2) solicitudes de acceso a la información recogidas en una muestra representativa integrada por 45 de los 72 municipios de Sonora, considerando proporcionalmente localidades urbanas, semiurbanas y rurales, así como el propio Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales<sup>4</sup> (ISTAI) (órgano garante estatal) y el municipio de Hermosillo<sup>5</sup> (capital del estado) como medio de contraste, lo cual se especificará en detalle en la sección metodológica correspondiente.

El texto que sigue se organiza del siguiente modo: 2) “Armonización legislativa en Sonora a partir de la expedición de la LGTAIP (2015)”, 3) “Acceso a la información en los municipios de Sonora”, 4) “Avances y retos de la política de transparencia local y los déficits en la gobernanza” y 5) “Conclusiones”.

## **2. Armonización legislativa en Sonora a partir de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)**

### *2.1 Contexto*

Luego de un periodo de alternancia en el que durante doce años la presidencia de la república estuvo ocupada por candidatos surgidos del Partido Acción Nacional, en 2012 el candidato Enrique Peña Nieto obtuvo el triunfo nuevamente para el Partido Revolucionario Institucional. Entonces, durante la transición entre el gobierno saliente y el entrante, se gestó la propuesta de alcanzar un acuerdo general entre las principales fuerzas políticas del país que se denominó *Pacto por México* (Presidencia de la República, 2013).

---

<sup>4</sup> Disponible en <https://transparenciasonora.org>

<sup>5</sup> Disponible en [www.hermosillo.gob.mx](http://www.hermosillo.gob.mx)

El pacto se estructuró a partir de tres ejes: el fortalecimiento del Estado mexicano, la democratización de la economía y de la política, la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Estos tres ejes se desplegaron a través de cinco acuerdos:

1. Sociedad de derechos y libertades.
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad.
3. Seguridad y justicia.
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
5. Gobernabilidad democrática. (Presidencia de la República, 2013, s. p.)

Desde luego, no fue sino en el punto 4 que se definieron las bases de lo que sería la reforma en materia de transparencia:

impulsar una reforma constitucional para hacer del IFAI [Instituto Federal de Acceso a la Información Pública] un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional y que los órganos estatales fueran autónomos, colegiados y especializados en transparencia. (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012, pp. 16-17)

La idea se concretó finalmente entre 2014 y 2015, años en los que se procesó la reforma en el plano constitucional y reglamentario. Se partió de tres pilares fundamentales: *a)* el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública, *b)* la consolidación de un sistema nacional de transparencia y *c)* el establecimiento de nuevas facultades para el entonces IFAI, derivadas de una naturaleza jurídica distinta como órgano constitucional autónomo.

El primer punto implicó ampliar el tipo de sujetos obligados considerados por la ley, por lo que se sumaron los sindicatos, las empresas que usan recursos públicos y los partidos políticos, entre otros. Ello explica que a la norma se le haya eliminado el adjetivo de *gubernamental*, puesto que los nuevos actores que se añadieron van más allá de ese ámbito.

“La justificación de sentar las bases para un sistema nacional de transparencia se refiere a la experiencia existente en aquel entonces, de una instancia de coordinación entre los órganos garantes federal y de los estados” (Luna, 2013 p. 121), pero también de organizaciones de la sociedad civil con plena representación e interés en el tema. Así mismo se requería una red de procesos debidamente articulada que permitiera dar cauce de manera homogénea a las obligaciones en materia de transparencia y a las solicitudes de acceso a la información, que era, precisamente, uno de los propósitos de la reforma.

Respecto del fortalecimiento del IFAI, el planteamiento fue otorgarle la capacidad de emitir determinaciones con carácter definitivo e inatacable, la posibilidad de que pudiera interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneraran el acceso a la información, que fungiera como árbitro y que pudiera revisar las determinaciones y resoluciones de los organismos locales, al grado de poder atraer los recursos de revisión que lo ameritaran.

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia (2014), lo cual permitió transformar el IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y también preparar el camino para la actual LGTAIP (2015) como un marco jurídico común aplicable a todos los órdenes y poderes de gobierno, organismos constitucionales autónomos, sindicatos y actores particulares que usan recursos públicos.

Al igual que la reforma de 2007, el decreto significó un nuevo reto institucional e instrumental, ya que obligó a todas las entidades federativas a adecuar sus leyes de transparencia para alinearlas con los principios establecidos tanto en la Constitución como en la norma general, y de esa manera modificar las dinámicas organizacionales de dichas entidades para facilitar el acceso a la información. De acuerdo con Puente (2017):

las legislaciones estatales que en materia de acceso a la información se expidan, deberán cumplir las bases y requisitos previstos en la ley general [LGTAIP, 2015], de forma que, si bien no tienen que ser legislaciones idénticas, la posibilidad de que las diferencias afecten el derecho humano se reduce, puesto que existen condiciones mínimas que se tienen que cumplir. (p. 64)

En efecto, la idea de un piso mínimo de garantías tuvo por objeto brindar mayor armonía –y consecuentemente certeza y certidumbre, al menos en el plano jurídico– y ser una guía que favoreciera el cumplimiento efectivo del derecho de acceso a la información, sin importar la entidad donde se encuentren los ciudadanos. Por otra parte, incluir bajo las mismas reglas todos los poderes implicó que se acotaran los regímenes de excepción que en su momento dieron origen a lo que se conoció como “otros sujetos obligados”, expresión derivada de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG, 2002).

Esas reformas produjeron diversas reacciones en los especialistas, los actores interesados, las autoridades y los ciudadanos, pues si bien el planteamiento original era novedoso e integrador en el sentido de avanzar hacia la estandarización del alcance y cumplimiento del derecho a la información y de fortalecer los órganos garantes en la materia en cuanto a sus capacidades institucionales para que los sujetos obligados cumplieran con sus responsabilidades y para que se promovieran acciones proactivas en la materia, en realidad hubo complicaciones prácticas, operativas e incluso tecnológicas que dificultaron (y aún lo hacen) el cumplimiento de las reformas, como se observará en los casos de estudio.

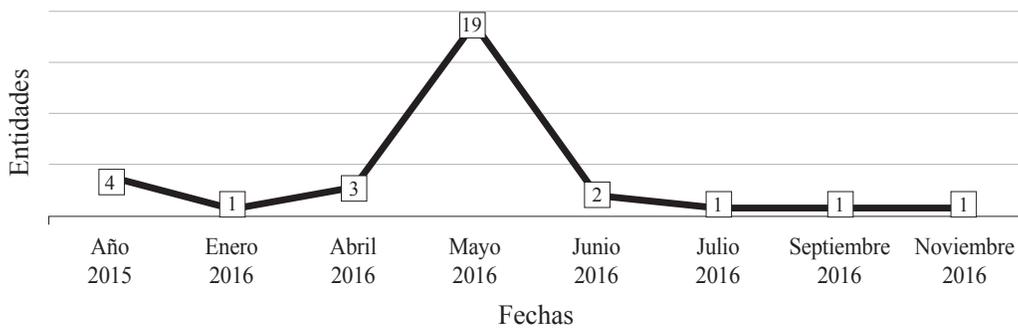
Posteriormente la LGTAIP, expedida el 4 de mayo de 2015, otorgó en su artículo quinto transitorio el plazo de un año a partir de su entrada en vigor (5 de mayo) para que los distintos congresos del país ajustaran sus legislaciones locales al contenido de la nueva norma. Sin embargo, la actualización de las normas estatales se convirtió en un tema polémico, porque reflejó un proceso lento y poco reflexivo, debido a que fueron muy pocas las entidades que prepararon sus leyes con anticipación a la fecha límite mencionada. Y es que al vencer el plazo se registraron casos en que no se acató dicha obligación. De hecho, se excedieron en días e incluso en meses para presentar su nueva ley, como Aguascalientes y Veracruz. En la [figura 2.1](#) se muestra la manera en que las entidades atendieron los plazos para adecuar sus legislaciones.

Figura 1. Entidades que modificaron sus las leyes locales de acuerdo con la fecha límite



Fuente: elaboración propia con base en las leyes locales compiladas en InfoCDMX (2022, s. p.). Fecha de consulta: 6 de agosto de 2022.

Figura 2. Fechas de publicación de las nuevas leyes (2015-2016)



Presentaron a tiempo sus leyes (19)	No presentaron a tiempo sus leyes (13)
Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala.	Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Fuente: elaboración propia con base en las leyes locales compiladas en InfoCDMX (2022, s. p.). Fecha de consulta: 6 de agosto de 2022.

Como se observa, al llegar la fecha límite (5 de mayo de 2016), diecinueve entidades habían presentado sus nuevas leyes de transparencia, entre ellas Sonora. Las trece restantes se aprobaron después e incluso algunas (Colima, Michoacán, Zacatecas y Nayarit) no contaban ni siquiera con un solo proyecto o iniciativa en los primeros días de mayo (Meraz, 2016). La [figura 2](#) muestra que la gran mayoría de las entidades que aprobaron sus leyes a tiempo, lo hicieron unos pocos días antes de que feneciera el plazo.

Así, en abril de 2016, solo ocho entidades habían publicado sus nuevas leyes; es decir, durante once meses el proceso de armonización se había trabajado únicamente en Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Tabasco, Querétaro, Tamaulipas, Baja California y Sonora.

## *2.2 Adecuaciones de la normatividad sonorenses a partir de la LGTAIP*

Además del proceso de aprobación de la normatividad local expuesto en la sección anterior –el cual condiciona en buena medida el contenido de las leyes por tratarse de temas que afectan de manera directa el ejercicio del poder político de las autoridades–, es importante revisar también algunos rasgos indispensables de la normatividad que favorecen (al menos en un plano prescriptivo) un adecuado funcionamiento de la política de transparencia y acceso a la información.

En los siguientes apartados se presenta una revisión muy breve del estado normativo que guardan algunas características de la legislación sonorenses en la materia, lo cual permite inferir el grado de compromiso formal que las autoridades locales han asumido con la transparencia y con el acceso a la información al diseñar la ley en su versión actual.

En términos metodológicos, se consideraron importantes los siguientes rubros, porque son criterios que amplían o restringen el alcance de aplicación de esta norma:

1. *Sujetos obligados*. Como ya se dijo, era común observar en las distintas legislaciones un catálogo asaz heterogéneo de instituciones sujetas a la normatividad; esto es, cada entidad federativa determinaba con sus propios criterios qué instancias públicas debían acatar la legislación estatal. En consecuencia, se fueron creando diversos regímenes de excepción al interior del país. Esta variable es, quizás, uno de los principales logros de la modificación constitucional de 2014 y de la correspondiente LGTAIP, pues uno de sus propósitos fue homogeneizar, sin ser restrictiva, la lista de sujetos obligados.
2. *Causas de sanciones*. Si bien la LGTAIP estipula un listado mínimo de faltas a la norma (que, de hecho, se ampliaron muchísimo en comparación con la anterior LFTAIPG (2002) en realidad, cada estado puede aumentar las causales de sanción, lo cual sigue siendo una potestad conferida a las legislaturas locales.
3. *Medidas de apremio*. En este rubro se alude a aquellos medios con que cuentan los órganos garantes para sancionar las conductas que afectan el cumplimiento de las normas y que, desde luego, son un complemento cuando se verifica la eficacia de las sanciones. En específico, los medios son las multas, las amonestaciones e incluso los arrestos.
4. *Plazos para dar respuesta a las solicitudes de información*. En esta variable se ubica el límite máximo de días que deben transcurrir entre el envío de una solicitud y la obtención de una resolución. Aquí se percibe una de las áreas más heterogéneas si se comparan entre sí las legislaciones locales.

### 2.2.1 Sujetos obligados

A diferencia de lo estipulado en la LFTAIPG (2002), la nueva norma (LGTAIP, 2015) estableció que toda institución o entidad que recibiera recursos públicos y realizara actos de autoridad, sería catalogada como sujeto obligado del sistema nacional de transparencia. La lista de sujetos obligados por la LFTAIPG (2002) se reducía antes a los siguientes actores:

#### XIV. Sujetos obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos.
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- d) Los órganos constitucionales autónomos.
- e) Los tribunales administrativos federales.
- f) Cualquier otro órgano federal. (LFTAIPG, 2002, p. 2)

El ámbito de aplicación de la ley estaba circunscrito a la federación, a diferencia de las características de la nueva LGTAIP (2015), cuyo artículo 23 establece:

Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal. (LGTAIP, 2015, p. 7)

El texto anterior es fundamental porque el listado de sujetos obligados es pieza clave en el funcionamiento de la política de transparencia, considerando que estos son los actores que producen la información pública que demandan los ciudadanos. En dicho listado reside la importancia de mantener un catálogo mínimo aplicable en todo el país, el cual, por fortuna, se precisó en algunas entidades.

En el caso de Sonora, la ley local incluyó entre los sujetos obligados a los mismos que menciona la LGTAIP (2015) (desde luego, se adicionó lo que corresponde a sus municipios, universidades y sindicatos, entre otros), pero cabe destacar que se definió con mayor detalle a esos actores:

Artículo 22.- Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información que obren en su poder quien [sic] reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos estatal y municipal. A saber:

- I. El Poder Ejecutivo y sus dependencias, entidades y órganos de la administración pública estatal centralizada y descentralizada, así como las unidades de apoyo directamente adscritas al Ejecutivo;
- II. El Poder Judicial, sus órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y dependencias, así como el resto de los entes públicos, cualquiera que sea su denominación o estructura;

- III. El Poder Legislativo, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización y sus órganos y dependencias;
- IV. Los Ayuntamientos y sus dependencias, así como las entidades y órganos de la administración pública municipal centralizada y descentralizada;
- V. Los órganos autónomos previstos en la Constitución Política del Estado de Sonora y en las leyes estatales;
- VI. Los sindicatos que reciben recursos públicos y las instituciones y entidades de interés público;
- VII. Los organismos electorales;
- VIII. Los partidos políticos, candidatos independientes, las asociaciones políticas y los organismos semejantes reconocidos por la ley;
- IX. Las personas privadas, físicas o morales, que por cualquier motivo y de cualquier modo, reciban recursos públicos para su ejercicio con ese carácter o ejerzan actos de autoridad;
- X. Las instituciones de educación superior que reciban y ejerzan recursos públicos;
- XI. Los fideicomisos, empresas paraestatales y fondos públicos o mixtos en lo que se refiere a los recursos públicos involucrados, así como aquellas empresas de participación estatal. (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora [LTAIPES], 2016, pp. 7-8)

### 2.2.2 Causas de sanciones

Otro de los factores clave en el desarrollo eficiente de los órganos garantes de transparencia de los estados, es el alcance de sus facultades para imponer sanciones a los sujetos obligados. La LFTAIPG (2002) incluía una corta lista de siete tipos, dejando abierta la posibilidad de que en las legislaciones se favorecieran a ciertos actores y, sobre todo, que no se atendieran algunas acciones o conductas que limitaban el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos, como el hacer deliberadamente difícil el proceso administrativo en su obtención.

A continuación, se muestra una tabla comparativa donde se incluyen las causas de sanción de la LFTAIPG (2002), de la LGTAIP (2015) y de la LTAIPES (2016).

Como se muestra en la tabla, a la lista original de la LFTAIPG (2002) se añadieron ocho nuevos tipos en la LGTAIP (2015), algunos relacionados con las formas administrativas de dar respuesta y con la calidad de la información que se entrega, mientras que otros se destinan a la coacción de las resoluciones sustantivas de los órganos garantes en la materia.

Respecto del caso de Sonora, la entidad optó por replicar de manera casi textual las mismas causas de sanción.

Tabla 1. Causales de sanción de la LFTAIPG, de la LGTAIP y de la LTAIPES

LFTAIPG	LGTAIP	LTAIPES
<p><i>Artículo 63.</i> Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:</p> <p>I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida, información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;</p> <p>II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;</p> <p>III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;</p> <p>IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción solo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;</p>	<p><i>Artículo 206.</i> La Ley Federal y de las Entidades Federativas contemplarán como causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, al menos las siguientes:</p> <p>I. La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable;</p> <p>II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes en materia de acceso a la información, o bien al no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley;</p> <p>III. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley;</p> <p>IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;</p>	<p><i>Artículo 168.</i> Son causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, las siguientes conductas:</p> <p>I. La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable;</p> <p>II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes en materia de acceso a la información o bien, al no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley;</p> <p>III. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley;</p> <p>IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;</p>
<p>V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;</p> <p>VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y</p> <p>VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.</p>	<p>V. Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información, al responder sin la debida motivación y fundamentación establecidas en esta Ley;</p> <p>VI. No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley;</p> <p>VII. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones;</p> <p>VIII. Declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos;</p> <p>IX. No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable;</p> <p>X. Realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del Derecho;</p> <p>XI. Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial;</p>	<p>V. Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información, al responder sin la debida motivación y fundamentación establecidas en esta Ley;</p> <p>VI. No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley;</p> <p>VII. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones;</p> <p>VIII. Declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos;</p> <p>IX. No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable;</p> <p>X. Realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del derecho;</p> <p>XI. Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial;</p>

	<p>XII. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente Ley. La sanción procederá cuando exista una resolución previa del organismo garante, que haya quedado firme;</p> <p>XIII. No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el organismo garante determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia;</p> <p>XIV. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por los Organismos garantes, o</p> <p>XV. No acatar las resoluciones emitidas por los Organismos garantes, en ejercicio de sus funciones.</p>	<p>XII. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente Ley. La sanción procederá cuando exista una resolución previa del instituto, que haya quedado firme;</p> <p>XIII. No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el instituto determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia;</p> <p>XIV. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por el Instituto o el Instituto Nacional.</p> <p>XV. No acatar las resoluciones emitidas por el Instituto o el Instituto nacional en ejercicio de sus funciones.</p> <p>El Instituto determinará los criterios para calificar las sanciones conforme a la gravedad de la falta, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia.</p> <p>Las sanciones de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.</p>
--	--	--

Fuente: LFTAIPG (2002, p. 19), LGTAIP (2015, pp. 60-61), LTAIPES (2016, pp. 62-63).

### 2.2.3 Medidas de apremio

En la etapa anterior a la expedición de la LGTAIP (2015), los organismos garantes de transparencia presentaban múltiples diferencias al actuar en contra de los sujetos obligados cuando estos no acataban sus obligaciones en materia de acceso a la información. Este problema agudizaba la heterogeneidad con la que operaba la política nacional de transparencia, pues no todos los órganos locales tenían la facultad de imponer medidas de apremio debido a sus diferencias de naturaleza jurídica y de autonomía.

A partir de la reforma y con la nueva legislación general, ahora quedan establecidas por la ley ciertas medidas de apremio que todos los organismos locales de transparencia pueden aplicar a los sujetos obligados que incurran en alguna de sus causas de sanción. Al respecto, la LGTAIP (2015) indica textualmente lo siguiente:

Artículo 201. Los Organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:

I. Amonestación pública, o

II. Multa de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate.

La Ley Federal [LFTAIPG, 2002] y las de las Entidades Federativas establecerán los criterios para calificar las medidas de apremio, conforme a la gravedad de la falta y, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia.

El incumplimiento de los sujetos obligados será difundido en los portales de obligaciones de transparencia de los Organismos garantes y considerados en las evaluaciones que realicen estos.

En caso de que el incumplimiento de las determinaciones de los Organismos garantes implique la presunta comisión de un delito o una de las conductas señaladas en el Artículo 206 de esta Ley, el organismo garante respectivo deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente. (p. 59)

[...]

Artículo 214. Las infracciones a lo previsto en la presente Ley por parte de sujetos obligados que no cuenten con la calidad de servidor público, serán sancionadas con:

I. El apercibimiento, por única ocasión, para que el sujeto obligado cumpla su obligación de manera inmediata, en los términos previstos en esta Ley, tratándose de los supuestos previstos en las fracciones I, III, V, VI y X del Artículo 206 de esta Ley.

Si una vez hecho el apercibimiento no se cumple de manera inmediata con la obligación, en los términos previstos en esta Ley, tratándose de los supuestos mencionados en esta fracción, se aplicará multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate;

II. Multa de doscientos cincuenta a ochocientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, en los casos previstos en las fracciones II y IV del artículo 206 de esta Ley, y

III. Multa de ochocientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, en los casos previstos en las fracciones VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV y XV del Artículo 206 de esta Ley.

Se aplicará multa adicional de hasta cincuenta días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, por día, a quien persista en las infracciones citadas en los incisos anteriores. (pp. 62-63)

Tal como se establece en la ley, las legislaciones locales tienen la posibilidad de incluir más o menos medidas de apremio. En el caso de Sonora, se optó por replicar las medidas de apremio de la LGTAIP (2015) y se añadió el extrañamiento:

Artículo 165.- Para obtener coactivamente el cumplimiento de sus resoluciones, el Instituto podrá decretar y ejecutar:

I. El extrañamiento y, para el supuesto de mantenerse el incumplimiento en las 48 horas subsiguientes, el apercibimiento de aplicación de cualquiera o varias de las siguientes medidas coactivas, que podrán aplicarse indistintamente sin seguir su orden y con independencia de que también podrán aplicarse sin apercibimiento previo.

II. La multa con cargo al servidor público responsable que determine el Instituto o del representante legal del sujeto obligado, de cincuenta hasta mil quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización vigente en la capital del Estado.

Las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

Todas las autoridades del Estado estarán obligadas a coadyuvar con el Instituto para la ejecución eficaz y eficiente de las precitadas medidas coactivas.

Cualquier acción u omisión que se realice o deje de realizarse para eludir de cualquier modo el cumplimiento de las medidas coactivas previstas en este artículo, sea quien fuere de quien provenga, será castigada con el doble de la pena que corresponda al delito de incumplimiento del deber legal y, para iniciar la averiguación previa respectiva, el Ministerio Público no exigirá más requisito que el de la comunicación de los hechos relativos por parte del Instituto. (LTAIPES, 2016, pp. 61-62)

#### 2.2.4 Plazos para dar respuesta a las solicitudes de información

Sin duda, un factor sustancial en la eficiencia y debido cumplimiento del proceso de acceso a la información es el plazo de respuesta a las solicitudes que interponen los ciudadanos. De acuerdo con lo que establece el artículo 132 de la LGTAIP (2015), la respuesta a las solicitudes de información debe darse en el menor tiempo posible, considerando un plazo máximo de veinte días hábiles contados desde el día siguiente de la presentación de la solicitud. Teniendo en cuenta ese margen, cada estado puede indicar su propio lapso de respuesta. En el caso de Sonora, el plazo para dar respuesta se fijó en quince días hábiles; es decir, mantuvo el periodo que ya estaba considerado en su ley anterior.

En los datos jurídicos que se han expuesto queda claro que Sonora alineó favorablemente su norma a los criterios mínimos definidos por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la LGTAIP (2015). Sin embargo, es importante puntualizar que el análisis de la armonización legal que se presentó dista mucho de ser exhaustivo, pues únicamente se aludió a las variables que se estimaron más importantes y que pueden dar cuenta de qué tanto la modificación constitucional de 2014 (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 2014) y la LGTAIP de 2015 han posibilitado contrarrestar la asimetría normativa.

### 3. Acceso a la información en los municipios de Sonora

Como se señaló en la introducción, uno de los propósitos de este capítulo es conocer el estado de la transparencia y el acceso a la información en el ámbito municipal sonorense a partir de los criterios organizacionales e institucionales que se mencionan abajo, de tal manera que pueda inferirse si la apertura de los archivos públicos ha tenido efectos positivos en el fomento de prácticas de gobernanza local.

Para lograr el propósito, se solicitó información<sup>6</sup> y se analizaron sus respectivas respuestas considerando: 1) criterios institucionales (marco normativo, diseño y jerarquía de los comités de información), 2) organizacionales (perfil de los integrantes del comité de información, capacitación a funcionarios sobre obligaciones de transparencia y presupuesto de las áreas de transparencia), 3) la calidad (tipo de respuesta emitida en términos de velocidad, precisión y claridad) y 4) la gobernanza (perfil de los solicitantes de información, asuntos sobre los que requieren datos y promoción de la cultura de la transparencia), que desde luego pueden variar de acuerdo con el tamaño de los municipios.

También hay que señalar que en algunas de las preguntas se incluyó un lapso específico, de 2014 a 2022, que corresponde al año de la reforma constitucional al artículo sexto con objeto de ubicar, de ser el caso, alguna dinámica particular en los siguientes años hasta 2022.

---

<sup>6</sup> La muestra de los municipios a los que se solicitó información se encuentra en el Anexo y en páginas posteriores.

Además, se consideró conveniente hacer dos solicitudes adicionales: una al ISTAI, para detectar su vinculación con el ámbito municipal, y otra al municipio de Hermosillo, para incluir un medio de contraste con los 45 casos que se analizaron; también para detectar las ventajas que dicha localidad pudiera tener en su calidad de capital del estado y evitar, así, una distorsión para la muestra. A continuación, se detallan las características del método que se empleó.

### 3.1 Selección de la muestra

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los municipios de México se clasifican en función de la cantidad de su población:

- Urbanos, si cuentan con 15 000 o más habitantes.
- Semiurbanos, si registran entre 2 500 y 14 999 habitantes.
- Rurales, si su población es de entre 1 y 2 499 habitantes.

Según los estándares de las muestras probabilísticas, para tener una selección confiable, esto es, con 95% de certeza y con un margen de error de 9%, de los 72 municipios del estado de Sonora, se tendrían que considerar al menos 45 casos. En estricto cumplimiento de lo anterior, se seleccionó una muestra aleatoria y representativa en la que se integraron de manera proporcional los tres tipos antes señalados. En esa lógica, la muestra que se definió fue la siguiente:

Tabla 2. Muestra aleatoria y representativa seleccionada (2022)

Municipio	Población	Clasificación	Municipio	Población	Clasificación
Aconchi	2563	Semiurbano	Huépac	943	Rural
Agua Prieta	91929	Urbano	Magdalena	33049	Urbano
Álamos	24976	Urbano	Naco	5774	Semiurbano
Arivechi	1177	Rural	Nácori Chico	1531	Rural
Bacadéhuachi	979	Rural	Nacozari de García	14369	Semiurbano
Bacerac	1221	Rural	Navojoa	164387	Urbano
Bácum	23151	Urbano	Nogales	264782	Urbano
Baviácora	3191	Semiurbano	Opodepe	2438	Rural
Bavispe	1169	Rural	Puerto Peñasco	62689	Urbano
Benito Juárez	21692	Urbano	Quiriego	3090	Semiurbano
Benjamín Hill	4988	Semiurbano	Rayón	1496	Rural
Caborca	89122	Urbano	Sahuaripa	5257	Semiurbano
Cajeme	436484	Urbano	San Felipe de Jesús	369	Rural
Cananea	39451	Urbano	San Ignacio Río Muerto	14279	Semiurbano
Carbó	4946	Semiurbano	San Javier	537	Rural
Cumpas	5829	Semiurbano	San Luis Río Colorado	199021	Urbano
Divisaderos	753	Rural	Santa Ana	16203	Urbano

Etchojoa	61309	Urbano	Sáric	2058	Rural
Fronteras	9041	Semiurbano	Soyopa	1368	Rural
Granados	1009	Rural	Ures	8548	Semiurbano
Guaymas	156863	Urbano	Villa Hidalgo	1429	Rural
Huachinera	1186	Rural	Villa Pesqueira	1043	Rural
Huatabampo	77682	Urbano			

Fuente: elaboración propia a través de un muestreo aleatorio realizado a los 72 municipios de Sonora. Los datos poblacionales corresponden a Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020, s. p.).

De acuerdo con el tipo de municipio, la muestra se integra de la siguiente manera:

Tabla 3. Muestra seleccionada

Clasificación	Municipios seleccionados
Urbano	16
Semiurbano	12
Rural	17
Total	45

Fuente: elaboración propia con base en la muestra aleatoria realizada a los 72 municipios de Sonora, a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020, s. p.).

### 3.2 Contenido de las solicitudes de información

Las preguntas que se formularon a los municipios (incluida la muestra de 45 y el caso de Hermosillo) fueron las siguientes:

1. Marco jurídico con el que operan sus áreas de transparencia.
2. Además de la ley nacional y estatal, la normatividad propia que el municipio ha elaborado para el desarrollo de sus actividades en materia de acceso a la información.
3. Estructura e integración del comité de información o equivalente, así como la estructura orgánica y la composición de la unidad de transparencia o su equivalente.
4. Lugar que ocupa el comité de información y la unidad de transparencia en el organigrama del gobierno municipal.
5. Perfil curricular de los integrantes del comité de información y de la unidad de transparencia.
6. Acciones que desde 2014 a 2022 se han realizado para capacitar y especializar al personal de los comités y de las unidades de transparencia.

7. Presupuesto destinado, de 2014 a 2022, para cumplir con las obligaciones en materia de transparencia.
8. Acciones que de 2014 a 2022 el gobierno municipal ha puesto en marcha para promover la transparencia en sus comunidades.
9. Listado de los principales temas de las peticiones de información que han recibido de 2014 a 2022, así como el perfil de los solicitantes.

Al Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales se le solicitó lo siguiente:<sup>7</sup>

1. Acciones que se hubieran realizado de 2014 a 2022 para capacitar y especializar al personal que forma parte de los comités y de las unidades de transparencia municipales.
2. Presupuesto destinado de 2014 a 2022 para la capacitación y la especialización.
3. Acciones que el Instituto hubiera impulsado o realizado para promover la transparencia a escala municipal.

### *3.3 Análisis de las solicitudes de información*

Con el objeto de ponderar la calidad de las respuestas de los sujetos obligados, se creó una escala de cinco niveles y sus correspondientes puntajes:

- Nivel y puntaje 1: el vínculo electrónico no funciona o no se proporcionó la información.
- Nivel y puntaje 2: la información está incompleta o es distinta de la que se solicitó.
- Nivel y puntaje 3: la información está contenida en documentos generales, como informes de labores, o bien se encuentra en bases de datos no filtradas o en formatos no editables, como imágenes o archivos PDF.
- Nivel y puntaje 4: la información es detallada y corresponde a lo solicitado.
- Nivel y puntaje 5: la información satisface lo solicitado y, además, presenta una explicación o favorece el lenguaje sencillo.

A partir de esa escala se determinó el nivel de calidad de cada respuesta y se calculó el promedio general de la muestra.

### *3.4 Resultados generales*

De manera global, estas son las respuestas de los 45 municipios de Sonora a los que se envió la solicitud de información:

- Entregaron información (29): Agua Prieta, Álamos, Arivechi, Bácum, Bavispe, Benito Juárez, Caborca, Cajeme, Carbó, Cananea, Cumpas, Etchojoa, Granados, Guaymas, Huatabampo, Huépac, Magdalena, Naco, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Puerto Peñasco, Rayón, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Luis Río Colorado, Sáric y Soyopa.

---

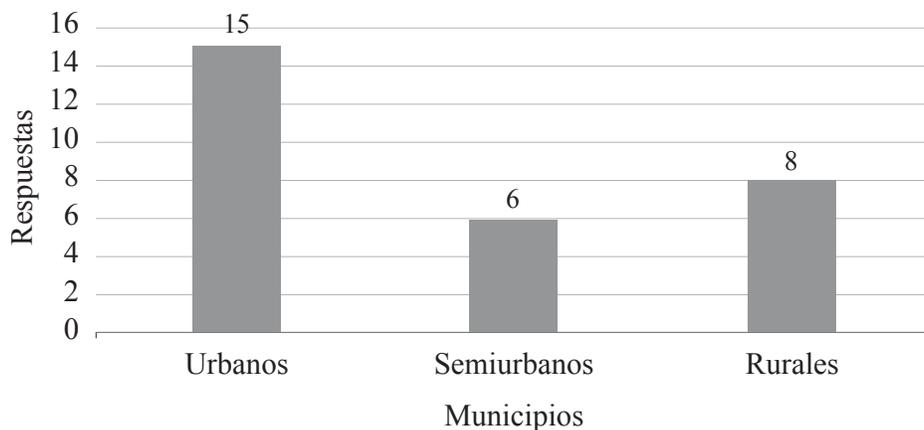
<sup>7</sup> Las solicitudes se hicieron a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

- No respondieron la solicitud (16): Aconchi, Bacadéhuachi, Bacerac, Baviácora, Benjamín Hill, Divisaderos, Fronteras, Huachinera, Nácori Chico, Opodepe, Quiriego, San Javier, Santa Ana, Ures, Villa Hidalgo y Villa Pesqueira.

En la [figura 3](#) puede verse en detalle el comportamiento de la muestra. En la tabla se observa que más de 30% de los municipios que integran la muestra no cumplieron con su obligación legal de dar respuesta a las solicitudes. Esta situación deficitaria se agudiza, como se verá más adelante, cuando se revisa en detalle el tipo de respuesta que se recibió de los que sí brindaron información, pues un número considerable no atiende por completo las consultas o lo hacen con un nivel de calidad poco satisfactorio (para conocer el número exacto de respuestas de cada municipio, consúltese el “Anexo 1”).

En la tabla se observa que más de 30% de los municipios que integran la muestra no cumplieron con su obligación legal de dar respuesta a las solicitudes. Esta situación deficitaria se agudiza, como se verá más adelante, cuando se revisa en detalle el tipo de respuesta que se recibió de los que sí brindaron información, pues un número considerable no atiende por completo las consultas o lo hacen con un nivel de calidad poco satisfactorio (para conocer el número exacto de respuestas de cada municipio, consúltese el “Anexo 1”).

Figura 3. Respuestas recibidas por tipo de municipio, 2022



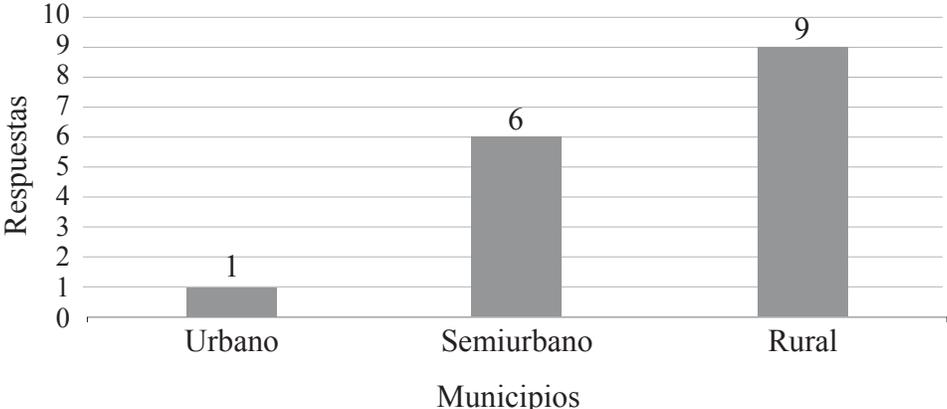
	A tiempo	Fuera de tiempo	Sin respuesta	Total
Urbanos	14	1	1	16
Semiurbanos	6	–	6	12
Rurales	8	–	9	17
Total	28	1	16	45

Fuente: elaboración propia con base en la información recopilada de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

Respecto del tipo de municipio, cabe destacar que la mayoría de los que no respondieron fueron los rurales (9 casos), seguidos de los semiurbanos (6). La falta de respuesta en ambos grupos en comparación con el

desempeño favorable de los municipios urbanos demuestra la clara disparidad que hay en la capacidad para atender las solicitudes de información entre los municipios de Sonora.

Figura 4. Respuestas no entregadas por tipo de municipio, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

De los dieciséis municipios urbanos seleccionados aleatoriamente, catorce respondieron a tiempo, uno fuera de tiempo (es decir, después del último día del plazo legal) y otro no respondió, lo cual permite inferir que la capacidad de dichos municipios para cumplir con las obligaciones de acceso a la información, es mayor que la de los municipios semiurbanos y los rurales.

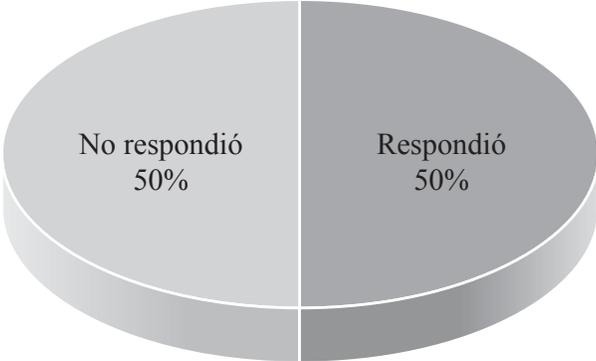
Figura 5. Respuesta de los municipios urbanos, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

De los doce municipios semiurbanos seleccionados aleatoriamente, seis respondieron y los seis restantes no brindaron datos, lo cual permite apreciar que en ese tipo de localidades al menos la mitad tuvo dificultades para responder las consultas.

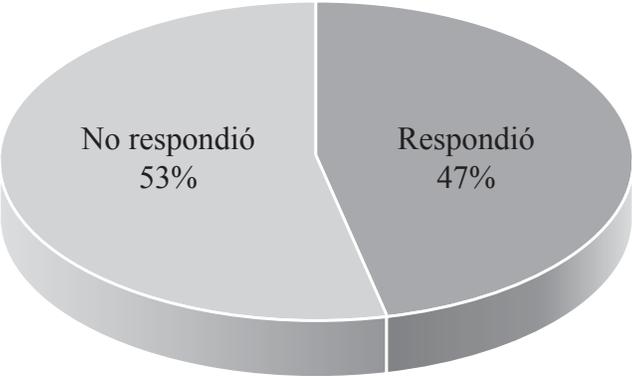
Figura 6. Respuesta de los municipios semiurbanos, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

Como se mencionó, este panorama deficitario se agudiza en los municipios rurales, pues de los diecisiete seleccionados aleatoriamente, ocho respondieron, pero no los nueve restantes. Se observa, por lo tanto, una clara tendencia a tener dificultad para responder las solicitudes.

Figura 7. Respuesta de los municipios rurales, 2022

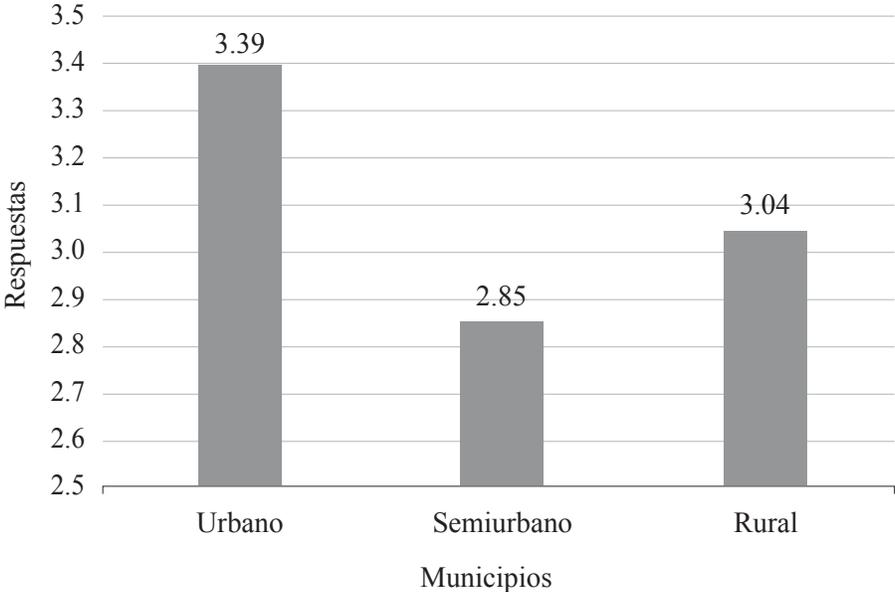


Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

Por otra parte, también resulta interesante observar y analizar el comportamiento de los municipios en cuanto al tiempo que utilizaron para dar respuesta, es decir, su nivel de eficiencia. Aquí se observó una tendencia homogénea entre los tres tipos de municipios, pues para entregar la información solicitada tomaron en promedio quince días los urbanos y los semiurbanos y trece, los rurales.

Sobre la calidad de la respuesta que dieron, en cuya medición se utilizó la escala de cinco puntos previamente mencionada,<sup>8</sup> se observó que los municipios urbanos obtuvieron el mayor promedio, con una calificación de 3.39, seguidos de los rurales con 3.04; esto es, ambos grupos se mantienen cerca del nivel 3: la información está contenida en documentos generales, como informes de labores, o bien se encuentra en bases de datos no filtradas o en formatos no editables, como imágenes o archivos PDF.

Figura 8. Promedio de la calidad de respuesta por tipo de municipio, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

Ningún grupo de los municipios se acercó a los máximos niveles de calidad: nivel 4 (la información es detallada y corresponde a lo solicitado) y nivel 5 (la información satisface lo solicitado y, además, presenta una explicación o favorece el lenguaje sencillo), y se limitaron a dar información a través de documentos con formatos

<sup>8</sup> Para pronta referencia, la escala se integra por cinco niveles y sus correspondientes puntajes:  
 Nivel y puntaje 1, el vínculo electrónico no funciona o no se proporcionó la información.  
 Nivel y puntaje 2, la información está incompleta o es distinta a lo solicitado.  
 Nivel y puntaje 3, la información está contenida en documentos generales, como informes de labores, o bien se encuentra en bases de datos no filtradas o en formatos no editables, como imágenes o archivos PDF.  
 Nivel y puntaje 4, la información es detallada y corresponde a lo solicitado.  
 Nivel y puntaje 5, la información satisface lo solicitado y, además, presenta una explicación o favorece el lenguaje sencillo.

poco accesibles, como oficios escaneados en formato PDF, o en algún lugar donde el solicitante debía buscar por sí mismo lo que requería a partir de los vínculos proporcionados.

Llama la atención que en los municipios semiurbanos, donde la mitad de la muestra seleccionada no dio respuesta, la calidad fue la más baja, pues obtuvo un promedio de 2.85, cuyo significado general en la escala que aquí se utiliza es que la información está incompleta o es distinta de lo que se solicitó.

En suma, la calidad de la respuesta, el nivel de eficiencia para atender las solicitudes y el hecho de que varios municipios incumplieran con su obligación legal de proporcionar datos públicos, muestran la notoria disparidad que hay en la capacidad que tienen los municipios de Sonora para dar acceso a la información, situación que conduce a reflexionar sobre las razones que explican el deficitario desempeño institucional y organizacional al respecto (puede verse el “Anexo 2” para conocer el promedio de calidad de cada municipio). Sobre este punto se profundizará en la cuarta sección de este capítulo.

*3.5 Respuesta del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ISTAI)*

La respuesta del ISTAI es un buen parámetro para comprender la forma en que se vinculan los municipios con el organismo garante a escala local para que sus capacidades puedan fortalecerse. Los elementos centrales que se tuvieron en cuenta en la solicitud de información enviada al ISTAI, fueron las labores de capacitación que lleva a cabo el Instituto para mejorar el perfil de los servidores públicos municipales en materia de acceso a la información, así como las actividades que realiza para promover la cultura de la transparencia en la población.

Como se detallará más adelante (en la sección 4), lo que informó el Instituto respecto a su programa de capacitación coincide con las respuestas de los municipios sobre el mismo tema; o sea, las únicas actividades que se realizan en las unidades y los comités de transparencia municipales son las dos capacitaciones obligatorias que imparte el ISTAI, lo que permite inferir que no ha habido interés en diagnosticar institucionalmente cada municipio para detectar las necesidades particulares de capacitación.

Tabla 4. Respuesta del ISTAI acerca de capacitación brindada, 2022

Pregunta	¿Cuáles son las acciones que ha impulsado o realizado el Instituto para promover la transparencia a escala municipal, de 2014 a 2022?
Respuestas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de la Red de Municipios Transparentes.</li> <li>• Facilitación de la Plataforma Informática (portales).</li> <li>• Difusión a través de redes sociales de las actividades que desarrolla el Instituto, como la transmisión de sesiones públicas del pleno entre los sujetos obligados del municipio.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

Tabla 5. Respuesta del ISTAI  
acerca de las acciones para promocionar la transparencia  
y el acceso a la información, 2022

Pregunta	¿Cuáles son las acciones realizadas para capacitar y especializar al personal que forma parte de los comités y de las unidades de transparencia a escala municipal, desde 2014 a 2022?
Respuestas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Anual de Capacitación: por mandato de ley, se realizan dos capacitaciones a escala regional a las unidades y comités de transparencia de los 72 municipios de Sonora.</li> <li>• Capacitaciones complementarias y asesorías personalizadas: a petición de los sujetos obligados, relacionadas con temas enfocados en atribuciones del comité, como la atención de solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales.</li> <li>• Foros, talleres y <i>focus groups</i>: tanto teóricos como prácticos para el control y manejo de sistemas con los cuales deben relacionarse los sujetos obligados.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la información recopilada a partir de la respuesta a la solicitud enviada al ISTAI en 2022.

En cuanto a las acciones que impulsan la transparencia a escala local, es importante señalar que el ISTAI realiza algunas labores en la materia. Sin embargo, no se pudo profundizar en el significado y el alcance de cada una de ellas, puesto que el Instituto no otorgó documentación adjunta ni referencias adicionales que explicaran sus características. Es muy llamativa la mención de la implementación de la Red de Municipios Transparentes, pero no se da ningún contexto.

Así, sobre la calidad de la respuesta del Instituto, este obtuvo una puntuación de 4 que, de acuerdo con la escala empleada aquí, significa que la información corresponde a lo solicitado. Sin embargo, no alcanzó la máxima puntuación. Y es que si bien el ISTAI respondió a lo requerido, su información no ofreció ningún valor adicional, debido a que en esencia fue demasiado breve y no dio referencias de dónde consultar pormenores complementarios. En consecuencia, el solicitante queda de nuevo solamente como testigo de la información, lo cual no favorece que sea partícipe de los procesos que ha desarrollado el Instituto, elemento fundamental para los ejercicios de gobernanza.

La labor comunicativa es primordial para que la ciudadanía reconozca las acciones llevadas a cabo en materia de transparencia, pero si no se proporcionan datos suficientes sobre el tema, la respuesta no trasciende dicha labor; es decir, no se divulga todo el conocimiento de las estrategias puestas en marcha para fortalecer una cultura local de la transparencia en Sonora.

Si bien no se demerita el hecho de que el ISTAI respondiera en tiempo y forma y con una calidad de respuesta aceptable, es preciso reconocer que si no hay acciones que produzcan valor público adicional será difícil potenciar el interés de los ciudadanos para saber más sobre el Instituto, sobre sus acciones y principalmente sobre cómo se puede participar en ellas.

### 3.6 Respuesta de Hermosillo

La respuesta de la capital de Sonora obtuvo un promedio de 4 en calidad de respuesta, al igual que el ISTAI. La información de Hermosillo, aunque completa y bien estructurada, fue muy sintética porque los temas de los que

se requirió información permitían un más amplio desarrollo. Además, no mostró ningún esfuerzo para que todo público pudiera tener acceso a los datos, esto es, no se favoreció el lenguaje sencillo.

Tal como ocurrió en el caso del ISTAI, la información que brindó Hermosillo permite en efecto conocer los asuntos solicitados, pero no necesariamente posibilita al solicitante *pasar a la acción* o participar en los procesos que el municipio ha desarrollado. En consecuencia, no se induce al solicitante a desempeñar un papel más activo, cuestión que en el plano municipal es fundamental para llevar a cabo ejercicios de gobernanza local.

También cabe subrayar un elemento procedimental en la respuesta que es claramente desfavorable, y es que debido a que el formato de entrega de la respuesta es un archivo PDF –resultado del escaneo de un documento impreso que desde luego no es editable ni recuperable como texto–, las direcciones electrónicas de internet consignadas en el documento, a manera de información adjunta, no son hipervínculos y por lo tanto no pueden abrirse. De hecho, esa situación fue muy común en la respuesta de varios de los municipios de la muestra, y está claro que esa práctica impide al solicitante el acceso a la información que se ofrece en tal ubicación digital.

Por otra parte, Hermosillo tiene algunos puntos positivos en materia de acceso a la información que es importante enumerar, por ejemplo: 1) es de los pocos municipios de Sonora que ha producido normatividad propia sobre la transparencia, 2) conoce, menciona y aplica la normatividad estatal y la nacional para el acceso a la información, lo que ningún otro municipio de la muestra hizo y 3) reportó haber realizado acciones relacionadas con ejercicios de transparencia proactiva y ha publicado información en la Plataforma Nacional de Transparencia, lo cual en su conjunto son actividades complementarias e importantes para el desarrollo de la política de transparencia en todos los niveles de gobierno.

Hermosillo también es de los pocos municipios de Sonora que ofrecen capacitación adicional al personal que integra sus respectivas unidad y comité de transparencia. En otras palabras, no se limita, como la gran mayoría de las localidades de la muestra, a las dos sesiones de capacitación obligatorias que brinda el ISTAI, lo cual es muy importante, puesto que ambos actores institucionales se encuentran en el mismo espacio geográfico.

Tabla 6. Respuesta de Hermosillo acerca del marco normativo aplicable en materia de transparencia y acceso a la información, 2022

Pregunta	¿Cuál es el marco normativo aplicable en materia de transparencia y acceso a la información en el municipio?
Respuestas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley General.</li> <li>• La Ley Estatal.</li> <li>• Los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de las políticas de transparencia proactiva.</li> <li>• Los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia.</li> <li>• Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información del Municipio de Hermosillo.</li> <li>• Manual de Organización de la Unidad de Transparencia.</li> <li>• Manual de Procedimientos de la Unidad de Transparencia.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la información de la respuesta a la solicitud enviada a Hermosillo en 2022.

Tabla 7. Respuesta de Hermosillo acerca de la capacitación que ofrece, 2022

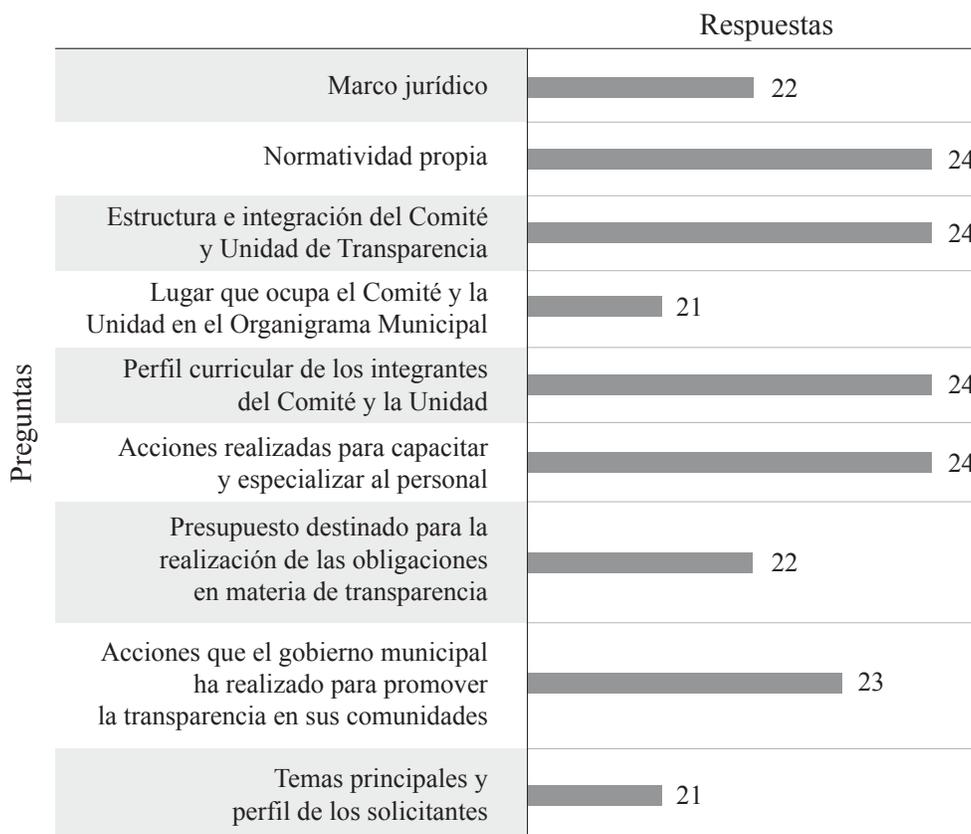
Pregunta	¿Cuáles son las acciones realizadas para capacitar y especializar al personal que forma parte de los comités y de las unidades de transparencia, desde 2014 a 2022?
Respuestas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitaciones realizadas por el municipio a los integrantes del comité de transparencia y de los enlaces de transparencia de cada una de las dependencias y paramunicipales del ayuntamiento.</li> <li>• Asistencia a las capacitaciones que ofrece el ISTAI.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en la información de la respuesta a la solicitud enviada a Hermosillo en 2022.

#### 4. Avances y retos de la política de transparencia local y los déficits en la gobernanza

En la [figura 9](#) se aprecia que ningún municipio de los 29 que respondieron la solicitud, contestó las nueve preguntas que se hicieron. De hecho, el rango de los municipios que respondieron es de 21 a 24 por pregunta. Las menos atendidas son las que se relacionaban con los temas de presupuesto y con la ubicación del lugar jerárquico que ocupa el comité y la unidad de transparencia en la estructura orgánica del municipio.

Figura 9. Número de respuestas por pregunta, 2022



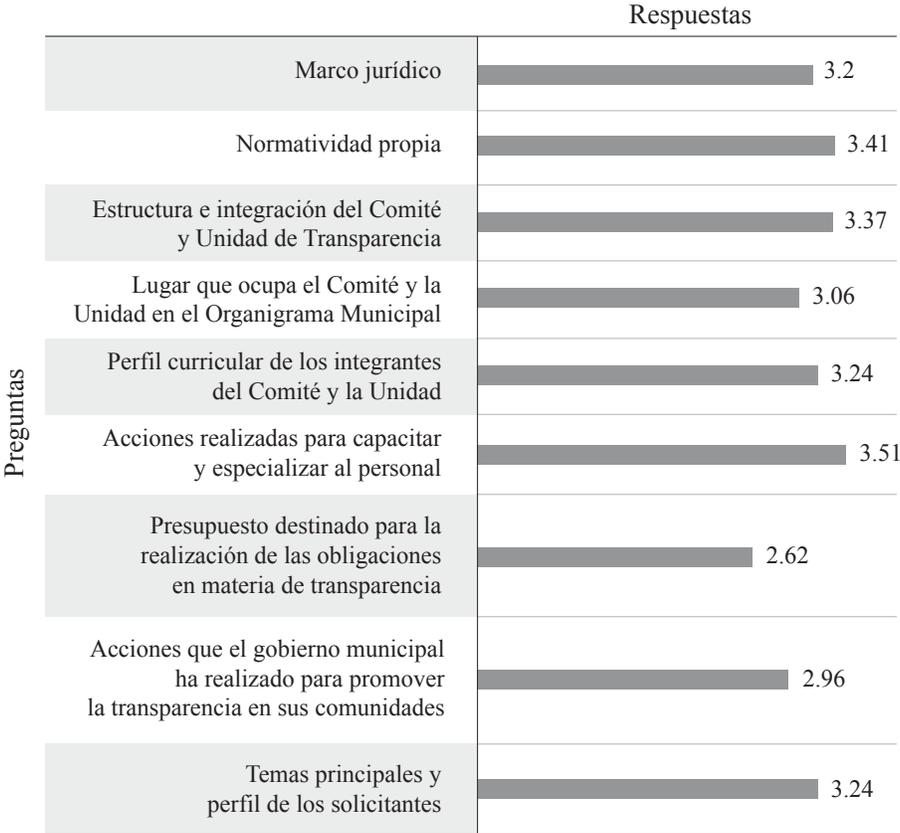
Fuente: elaboración propia con base en la información de la respuesta a la solicitud enviada a Hermosillo en 2022.

Acerca de la calidad de las respuestas, se observa que el promedio general es de 3.29, o sea que la información se entregó en documentos generales, bases de datos no filtradas o archivos en formatos no editables. Entre las respuestas con la menor calidad, una vez más sobresale la relacionada con el presupuesto, la cual obtuvo un promedio de 2.62. Este resultado revela que, además de ser el tema con menor resolución, es la respuesta que tiene la menor calidad en su contenido.

Desde luego, la cantidad y la calidad de las respuestas por pregunta son importantes para los propósitos del presente capítulo, pues constituyen la evidencia empírica de la capacidad que tienen los municipios de Sonora no solo para atender sus obligaciones de transparencia y acceso a la información, sino también para saber qué tanto han promovido los ejercicios de gobernanza en los que la ciudadanía tenga un lugar visible y verificable.

Para brindar un mejor panorama de ese fenómeno a partir del contenido de las respuestas a las solicitudes, a continuación se presentan los resultados y las valoraciones de los cuatro criterios señalados en la sección 3: institucionales (marco normativo, diseño y jerarquía de los comités de información), organizacionales (perfil de los integrantes del comité de información, capacitación a los funcionarios sobre sus obligaciones de transparencia y presupuesto de las áreas de transparencia), de calidad (velocidad, precisión y claridad de la respuesta) y de gobernanza (perfil de los solicitantes de información, asuntos sobre los que se requieren datos y promoción de la cultura de la transparencia).

Figura 10. Promedio en la calidad de la respuesta por materia de consulta, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

#### 4.1 Respuestas acerca de la capacidad institucional y organizacional de los municipios sonorenses

Como se estableció en la hipótesis 1 del presente capítulo,<sup>9</sup> las limitaciones de los municipios sonorenses en cuanto a sus capacidades organizacionales e institucionales pueden impedir el cumplimiento pleno de sus obligaciones de transparencia y de acceso a la información. Al respecto y derivado del análisis de las respuestas, sobresale que solo 38% de los municipios posee normatividad propia en materia de transparencia y acceso a la información; o sea, 62% no ha desarrollado prácticas hermenéuticas para adecuar la normatividad nacional y estatal a sus necesidades locales.

La carencia de normatividad propia no solo refleja poca voluntad de superar el piso mínimo que define la LGTAIP (2015), sino que también implica el hecho de que los municipios adoptan mecánicamente, o sin reflexionar a partir de su realidad y contexto locales, las formas en que las disposiciones sobre transparencia y acceso a la información se traducen en realidades procedimentales. Además, se supo que de los once municipios que tienen normatividad propia, ocho de ellos correspondían a la categoría de urbanos, mientras que los semiurbanos y rurales quedaban claramente rezagados en la materia.

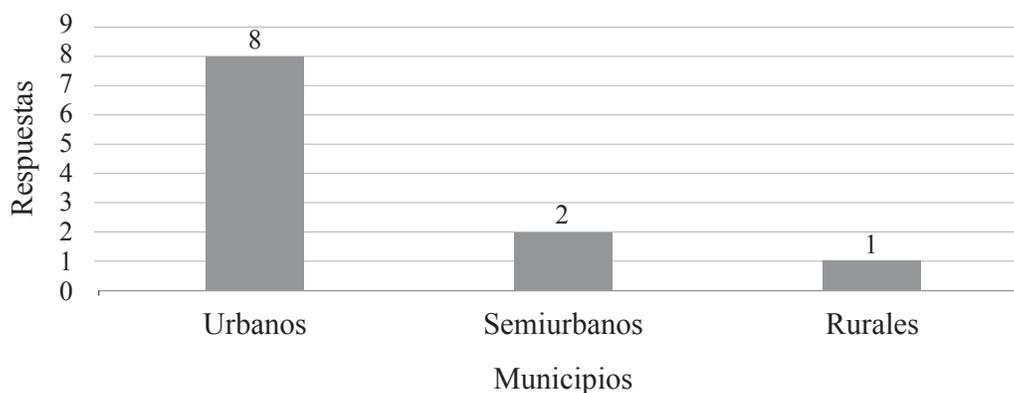
Figura 11. Porcentaje de los municipios con y sin normatividad propia, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

<sup>9</sup> Los gobiernos municipales de Sonora demuestran limitaciones organizacionales e institucionales que impiden el cumplimiento a cabalidad del piso mínimo que exigen los estándares normativos derivados de la LGTAIP (2015).

Figura 12. Cantidad de municipios que poseen normatividad propia, 2022



Urbanos	Semiurbanos	Rurales
Huatabampo, Agua Prieta, BÁCUM, Cajeme, Cananea, Puerto Peñasco, Caborca y Navojoa.	Sahuaripa y Nacozari de García.	Arivechi.

Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

La disparidad entre los municipios urbanos, los semiurbanos y los rurales demuestra la distancia que hay en materia de desarrollo institucional para elaborar una normatividad propia que facilite a su personal atender las obligaciones de transparencia y acceso a la información con una lógica local. Esta situación refleja que en los municipios semiurbanos y rurales las directrices de las leyes estatal y general son el único fundamento normativo para dar cumplimiento a la política de transparencia. El problema reside en que esos marcos, por su naturaleza, no reconocen necesariamente ciertas carencias y limitaciones que se presentan en cada municipio.

Por otra parte, se observó que la composición de las unidades o de los comités de transparencia es a todas luces heterogénea en los veinticuatro municipios que atendieron la pregunta,<sup>10</sup> pues el número de sus integrantes oscila entre uno y cinco para el cumplimiento de sus obligaciones. Así mismo, como ya se ha dicho, se detectó que solo dos municipios realizan capacitaciones propias a dichos integrantes: Huatabampo y Agua Prieta.

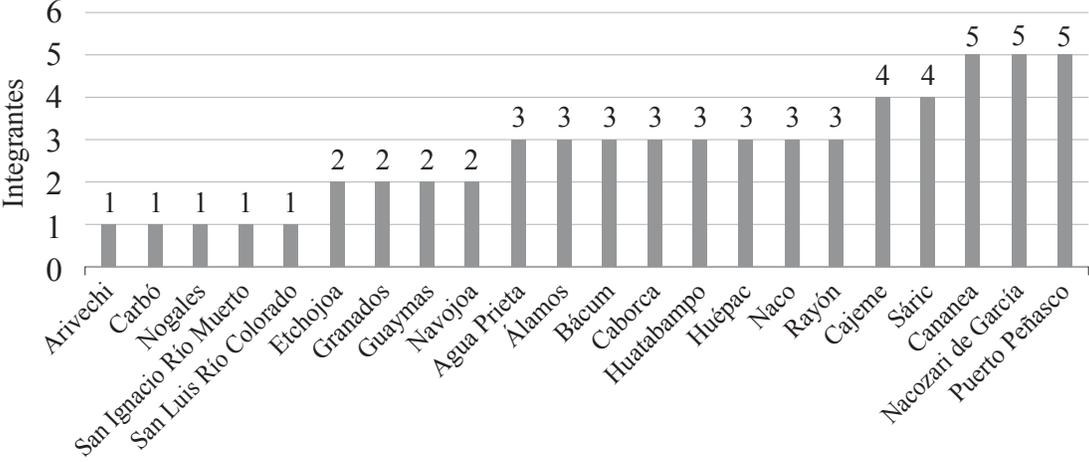
Es importante advertir que esta investigación no encontró ninguna relación directa entre el número de integrantes de los comités o de las unidades y la calidad de la respuesta que emiten, pues si se tienen en cuenta aquellos municipios que tienen el mínimo (uno) y el máximo (cinco) de personal, la variación en la calidad es mínima, ya que aquellos tienen un promedio de 3.2 y estos de 3.32.

Sin embargo, es posible inferir que un factor importante son las capacitaciones. Los únicos dos municipios que las hacen son Huatabampo y Agua Prieta, que obtuvieron promedios altos de calidad de respuesta: 3.77 y 4, respectivamente. De manera complementaria, es importante enfatizar que ambos municipios han redactado una normatividad propia y pertenecen a la categoría de municipios urbanos. La evidencia sugiere que ambos cumplen

<sup>10</sup> En la gráfica se identifican veintidós municipios debido a que Soyopa y Sáric sí atendieron la pregunta, pero su respuesta no permite saber cuál es el número de integrantes.

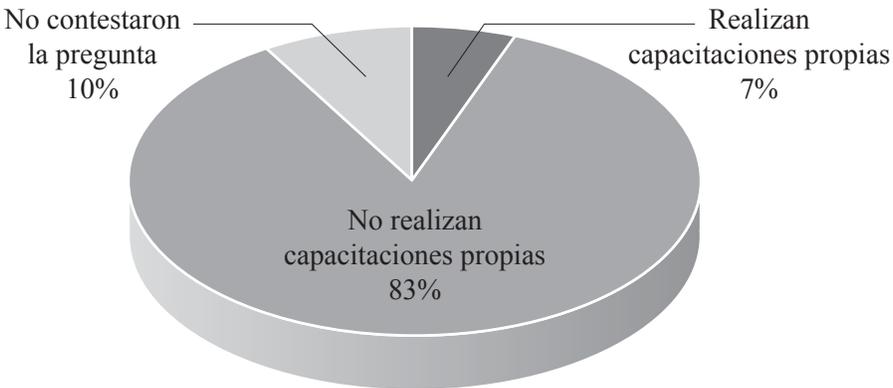
con esos parámetros institucionales y organizacionales, lo cual ha favorecido un mejor cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a transparencia y acceso a la información. Sería interesante analizar más detalladamente ambos casos para saber cuáles son los elementos específicos que se asocian a las características institucionales y organizacionales, pero tal análisis será objeto de otra investigación.

Figura 13. Número de integrantes de los comités y de las unidades de transparencia de los municipios, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

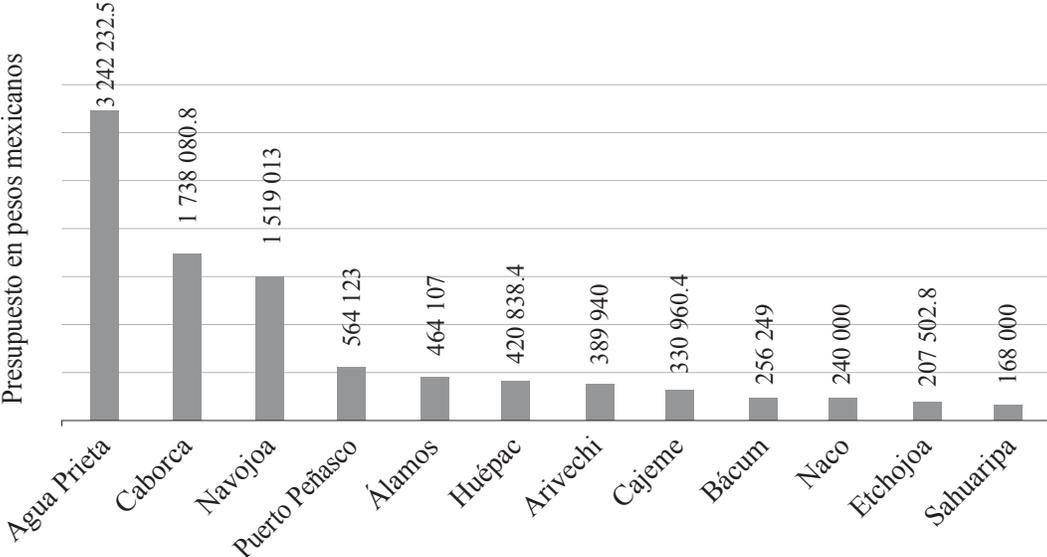
Figura 14. Porcentaje de los municipios que realizan capacitaciones propias y de los que no las realizan, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

En materia presupuestal, como se dijo anteriormente, los resultados no fueron muy alentadores, pues solo se pudo obtener la cantidad exacta del monto asignado para el ejercicio de las funciones de transparencia y acceso a la información en doce municipios: Agua Prieta, Caborca, Navojoa, Puerto Peñasco, Álamos, Huépac, Arivechi, Cajeme, BÁCUM, Naco, Etchojoa y Sahuaripa. También es importante hacer notar que los tres municipios que tienen mayor capacidad presupuestal pertenecen a la categoría de urbanos y que, además, obtuvieron promedios altos en calidad de respuesta, 4 Agua Prieta, Caborca 3.77 y Navojoa 4.

Figura 15. Presupuesto destinado a las unidades y a los comités de transparencia, en 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

En la [figura 15](#) se destaca Agua Prieta, cuya capacidad presupuestal en la materia es la mayor. Esta variable puede vincularse con la capacidad que tiene para desarrollar capacitación y normatividad propia, puesto que si se cuenta con los recursos suficientes, el municipio puede extender sus capacidades institucionales y organizacionales para cumplir con la transparencia y el acceso a la información.

*4.2 Respuestas sobre la vinculación de los mecanismos de transparencia con los procesos de gobernanza*

Una vez que descrito en términos generales el estado de los municipios de Sonora en materia institucional y organizacional para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia y acceso a la información, corresponde verificar ahora la hipótesis 2 del presente capítulo, según la cual los déficits institucionales y organizacionales afectan las posibilidades de impulsar las prácticas de gobernanza basadas en la consolidación y la apropiación de la política de transparencia.

Figura 16. Porcentajes de los municipios que identificaron el perfil de los solicitantes y de los que no lo hicieron, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

Entre los referentes teóricos sobre la transparencia, se han observado vínculos directos entre el desarrollo de esta y la consecución de esquemas de gobernanza (véase Aguilera, 2011; García, 2011; Uvalle, 2013). No obstante, hay que tomar ese vínculo con cautela, porque la transparencia y el acceso a la información son medios que si se desarrollan de manera adecuada, posibilitan consolidar dichos esquemas. Teniendo en cuenta este hecho, hay que poner el énfasis en que la transparencia no transforma *per se* la acción pública en esquemas horizontales entre los ciudadanos y los actores gubernamentales, en los que ambos se comunican y accionan de manera conjunta, sino que para lograr esa transformación es menester tomar en cuenta elementos que aborden con mayor pericia las variables que favorecen o desfavorecen la relación entre la transparencia y los ejercicios de gobernanza, es decir, el trabajo cualitativo y no solo el procedimental con la comunidad para satisfacer la norma.

En el caso de los municipios de estudio, se formularon preguntas para saber cuáles son los factores indispensables para que se desarrolle la gobernanza local. Empero, es importante reconocer que algunos de los cuestionamientos tienen limitantes de origen; por ejemplo, una pregunta indaga sobre el perfil de las personas que solicitan información al municipio, rubro que por fortuna no constituye un requisito legal para solicitar datos, razón por la que varias localidades no contestaron esa pregunta, argumentando que dicha información no era una obligación y que por eso no la tenían.

Algunos municipios sí pudieron identificar tanto un perfil como los respectivos temas de consulta. En cuanto al perfil de los solicitantes, solo cinco municipios proporcionaron respuesta:

1. Rayón: ciudadanía en general, asociaciones civiles y mercantiles, comunidad estudiantil y entidades públicas y privadas.
2. Granados: personas físicas y Secretaría de Seguridad.
3. Cajeme: personas físicas y asociaciones civiles.

4. Nacozari de García: instituciones académicas o de investigación.
5. Huatabampo: periodistas y reporteros.

Respecto de los principales temas de consulta, se detectaron los siguientes:

- *Seguridad pública en general*: de los veintinueve municipios, catorce mencionaron el tema o alguna cuestión relacionada con los feminicidios, las detenciones, los accidentes automovilísticos y las tomas clandestinas de agua, entre otros problemas.
- *Finanzas públicas y normatividad*: presupuesto, viáticos, nómina, ejercicio del gasto, actas de sesiones del cabildo, datos de contacto, estructura del municipio e información general sobre los servidores públicos y obra.<sup>11</sup>
- *Temas específicos*: canchas de fútbol, beneficiarios de los programas, recolección de basura, permisos a vendedores ambulantes y padrón de jubilados y pensionados, entre otros.

La relación entre los solicitantes y los temas de consulta que pudo observarse, permite inferir una visión general del marco de la política de transparencia en México, la cual expone que

el acceso a la información aún no ha permeado en el grueso de la población, sino que se encuentra contenido en aquellos sectores que de alguna manera tienen consciencia de su importancia o bien la necesitan para alimentar investigaciones académicas, mediáticas o institucionales. (García, 2021, p. 105)

Esta situación se repite en los solicitantes y en los temas identificados por los municipios de Sonora. También se observan casos en los que la información se asocia con una esfera más cotidiana y personal de la ciudadanía. Ejemplo de ello son las consultas sobre el aprovechamiento de los espacios públicos, como los deportivos, o sobre las situaciones cotidianas, como los servicios públicos y la recolección de basura. Así, pueden establecerse algunas características primordiales del plano municipal que se relacionan con situaciones de mayor proximidad, cercanía y cotidianidad.

Acerca de las acciones para promover la transparencia y el acceso a la información en las comunidades, sobresale el hecho de que Nogales, Naco, Agua Prieta, San Felipe de Jesús, Granados, Etchojoa, San Ignacio Río Muerto, Bácum, Puerto Peñasco, Caborca, Navojoa y Arivechi (12 municipios) determinaron que el principal curso de acción es actualizar y difundir información en sus portales de transparencia, pero esta acción no demuestra gran proactividad ni innovación debido a que, de facto, es una obligación que establece la LGTAIP (2015) y la ley local.

En la [figura 17](#) se muestran los resultados de otras prácticas de promoción, como discursos y difusión a través de redes sociales, pero no se han puesto en marcha en el plano municipal acciones sistematizadas o con mayor carga estratégica para consolidar los esquemas de gobernanza en las comunidades, además de que la promoción de la cultura de la transparencia no tiene un enfoque proactivo; por ejemplo, el trabajo con grupos de jóvenes, niños y minorías, u ofrecer a las asociaciones civiles y otras organizaciones cursos de incidencia en las

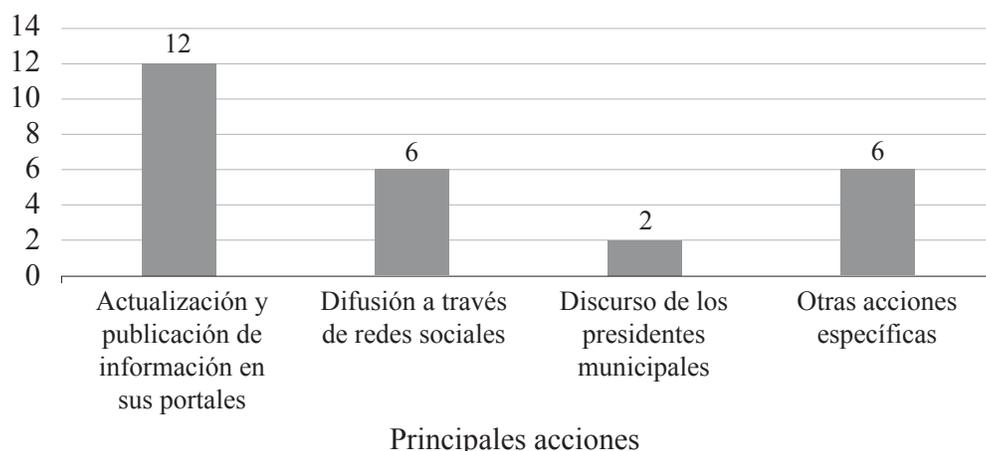
---

<sup>11</sup> Los sujetos obligados no especificaron mayor detalle.

políticas públicas. La evidencia demuestra que la mayoría de las actividades no rebasan la esfera informativa o comunicativa. No obstante, tres municipios aseguraron haber realizado cursos de acción más específicos:

- La elaboración de trípticos para las comunidades yaquis, en el caso del municipio urbano de Guaymas.
- La adhesión a un convenio para atender grupos vulnerables por parte del municipio urbano de Cajeme.
- La adhesión del municipio rural Arivechi al programa Municipios Transparentes, del ISTAI.

Figura 17. Número de las principales acciones de los municipios para promover la transparencia y el acceso a la información, 2022



Fuente: elaboración propia con base en la información de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

Hay que advertir que el único municipio que proporcionó un ejemplo de dichas acciones fue Guaymas: definió en términos breves la estrategia basada en la elaboración de trípticos y también dio un ejemplo de ello, lo cual se considera importante por dos cuestiones. Primero, elaborar formatos accesibles, sencillos y sobre todo alternativos,<sup>12</sup> considerando que los medios digitales son el principal medio utilizado de acuerdo con el perfil de la población a la que fueron dirigidos. Segundo, el contenido del tríptico refleja la intención de informar a la comunidad sobre sus derechos, sobre el marco normativo que lo respalda y cuáles son los mecanismos para ejercerlo.

## 5. Conclusiones

Sin negar los méritos institucionales, procedimentales y sociales logrados por la instauración de la transparencia y el acceso a la información en el país, está claro que aún hay áreas pendientes de recibir atención, como 1) el fortalecimiento institucional y organizacional de la práctica de la transparencia y el cumplimiento del derecho de

<sup>12</sup> Se reconoce el carácter de alternativo debido a que el formato acostumbrado es a través de los portales o páginas web de los sujetos obligados. En este sentido, se reconoce esa característica debido a que el uso de trípticos favorece una vertiente diferente de acceso enfocada en la ciudadanía que no acostumbra a informarse a través de los portales de gobierno.

acceso a la información y 2) vincular esas cualidades democráticas con la ciudadanía para fomentar los ejercicios de gobernanza; esto es, que sean factores que despierten en las personas el interés en participar en la toma de decisiones públicas y en su instrumentación.

En el caso de Sonora, se aprecia un perfil heterogéneo caracterizado tanto por un plano legal que cumple con el piso mínimo que establece el artículo sexto constitucional y con lo señalado en la correspondiente LGTAIP, como con sujetos obligados que aún demuestran limitaciones para brindar la información que se les solicita. En efecto, pasar de la norma a la práctica, como en toda política pública, no es un tránsito sencillo, pero lo es menos cuando se desconocen las causas de un desempeño deficitario (y también las causas de los avances) de las instituciones públicas en la materia.

El espacio municipal es el objeto de estudio de este capítulo, puesto que está más próximo a la ciudadanía en términos institucionales y es donde, en teoría, podría saberse con mayor claridad si la transparencia ha favorecido o no los procesos de gobernanza en las comunidades. La evidencia que han proporcionado las respuestas a las solicitudes de información enviadas a 45 de los 72 municipios del estado, indica que la respuesta global a ese planteamiento —que, de hecho, es la hipótesis del presente trabajo—, es que no. Empero, hay que reconocer ciertos avances que reportan los municipios de Agua Prieta, Guaymas y Huatabampo, donde se manifestaron cualidades positivas, tales como el monto de los recursos que se destinan a las áreas de transparencia, la capacitación que brindan a los servidores públicos, la calidad de las respuestas y sus acciones en materia de transparencia proactiva, por mencionar algunas. Pero esos municipios son la minoría en el universo estudiado.

Sin ánimo de repetir los hallazgos expuestos en las secciones previas, es importante enfatizar que al analizar la respuesta (o la falta de ella) de las 45 localidades, se observa que su desempeño es heterogéneo y que, en general, su quehacer no sobrepasa las directrices estatales y federales en materia de transparencia y acceso a la información. En cuanto a los municipios que brindaron datos, casi todos se concentraron en el cumplimiento procedimental de sus obligaciones de transparencia, lo cual no significa que la información que brindaron fuera en esencia útil para el solicitante.

En un acercamiento cualitativo a las respuestas brindadas, se observa que las acciones para fortalecer organizacional e institucionalmente el acceso a la información, o bien para promover la cultura de la transparencia y los ejercicios de gobernanza, no necesariamente tienen una relación de causa y efecto. Por ejemplo, doce municipios reportaron que actualizaron sus portales de transparencia para promover el acceso a la información en sus respectivas comunidades. Aunque esa actualización es un insumo, la estrategia no debería limitarse solo a cumplir con la obligación contenida en la LGTAIP (2015) y en la norma local.

En relación con la capacitación propia en cuestiones de transparencia y acceso a la información, únicamente dos municipios la realizan para fortalecer el perfil de sus servidores públicos, mientras que los demás se limitan a recibir el programa de capacitación que ofrece el ISTAI. Este hecho da cuenta del poco interés, de la escasa disposición e incluso de la difícil situación financiera en la que se encuentran las autoridades locales para saber de manera específica cuáles son las necesidades de sus respectivos comités y unidades de transparencia para poder actuar en consecuencia.

La situación expuesta en el párrafo anterior demuestra la baja disposición de los municipios para superar el estándar obligatorio establecido por el organismo garante local y la poca capacidad de acción causada por la insuficiencia presupuestaria, o debida a que los recursos se subordinan a una partida más amplia, como se observa en el caso de varios de los municipios aquí analizados.

Así, encontrar formas para mejorar el desempeño de los municipios en materia de acceso a la información y de promoción de la cultura de la transparencia con enfoque de gobernanza, no es tarea sencilla, pues requiere modificar las inercias institucionales de larga data que tocan temas normativos, de gestión, de capacidad, de voluntad política y de interés ciudadano. Si a esa inercia se suman las características poblacionales y de infraestructura de cada municipio, es decir, la tipología de urbanos, rurales o semiurbanos, la situación se vuelve aún más compleja, porque cada grupo enfrenta dinámicas heterogéneas que afectan de forma asimétrica el avance de la transparencia y el acceso a la información. Para dar un ejemplo: los municipios urbanos son los que por lo común reportan mayores ventajas. En palabras llanas, es menester que se habilite *un piso parejo* en las propias estructuras locales.

El punto de partida para transformar la realidad de Sonora que se ha descrito no es sencillo, evidentemente. Si alguna lección puede dejarnos la evidencia que se desprende del examen a 45 municipios, es que hay localidades que además de demostrar un desempeño aceptable y de calidad en el acceso a la información, intentan también promover la participación social mediante la transparencia. Estas son 1) las que cuentan con presupuesto específico para esa tarea, 2) las que amplían la capacitación más allá de la que proporciona el ISTAI, 3) las que han creado normatividad y procedimientos propios para cumplir con sus obligaciones y para traducir de mejor forma lo dispuesto en la LGTAIP (2015) y en la ley local, de tal manera que se ajuste a su realidad y 4) las que han intentado focalizar el trabajo de promoción al interior de sus comunidades, sobre todo las que tienen población indígena. Pensar en la ruta para promocionar la participación social a través de la transparencia puede ser cuando menos una estrategia prometedora.

## Referencias

- Aguilera, R. (2011). Importancia de la transparencia para el fortalecimiento de la vida institucional. En R. Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México* (pp. 255-281). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Camacho, J. (2018). La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 29 (mayo-agosto), 20-47. doi: <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2018.29.63046>
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. (7 de febrero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014&](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014&)
- García, M. (2011). Alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en México. En R. Uvalle (coord.), *Rumbos de la transparencia en México* (pp. 283-316). Ciudad de México: UNAM.
- García, M. (2017). Fundamentos institucionales del componente ciudadano en la política social en México. En K. Valverde (coord.), *Ciudadanía y calidad de vida: debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina* (pp. 97-118). Ciudad de México: UNAM.

- García, M. (2021). *Transparencia, acceso a la información y gobernanza subnacional en México*. Ciudad de México: Gedisa y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoCDMX) (2022). *Biblioteca Digital. Leyes de Transparencia Estatales*. Recuperado de <https://www.infocdmx.org.mx/index.php/5270>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Territorio, división municipal, Sonora*. Recuperado de [https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/son/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=26](https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/son/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=26).
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES, Ley 90). (28 de abril de 2016). *Boletín Oficial del Gobierno de Sonora 34*, sección II. Recuperado de <https://transparenciasonora.org/pdf/LEYDETRANSPARENCIAYACCESOALAINFORMACIONPUBLICA.pdf>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). (2022), (ley abrogada el 11 de junio de 2012). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.inec.gob.mx/transparencia/pdf/LFTAIPG.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). (4 de mayo de 2015). Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)
- López-Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En G. Esquivel, F. Ibarra, y P. Salazar (coords.), *Cien ensayos para el centenario* (pp. 277-296). Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ).
- Luna, I. (2013). Elaboración y pacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En I. Luna, *Movimiento social del derecho de acceso a la información* (pp. 109-150). Ciudad de México: UNAM-IIJ.
- Meraz, A. (5 de mayo de 2016). Transparencia obligatoria; ley general aplica de facto en todo el país. Al menos 25 estados dejaron para el último momento la armonización de sus leyes con la legislación general. *Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/05/1090744>
- Presidencia de la República. (2013). *Pacto por México*. Recuperado de <https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico>
- Puente, X. (2017). *Reforma en materia de transparencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez, J. J. (2012). Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos). En B. Lerner, R. Uvalle, y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI. Reflexiones sobre el México contemporáneo* (pp. 217-265). Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) e Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). *Pacto por México*. Recuperado de [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf)
- Uvalle, R. (2013). *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*. Ciudad de México: UNAM.
- Villarreal, E. (2019). *Instrumentos de políticas públicas*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

## Anexo 1

### Número de preguntas que respondieron los municipios sonorenses

<i>Municipio</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Respuestas</i>
Nogales	Urbano	9
Rayón	Rural	9
Naco	Semiurbano	9
Huatabampo	Urbano	9
Agua Prieta	Urbano	9
Carbó	Semiurbano	9
Guaymas	Urbano	9
Granados	Rural	9
Etchojoa	Urbano	9
Bácum	Urbano	9
Huépac	Rural	9
Cajeme	Urbano	9
Nacozari de García	Semiurbano	9
Álamos	Urbano	9
Puerto Peñasco	Urbano	9
Caborca	Urbano	9
Navojoa	Urbano	9
Arivechi	Rural	9
Sahuaripa	Semiurbano	7
Soyopa	Rural	7
Sáric	Rural	7
San Luis Río Colorado	Urbano	7
Cananea	Urbano	6
San Felipe de Jesús	Rural	4
San Ignacio Río Muerto	Semiurbano	4
Bavispe	Rural	1
Benito Juárez	Urbano	0
Cumpas	Semiurbano	0
Magdalena	Urbano	0

Fuente: elaboración propia con base en la información recopilada a partir de las respuestas a las solicitudes enviadas a los sujetos obligados en 2022.

Anexo 2

Promedio de la calidad de respuesta de los municipios de Sonora

<i>Municipio</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Calidad de la respuesta</i>
Navojoa	Urbano	4.0000000
Guaymas	Urbano	4.0000000
Etchojoa	Urbano	4.0000000
Cajeme	Urbano	4.0000000
Bácum	Urbano	4.0000000
Agua Prieta	Urbano	4.0000000
Caborca	Urbano	3.7777778
Arivechi	Rural	3.7777778
Rayón	Rural	3.7000000
Nogales	Urbano	3.7000000
Naco	Semiurbano	3.7000000
Huépac	Rural	3.7000000
Huatabampo	Urbano	3.7000000
Granados	Rural	3.7000000
Carbó	Semiurbano	3.7000000
Puerto Peñasco	Urbano	3.6000000
Nacozari de García	Semiurbano	3.5000000
Álamos	Urbano	3.2000000
Sáric	Rural	2.8000000
San Luis Río Colorado	Urbano	2.8000000
Sahuaripa	Semiurbano	2.8000000
Cananea	Urbano	2.7000000
Soyopa	Rural	2.6000000
San Felipe de Jesús	Rural	2.3000000
San Ignacio Río Muerto	Semiurbano	2.1000000
Benito Juárez	Urbano	2.0000000
Bavispe	Rural	1.3000000
Magdalena	Urbano	1.0000000
Cumpas	Semiurbano	1.0000000

Fuente: elaboración propia con base en la información recopilada de las solicitudes.

### Anexo 3

#### Casos especiales

Además de los resultados que se expusieron de manera general en este capítulo, es importante mencionar algunos casos que demostraron desempeños muy deficitarios y que pueden constituir puntos críticos para que se atiendan pronto si se desea fortalecer el cumplimiento del derecho de acceso a la información en Sonora.

- *Bavispe*: municipio rural que respondió solo una de las nueve preguntas, la que se refiere a los principales temas de consulta que recibe. La calidad de su contestación no fue óptima: falta de contenido, un formato atípico y poco estructurado en comparación con los demás municipios de la muestra, cuyas respuestas obedecían el formato de un oficio, mientras que la de este municipio se dio a través de un formato de Word, que solo mencionaba el folio de la solicitud y los temas más solicitados.
- *Benito Juárez*: municipio urbano cuya respuesta no correspondía con la pregunta específica de esta investigación, sino con una consulta de un solicitante distinto; es decir, remitió información que otra persona solicitó. Posterior a ello, el municipio envió un correo reconociendo y expresando el error, comprometiéndose a una nueva entrega. Sin embargo, no se recibió lo solicitado.
- *Cumpas*: municipio semiurbano que aunque atendió la solicitud en tiempo y forma, la calidad de su respuesta fue notoriamente deficiente, pues respondió las nueve preguntas realizadas con la misma leyenda: “No se cuenta con la información.”
- *Magdalena*: municipio urbano que, si bien atendió la solicitud en tiempo y forma, no proporcionó respuesta a ninguna de las preguntas elaboradas. En el oficio de respuesta, el municipio escribió lo siguiente: “Le informo que adjunto al presente se incluye documento que da respuesta a su requerimiento de información.” Pero tal documento no se recibió ni a través de la Plataforma Nacional ni por correo, por lo que la respuesta quedó incompleta.

# EL PROGRESO DE LA LEGISLACIÓN DE SONORA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y DATOS PERSONALES

María Teresita Estefanía Anguamea Martínez<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Ante todo, es necesario mencionar que el derecho de acceso a la información consiste en un derecho que tienen todas las personas de solicitar de manera gratuita, toda aquella información que sea generada, administrada, o ambas, por las autoridades públicas. Debido a ello dichas autoridades están obligadas a entregar la información que tengan en su posesión, sin la necesidad de que las personas solicitantes acrediten un interés o justifiquen el uso de dicha información (Soto, s. f.).

El objetivo del presente capítulo es describir los puntos más importantes de la legislación sonorensis sobre el acceso a la información pública, la transparencia y los datos personales. En un primer momento se realiza un recorrido por los diversos ordenamientos y las reformas más importantes para observar las diferencias. Después se coteja el contenido de los ordenamientos para determinar si ha habido un retroceso o un avance en la materia que nos ocupa a escala estatal.

Para empezar, es necesario enumerar algunos antecedentes del tema en cuestión en la legislación mexicana. El derecho a la información apareció por primera vez en un párrafo introducido en la reforma al artículo sexto constitucional de 1977, el cual señalaba: “el derecho a la información será garantizado por el Estado” (Decreto que reforma y adiciona..., 1977). Y desde 2002 se comienzan a publicar leyes federales y estatales que utilizan dicho precepto, puesto que se consideró la base constitucional del derecho al acceso a la información pública gubernamental (Carbonell, 2009), pero es necesario subrayar que no se estimaba como un derecho fundamental (Nava, 2018).

Posteriormente, el 20 de julio de 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo sexto constitucional (2007), mismo donde se establecieron los principios básicos del derecho de acceso a la información

Además, en el segundo transitorio de dicho decreto se ordenaba a la federación, a los estados y al Distrito Federal expedir leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia (Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo..., 2007). Así pues, esa reforma constitucional confirió las herramientas jurídicas para que todas las personas pudieran ejercer ese derecho (Carbonell, 2009, p. 11).

---

<sup>1</sup> Poder Judicial de la Federación. ORCID iD: 0000-0002-4056-7031 [tereanguamea@gmail.com](mailto:tereanguamea@gmail.com)

## 2. Acceso a la información pública en Sonora

Parte de estos antecedentes desembocaron en la publicación, en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora (BO)*, de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES, 2005), que tenía como finalidad garantizar a todas las personas el acceso a la información pública que estuviera en posesión de aquellas instancias obligadas por tal ordenamiento y que fuera de interés social (LAIPES, 2005, artículo [art.] 1°). Por consiguiente, el ordenamiento se aplicaba al Poder Ejecutivo y a sus dependencias; a aquellos órganos de la administración pública estatal centralizada y descentralizada; al Poder Judicial y a sus dependencias; al Poder Legislativo y a sus órganos; a los ayuntamientos; a los órganos autónomos contemplados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y en las demás leyes estatales; a las instituciones y a las entidades de interés público; a los partidos políticos, asociaciones políticas y organismos similares; y a todas aquellas personas del derecho privado que de alguna forma usaban recursos públicos, pues todas las instancias antes mencionadas fueron contempladas en el artículo segundo de la LAIPES (2005) para que cumplieran con lo establecido en esa ley, es decir, para que proporcionaran la información que se les pedía.

Para interpretar la ley, se debían respetar los principios de publicación de toda aquella información que tuvieran los sujetos obligados, así como el principio de transparencia de los documentos en que registraban sus actos. Además, debían protegerse los datos personales y la información confidencial, según lo dispuesto en el artículo cuarto del ordenamiento.

La LAIPES (2005) tenía por objeto que los sujetos obligados transparentaran la gestión pública difundiendo la información que recababan o administraban. Proveían a cualquier persona lo necesario para que tuviera acceso a la información mediante procedimientos sencillos. Los datos personales que tuvieran dichos sujetos en su posesión o hubiesen recibido, debían protegerse. Debía prevalecer la publicación de los documentos que registraban sus actuaciones, la organización, la clasificación y el manejo de toda la información que recibieren o tuvieran en su posesión (art. 4°).

El ordenamiento contempló el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (2005-2015), órgano que pertenecía al Congreso del Estado de Sonora, con autonomía técnica de gestión y organización. Una de sus atribuciones era establecer los lineamientos generales (Lineamientos Generales, 2006, 2014), aplicables a todos los sujetos obligados para que clasificaran y difundieran la información pública y la forma en que estos debían atender las solicitudes de acceso a la información. Por lo demás, debían promover la consolidación de una cultura del derecho al acceso a la información (LAIPES, 2005, art. 7°).

El Instituto está conformado por tres vocales que ejercen sus funciones de un modo colegiado, pues toman sus decisiones por medio de su presidente, quien es el representante legal, elegido por ellos para ejercer dicho cargo durante dos años (LAIPES, 2005, art. 8°). El Instituto determina su propia organización interna y su propio reglamento de operación (LAIPES, 2005, art. 9°). Los diputados designan por mayoría calificada a los tres vocales del Instituto. La duración de su cargo es de seis años (LAIPES, 2005, art. 10°).

Por otro lado, la LAIPES (2005) contempla que el marco legal y el reglamentario; la estructura orgánica y los manuales de procedimientos; las atribuciones de las unidades administrativas; el directorio de los servidores públicos; la remuneración por trabajo; los servicios que estos ofrecen bajo su cargo –junto con los trámites y requisitos correspondientes–; las reglas de los procedimientos para obtener información; las metas y objetivos de las unidades administrativas; el presupuesto y los avances de su ejecución; las cuentas públicas y balances

financieros; las iniciativas de ley y los reglamentos, los expedientes administrativos sobre permisos, concesiones y licencias; y las contrataciones de bienes adquiridos o arrendados corresponden a la información básica que se debe difundir de oficio por todos los sujetos obligados, por lo cual siempre deben mantenerla actualizada y a disposición del público de manera impresa o en medios electrónicos (LAIPES, 2005, art. 14).

De acuerdo con esa ley, la información puede ser de acceso restringido y se clasifica en dos modalidades: reservada o confidencial. Esos tipos de información no pueden divulgarse, salvo algunas excepciones, y los sujetos obligados son los encargados de clasificar la información bajo su cargo (LAIPES, 2005, arts. 18 y 19).

Es preciso enumerar algunos de los casos en que la LAIPES (2005) considera que la información es reservada. Puede ser, por ejemplo, aquella que comprometa la seguridad nacional, del estado o de los municipios; que pueda obstaculizar algunos tipos de negociaciones por competencia; que dañe la estabilidad financiera o económica del estado o de los municipios; que ponga en riesgo la vida, la seguridad, el patrimonio o la salud de cualquier persona; que cause algún perjuicio en el cumplimiento de la ley o en la impartición de justicia, o que cause daños o perjuicios al interés general del estado o de los municipios, entre otros casos (art. 22).

Para clasificar la información de reservada es necesario un acuerdo expreso, fundado y motivado, de los titulares de la unidad administrativa que corresponda por tratarse de sujetos obligados. La información podrá permanecer con tal carácter hasta por diez años (LAIPES, 2005, arts. 24 y 25).

Por otro lado, se considera información confidencial toda aquella que contenga datos personales de los particulares o de los servidores públicos, la que proporcionen los particulares a los sujetos obligados con reserva de expresa confidencialidad y la que se defina como tal por la ley (LAIPES, 2005, art. 27). En concreto, los sujetos obligados solamente podrán recabar datos personales cuando sean pertinentes y adecuados al propósito de la información. Además, deberán informar al particular el motivo de la utilización (LAIPES, 2005, art. 30). Los sujetos obligados no podrán comunicar a terceros, ni difundir, distribuir o comercializar los datos personales que hayan recabado en los sistemas de información que usen (LAIPES, 2005, art. 33).

La LAIPES (2005) establece el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el cual todos los sujetos obligados deben crear una unidad de enlace para atender con eficiencia y prontitud todas aquellas solicitudes que reciban (art. 36). Con esta disposición, todas las personas tienen derecho a solicitar la información de acceso público que tengan en su poder los sujetos obligados, por lo que dicha solicitud debe realizarse mediante la unidad de enlace que establezcan dichos sujetos, sin necesidad de acreditar su identidad o interés alguno (art. 37).

Es importante señalar que el acceso a la información pública es gratuito y solo en aquellos casos que sea necesaria la reproducción de algún documento, el sujeto obligado podrá cobrar el pago de un monto que no supere el costo de los materiales o el costo de envío (LAIPES, 2005, art. 39). La información que se entregue debe ser sencilla y comprensible. Además, los sujetos obligados tendrán un plazo de cinco días hábiles para notificar si la solicitud de información fue aceptada, rechazada o declinada por incompetencia. La solicitud deberá satisfacerse en su totalidad en un plazo no mayor de quince días naturales a partir de su recepción (LAIPES, 2005, arts. 40-42).

En caso de actos u omisiones por parte de los sujetos obligados, es decir, que los sujetos obligados incumplan o excedan las obligaciones indicadas en la LAIPES (2005). Los particulares tienen la posibilidad de interponer un recurso de revisión, siempre que sea dentro de los quince días siguientes a la fecha del acto, o de la notificación de este, del cual se quiera interponer una inconformidad (LAIPES, 2005, art. 48).

En los casos de algún tipo de incumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos que estipula ese ordenamiento, ya sea que divulguen, alteren, oculten, destruyan información pública, actúen con negligencia, dolo o mala fe al atender las solicitudes de acceso a la información, denieguen información no clasificada de manera intencional, clasifiquen información como reservada con dolo o mala fe, divulguen o entreguen información considerada reservada o confidencial, entreguen información incompleta, no entreguen información que ordene un superior jerárquico o por resolución judicial, serán sancionados en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios (1874) (LAIPES, 2005, art. 61).

La LAIPES (2005) contempla que los sujetos obligados tengan en operación un sistema de archivos para que puedan dar respuesta a las solicitudes de información con prontitud y seguridad (art. 63). Ahora bien, téngase en cuenta que las disposiciones que se describieron se encuentran *ya abrogadas*. Sin embargo, era trascendental enumerar las cuestiones más importantes que disponía dicho ordenamiento, puesto que sentó las bases del ordenamiento vigente en materia de transparencia.

### **3. Reformas en materia de transparencia y acceso a la información**

La LAIPES (2005) tuvo cuatro reformas importantes antes de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES, 2016) la sustituyera. Es importante saber cuáles fueron y qué puntos se incorporaron para robustecer la legislación.

La primera reforma (Decreto núm. 245, 2005) se publicó en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora (BO)* el 29 de diciembre de 2005, la cual solo modificaba el artículo quinto transitorio de la LAIPES (2005) para establecer que los particulares podían realizar solicitudes de información a partir del 1 de agosto de 2006. La LAIPES (2005) en su quinto artículo transitorio contemplaba la fecha 1 de febrero de 2006 para iniciar las peticiones de información. Es decir, que la reforma (Decreto núm. 245, 2005) pospuso seis meses el inicio de las peticiones y además obligó a los principales municipios de Sonora a que informaran con quince días de anticipación, mediante la prensa y los medios electrónicos, cuáles eran las unidades de enlace correspondientes.

La segunda reforma a la LAIPES (2005) se publicó el 14 de agosto de 2007 en el *BO* (Decreto núm. 63, 2007). En ella se adiciona al título segundo, el capítulo III, denominado “De la transparencia de fideicomisos, mandatos o contratos análogos”, y añade los artículos 35 bis, bis A al D. Los nuevos artículos ordenan a todas las dependencias, entidades del gobierno del estado y ayuntamientos que no podrán reservar la información relativa a las operaciones fiduciarias y bancarias que realicen con recursos públicos estatales o municipales. Entiéndase por este tipo de operaciones los fideicomisos públicos, los mandatos o los contratos análogos, por lo que toda la información que se genere por tal motivo será de acceso público (Decreto núm. 63, 2007).

La tercera reforma a la LAIPES (2005) fue publicada el 26 de diciembre de 2011 (Decreto núm.153, 2011). Los cambios que contiene giran en torno a las modificaciones que se adecuan a las disposiciones contenidas en la carta magna, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y demás organismos de los que México forma parte.

Algunas de estas modificaciones establecen cambios en el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (2005-2015), como la integración de tres vocales en un órgano de modo colegiado para ejecutar las decisiones de su presidente. Se incluyen también artículos que regulan la protección de los datos personales, así como el derecho de los particulares a tener acceso, rectificar, cancelar u oponerse a que sus datos personales estén en posesión de los sujetos obligados (Decreto núm. 153, 2011).

Para concluir este apartado, es necesario describir la última reforma a la LAIPES (2005), publicada el 12 de agosto de 2013 en el *BO*. El Decreto núm. 39 (2013) establece la nueva denominación de la LAIPES (2005), quedando de la siguiente manera: Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales del Estado de Sonora (LAIPDPES) (Decreto núm. 39, 2013). Aunado a ello, se incluyen diversas disposiciones que tienen la finalidad de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de los datos personales que estén en posesión de los sujetos obligados. Algunas de esas disposiciones prevalecen en la actual y vigente Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES, 2016), por lo que se omiten en este apartado para evitar repeticiones y debido a que la LTAIPES (2016) abrogó los ordenamientos antes descritos.

#### **4. Transparencia y acceso a la información pública**

En este inciso se analiza la LTAIPES, publicada en el *BO* el 28 de abril de 2016. Ese ordenamiento es de orden público y de observancia general (LTAIPES, 2016, art. 1°).

El objeto de la LTAIPES (2016) es garantizar el derecho humano de acceso a la información pública que esté en posesión cualquier sujeto obligado por dicho ordenamiento (art. 1°). Aunado a ello, se contempla que se pueden aplicar de manera supletoria los siguientes ordenamientos: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2021), Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de los Municipios (2017), así como los lineamientos que indiquen el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y demás disposiciones relacionadas con la materia (LTAIPES, 2016, art. 1°).

Los objetivos de la LTAIPES (2016) son los siguientes: definir las competencias del organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información; establecer las bases y los procedimientos para el ejercicio del derecho al acceso a la información; detallar cuál es la información de interés público que debe difundirse; regular la organización y el funcionamiento del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; promover, difundir y fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, garantizar la publicación de información oportuna, verificable, actualizada y completa; establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones (art. 2°).

Es importante señalar que la LTAIPES (2016) contempla el acceso a la información como un derecho humano, puesto que indica que todas las personas pueden solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información que esté en posesión de los sujetos obligados, ya que toda la información que produzcan, adquieran o tengan en su posesión es pública y accesible, de acuerdo con lo dispuesto en los términos y las condiciones que indica dicho ordenamiento (art. 4°).

Se contempla que toda información que se relacione con violaciones graves a los derechos humanos, con delitos de lesa humanidad o que refiera actos de corrupción, no podrá ser clasificada de reservada (LTAIPES, 2016, art. 5°). Incluso el estado está obligado a garantizar a todas las personas el efectivo acceso a este tipo de información (art. 6°).

La LTAIPES (2016) indica que la interpretación del derecho de acceso a la información y la clasificación de esta deben hacerse bajo los principios establecidos en la carta magna, en los tratados internacionales de los que México forma parte y conforme a la LGTAIP (2021). Aunado a ello, para la aplicación y su interpretación, deberá prevalecer en todo momento el principio de máxima publicidad, junto con los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, indivisibilidad, interdependencia, interpretación, legalidad, objetividad, pro persona, profesionalismo, progresividad, transparencia e universalidad (LTAIPES, 2016, arts. 7° y 8°).

Cabe destacar que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, ninguna persona podrá ser objeto de averiguación judicial o administrativa y se procurará un trato igualitario para todas las personas y sin discriminación alguna (LTAIPES, 2016, arts. 9° y 10°).

La información que esté en posesión de los sujetos obligados debe ser siempre pública, completa, oportuna y accesible, escrita en un lenguaje sencillo y gratuita. Además, solo puede cobrarse por ella cuando sea necesario recurrir a algún modo de reproducción o de entrega. No es necesario que el solicitante acredite interés alguno o justifique el uso de la información. Debe brindarse mayor protección en el caso de que el solicitante omita algunos preceptos jurídicos, ya que el Instituto debe suplir cualquier deficiencia en las solicitudes para garantizar en todo momento el derecho al acceso a la información (LTAIPES, 2016, arts. 11-16).

La LTAIPES (2016) contempla que los sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información que tengan en su poder son el Poder Ejecutivo del estado y sus dependencias; las entidades y los órganos de administración pública estatal centralizada y descentralizada; el Poder Judicial estatal y sus órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y dependencias; el Poder Legislativo de la entidad, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización; los ayuntamientos y sus dependencias; los órganos autónomos contemplados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y demás leyes estatales; los sindicatos, las instituciones y las entidades de interés público que reciban recursos públicos; los organismos electorales, los partidos políticos, los candidatos independientes y las asociaciones políticas; las personas privadas, físicas o morales que reciban recursos públicos para su ejercicio o tengan carácter de autoridad; las instituciones de educación superior que reciban recursos públicos; los fideicomisos, las empresas paraestatales y los fondos públicos (art. 22).

Los sujetos obligados deben cumplir con la constitución del Comité de Transparencia y las unidades de transparencia, designar a los titulares de sus unidades, proporcionar capacitación al personal que forme parte de estas, mantener actualizados sus sistemas de archivos, promover la generación de la información de manera abierta y accesible, proteger aquella información que sea clasificada de reservada o confidencial, asegurar la protección de datos personales, mantener pública y actualizada la información sobre sus obligaciones, contar con infraestructura y equipo para garantizar el efectivo acceso a la información, contar con medios electrónicos con registros y buscador, entre otras cosas (LTAIPES, 2016, art. 23).

Los sujetos obligados tienen prohibido retirar información derivada del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de sus portales de internet, así como declinar solicitudes de acceso a la información o decir que es inexistente una información que estén obligados a entregar (LTAIPES, 2016, art. 29).

Hay que subrayar que toda aquella información que recaben los fideicomisos públicos, mandatos o contratos análogos, será de acceso público y los sujetos obligados deberán publicarla. En caso de tratarse de fideicomisos no considerados entidades paraestatales, paramunicipales o privados que involucren recursos

públicos, solamente la información que otorguen versará sobre la aplicación de dichos recursos (LTAIPES, 2016, arts. 26-28).

Acerca del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, hay que decir que su objetivo es fortalecer la comunicación, el diálogo y la vinculación para funcionar como un instrumento de cooperación y colaboración entre la coordinación interinstitucional de todos aquellos que aportan a la transparencia, al acceso a la información y a la rendición de cuentas en el estado de Sonora, por lo cual dicho sistema estará integrado por el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016), los tres poderes, las secretarías de la Contraloría General, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo y la de Educación y Cultura, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización y los gobiernos municipales del estado de Sonora (LTAIPES, 2016, arts. 31 y 32).

Por otra parte, este ordenamiento describe las facultades que le corresponden al Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016), el cual, por tratarse de un organismo público y autónomo, puede interpretar los ordenamientos en materia de transparencia, conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones de los sujetos obligados; imponer las medidas de apremio; solicitar la facultad de atracción al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; promover la cultura de la transparencia; difundir y promover el ejercicio del derecho al acceso a la información; establecer políticas de transparencia proactiva; suscribir convenios de colaboración y garantizar las condiciones de accesibilidad, entre otras facultades (LTAIPES, 2016, art. 34).

Es menester señalar que el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016), tiene también la facultad de definir la estructura, la forma, el modo de su organización y funcionamiento internos. Su patrimonio se conforma de las partidas que establezca el presupuesto anual de egresos, demás aportaciones que realicen los gobiernos federal, estatal y de los ayuntamientos, así como de subsidios y otras aportaciones (LTAIPES, 2016, arts. 35 y 36).

El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016) debe tener un consejo general, el cual es el órgano supremo, al que se le denomina pleno. Está integrado por tres comisionados o comisionados propietarios, los cuales durarán en dicho cargo siete años sin posibilidades de ser reelegidos (LTAIPES, 2016, art. 42). Entre las actividades que el pleno debe desarrollar está autorizar el ejercicio de los recursos que formen parte del patrimonio del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016), emitir los lineamientos que provean lo necesario para la correcta administración, control y fiscalización de su patrimonio y acordar el proyecto del presupuesto de egresos (LTAIPES, 2016, art. 37, fracciones I y V, y art. 38).

El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016) tendrá un consejo consultivo colegiado que estará integrado por tres ciudadanos, los cuales solo serán designados como consejeros honoríficos y cuyo cargo tendrá una duración de tres años (LTAIPES, 2016, art. 53). Las atribuciones de ese consejo serán opinar sobre el programa anual de trabajo y los proyectos de presupuesto, acerca de temas importantes de transparencia y mejora continua para el ejercicio de las funciones, así como analizar y proponer la ejecución de programas, proyectos en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (LTAIPES, 2016, art. 55, fracciones I y V).

Al mismo tiempo, la LTAIPES (2016) establece que los sujetos obligados deben crear un comité de transparencia colegiado y conformado por el encargado de la dirección jurídica, la dirección administrativa y el

titular de la unidad de transparencia. Estos comités deben estar registrados ante el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016), y sus funciones consisten en instruir, coordinar y supervisar aquellas acciones y procedimientos en cuanto a la eficacia en la gestión de las solicitudes de transparencia; confirmar, modificar o revocar aquellas determinaciones referentes a la clasificación de información y declaración de inexistencia o incompetencia; ordenar a las áreas competentes la producción de información derivada de sus facultades; establecer políticas para facilitar la obtención de información; promover la capacitación en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, entre otras funciones que indica el artículo 57.

Así, las principales funciones de las unidades de transparencia que los sujetos obligados deben tener habilitadas, son recabar y difundir la información que establece este ordenamiento, así como recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información, además de auxiliar a los particulares con la elaboración de sus solicitudes (LTAIPES; 2016, art. 58).

Hay que subrayar que la LTAIPES (2016) incorpora la sección de transparencia proactiva, la cual indica que el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016) debe emitir políticas de transparencia que acaten lo indicado por los lineamientos generales que previamente ha definido el Sistema Nacional de Transparencia (art. 63). Incluso se incorpora la figura del gobierno abierto, en el sentido de que el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016) debe coadyuvar, junto con los sujetos obligados y demás representantes de la sociedad civil, a implementar mecanismos de colaboración y políticas que mejoren el desempeño gubernamental y atiendan demandas específicas de la sociedad acompañadas de su solución (Art. 67).

Por otro lado, los sujetos obligados deben poner a disposición de los particulares y mantener actualizada en sus portales de internet toda aquella información relativa a su estructura orgánica, al salario y los niveles de los servidores públicos bajo su cargo, además de los servicios, los trámites, los requisitos y los formatos, el perfil de los puestos y las declaraciones patrimoniales, junto con las demás disposiciones que marca el artículo 81 de la LTAIPES (2016).

La LTAIPES (2016) detalla de manera específica cuáles son las obligaciones que les corresponden a los tres poderes; a los ayuntamientos del estado; a la Comisión Estatal de Derechos Humanos; al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; al Tribunal Estatal Electoral; al Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora; a las Universidad de Sonora, la Universidad Estatal de Sonora, al Instituto Tecnológico de Sonora y a las demás instituciones de educación superior que reciban recursos públicos; a los partidos políticos; a los sindicatos; a los fideicomisos, mandatos y contratos análogos y a las personas físicas o morales que reciban recursos públicos o realicen actos de autoridad (Arts. 82-93).

También se contempla en este ordenamiento el tratamiento de la información como reservada o clasificada. La primera corresponde a la posibilidad que tienen los sujetos obligados de reservar información hasta por cinco años. Por mencionar algunos ejemplos, puede tratarse de información que pongan en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; que comprometa la seguridad pública del estado o los municipios; que cause algún perjuicio u obstruya actividades para prevenir el delito, actividades relativas a auditorías en cumplimiento de leyes, entre otros ejemplos que enumera el artículo 96 de la LTAIPES (2016).

En cuanto a la información clasificada, esta comprende todos aquellos datos que incluyan información sobre la vida privada de alguna persona que pueda ser identificada, por lo que debe de mantenerse el carácter de confidencial. Solo los sujetos obligados podrán tener acceso a dichos datos (LTAIPES, 2016, art. 107).

Todas las unidades de transparencia están obligadas a garantizar las condiciones para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información. Por eso la LTAIPES (2016) especifica el procedimiento de este derecho. Al respecto, cualquier persona, sin necesidad de un representante legal, podrá solicitar información sin tener que acreditar interés alguno, ya sea a través de una unidad de transparencia o mediante la plataforma nacional, oficinas designadas o medios aprobados por el Sistema Nacional de Transparencia (arts. 117 y 118).

En caso de que la solicitud de información se someta a una unidad de transparencia que no sea competente, esta deberá definir cuál es la autoridad competente en un término de tres días hábiles (LTAIPES, 2016, art. 125). Por ende, la respuesta a cualquier solicitud de información deberá notificarse a la persona interesada en un tiempo que no exceda los quince días (art. 129).

Existe la posibilidad de que las respuestas a las solicitudes de información no sean de conformidad con lo solicitado por el particular, ya sea porque la información sea inexistente, se declare la incompetencia del sujeto obligado, se reciba información incompleta o bien porque la clasificación de la información sea errónea. Por ello, la LTAIPES (2016) contempla el recurso de revisión ante el instituto o la unidad de transparencia correspondiente, puesto que de esta manera el particular podrá inconformarse en un plazo de quince días siguientes a la fecha en que recibió la notificación de la respuesta o venció el plazo de su notificación (arts. 138 y 139).

Ahora bien, si la resolución que recibió el particular mediante el recurso de revisión tampoco es de su entera satisfacción, podrá solicitar que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o el Poder Judicial de la Federación emitan un nuevo fallo que obligue al sujeto obligado a cumplirlo, en caso de resultar a favor del particular (LTAIPES, 2016, arts. 156 y 159).

Para finalizar con el análisis de la LTAIPES (2016), el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016) tiene la posibilidad de decretar y ejecutar diversas acciones, como medidas de apremio y sanciones, para obtener el cumplimiento de sus resoluciones y asegurar que todas las personas puedan ejercer su derecho al acceso a la información de forma cabal (arts. 162, 165 y 168).

## **5. Discusión y reflexiones finales**

Se discuten a continuación las principales diferencias que se encontraron entre los ordenamientos previamente descritos. Por un lado, la LAIPES (2005) establecía que sus disposiciones eran de orden público e interés social. En cambio, la LTAIPES (2016), aunque también es de orden público, tiene carácter de observancia general.

En la legislación de 2005 las disposiciones para el acceso a la información procuraban salvaguardar, por un interés a favor de la sociedad, los bienes y los valores legislados, lo que se estableció como un ordenamiento de carácter obligatorio para todas las personas que protege el derecho al acceso a la información pública.

Después de la reforma del artículo sexto constitucional, publicada en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia (2014), trajo consigo la modificación de diversos ordenamientos para sentar las nuevas bases que garantizaran el derecho a la información, la transparencia y la protección de datos, así que de este modo se homogeneizó la legislación diversa en materia de transparencia que existía hasta entonces en las entidades federativas.

Otra observación importante es que la LAIPES (2005) no estipula que el acceso a la información sea un derecho humano, sino que solo procura garantizar el acceso a la información. En cambio, en la LTAIPES (2016) se establece y a lo largo de todo el ordenamiento se procura que se garantice el *derecho humano* de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad. Lo cual fue consecuencia del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la CPEUM (2011), que reformó el artículo primero constitucional y realizó una modificación en materia de derechos humanos que constituyó las bases del sistema de control general de constitucionalidad y convencionalidad (Nava, 2018, p. 190). Además, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver la Contradicción de tesis 293/2011 (2013), asentó lo siguiente: 1) las normas de los derechos humanos de fuentes internacionales tienen rango constitucional; 2) si la CPEUM establece una restricción expresa a un derecho humano, se estará a lo que disponga el texto constitucional y 3) todas las sentencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), aun cuando México no sea parte de ella, son vinculatorias para todos los jueces mexicanos, siempre que sean más favorables a la persona (Nava, 2018, p. 189).

Así, queda establecido que el derecho de acceso a la información pública constituye un derecho fundamental que la federación y todos los estados de la república deben respetar y garantizar. También deben promover la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad en el acceso a la información.

Otra de las diferencias que se encuentran entre la LAIPES (2005) y la LTAIPES (2016), es que la segunda contempla diversos ordenamientos federales en materia de transparencia, como las disposiciones supletorias en caso de no estar previstas por dicha ley, lo cual se considera un avance respecto de la LAIPES (2005), que no especificaba ordenamientos supletorios ni contenía disposiciones que se relacionaran con otras legislaciones, de modo que ahora los particulares pueden tener asegurado su derecho de acceso a la información en congruencia con las disposiciones federales y los acuerdos internacionales.

La LTAIPES (2016) no permite violaciones a los derechos humanos ni actos de corrupción, puesto que sus disposiciones siguen lo estipulado en la CPEUM (2023) y en los tratados internacionales en los que México participa, con lo cual se presupone una más amplia cobertura del derecho de acceso a la información. En cambio, en la LAIPES (2005) no se garantizaba este derecho como derecho fundamental, ni mucho menos evitaba actos que vulneraran tal mandato.

El progreso de la LTAIPES (2016) es evidente, pues se incluyen en ella nuevas disposiciones en relación con la transparencia proactiva (arts. 63-66) y el gobierno abierto (arts. 67-72), además de que amplía las obligaciones para que más sujetos obligados (arts. 22-29) acaten dicho ordenamiento. Anteriormente la LAIPES (2005) permitía el acceso a la información con pocos instrumentos jurídicos, acercar a los particulares a la información que tenía en su poder la autoridad, pero gracias a las reformas constitucionales que reconocen que el acceso a la información es un derecho fundamental, los particulares ahora cuentan con más herramientas jurídicas para ejercer su derecho. Por eso resulta importante realizar un análisis, como el presente, para identificar la forma en que surgió el acceso a la información pública y qué progreso ha tenido, puesto que muchas veces pueden darse por sentado los derechos o no se reconoce la importancia que tienen, cuando ellos conforman una serie de instrumentos que todas las personas pueden utilizar para conocer el actuar del gobierno y exigirle que se apegue a la ley.

La legislación en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de Sonora ha progresado a la par con la protección y la tutela que establecen los distintos ordenamientos federales e internacionales, ya que reconocen y garantizan la protección al derecho humano del acceso a la información pública a todas las personas.

Es importante que ese derecho siga vigente en los ordenamientos jurídicos y se proteja, porque permite a la sociedad conocer y evaluar el actuar de los gobiernos, así como el desempeño de los servidores públicos, pues promueve la rendición de cuentas y la constante vigilancia del ejercicio del poder en los distintos niveles de gobierno (Hernández y Álvarez, 2015). Aunado a ello, este derecho se considera un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia (Hernández y Álvarez, 2015).

A través del análisis realizado en este capítulo es visible la forma en que evolucionó el derecho al acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la protección de datos en Sonora. Es importante que no solo se difunda de manera constante su conocimiento y uso entre todas las personas, sino que también es sustancial que prevalezca como un derecho humano, con el objetivo de evitar que en el futuro se retroceda o se restrinja su aplicación y contenido, pues queda claro que su empleo está cada vez más integrado a la vida cotidiana de todas las personas, ya que ha atravesado distintos ámbitos (personal, laboral, escolar y político, entre otros) y resulta indispensable que siempre se exija, se observe y se proteja este derecho humano.

## Referencias

- Carbonell, M. (2009). *Constitución y transparencia: Consideraciones para Sonora*. Hermosillo: Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (06 de junio de 2023). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Contradicción de tesis 293/2011 (2013). Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT293-2011.pdf>
- Decreto núm. 39, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. (12 de agosto de 2013). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2013/agosto/2013CXCII13II.pdf>
- Decreto núm. 63, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora, de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, del Código Fiscal del Estado de Sonora y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2007. (14 de agosto de 2007). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2007/agosto/EE614AGOSTO2007.pdf>

- Decreto núm. 153, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. (26 de diciembre de 2011). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2011/diciembre/2011CLXXXVIII51VI.pdf>
- Decreto núm. 245, que reforma el artículo quinto transitorio de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado. (29 de diciembre de 2005). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2005/diciembre/2005CLXXVI52I.pdf>
- Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (20 de julio de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (10 de junio de 2011). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. (07 de febrero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014#gsc.tab=0)
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (6 de diciembre de 1977). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=0)
- Hernández, M. L., y Álvarez, J. P. (2015). *La transparencia y el derecho de acceso a la información en México*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES) (Ley núm. 156). (25 de febrero de 2005). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2005/febrero/2005CLXXV16II.pdf>
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios (LRSPeM). (18 de julio de 1874). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de [https://stjsonora.gob.mx/acceso\\_informacion/marco\\_normativo/LeyResponsabilidadesServidoresPublicos.pdf](https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/LeyResponsabilidadesServidoresPublicos.pdf)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES) (Ley número 90). (28 de abril de 2016). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2016/abril/2016CXCXVII34II.pdf>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). (20 de mayo de 2021). Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)
- Lineamientos Generales para el Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora. (10 de julio de 2006). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/ISO/Externos/02/lineamientos\\_de\\_acceso\\_al\\_inf\\_publica.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/ISO/Externos/02/lineamientos_de_acceso_al_inf_publica.pdf)

- Lineamientos Generales para el Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora. (13 de febrero de 2014). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2014/febrero/2014CXCIII13IV.pdf>
- Nava, S. O. (2018). Reformas estructurales del siglo XXI. El caso de la transparencia y el acceso a la información. En O. Granados, X. Puente de la Mora y E. Betanzos (coords.), *Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades* (pp. 176-222). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Soto, D. (s. f.). *Derecho de acceso a la información*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de [https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion#\\_ftn6](https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion#_ftn6)

# TRANSPARENCIA JUDICIAL EN SONORA: RETROCESO TRAS LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA DE 2016

Lourdes Encinas Moreno<sup>1</sup>

## 1. Introducción

La reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 2014), que derivó en la armonización legislativa de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES, 2016) en Sonora, representó un retroceso en las obligaciones específicas del Poder Judicial del Estado de Sonora, porque se incluyó una limitación en la publicación de sentencias que no estaba prevista en el marco normativo anterior, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES, 2005), misma que tuvo que subsanarse a través de una modificación posterior.

En este capítulo se abordará el desarrollo que ha tenido ese mandato, es decir, la publicación de sentencias por parte del Poder Judicial del Estado de Sonora, así como las omisiones del órgano garante (Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales) en la actualización de sus lineamientos técnicos, que fueron en detrimento del derecho de acceso a la información.

## 2. Breve aproximación a la transparencia judicial

Si bien el concepto de transparencia judicial está aún en desarrollo, se asume como una dimensión del derecho de acceso a la información pública en su sentido amplio, y contempla lo referente a las diligencias en los tribunales, el desempeño de las personas juzgadas, así como la forma en la que los poderes judiciales ejercen el presupuesto público.

Caballero (2009) categoriza la información judicial en tres tipos: la que se produce con motivo de la actividad jurisdiccional del Poder Judicial, la que se relaciona con la organización administrativa de dicho poder y aquella que se asocia con quienes se encargan de la función jurisdiccional.

Por su parte, Castillo (s. f.) señala que el acceso a la información judicial produce efectos en dos esferas: la interna, que permite conocer, evaluar y mejorar el rendimiento de los órganos jurisdiccionales, tanto en materia

---

<sup>1</sup> Periodista. ORCID iD: 0000-0002-8503-3391 [encinaslourdes@gmail.com](mailto:encinaslourdes@gmail.com)

de productividad como de desempeño y la externa, relacionada con potenciar la rendición de cuentas y el actuar como mecanismo regulador de la demanda de la tutela judicial.

Alemanno y Stefan (2014) van más allá cuando señalan que la aplicación del principio de apertura en los entornos judiciales es una forma de mejorar la protección de los derechos fundamentales de las personas.

A manera de propuesta, la transparencia judicial debe ser una obligación de las instituciones que conforman el sistema judicial, la cual consiste en garantizar que las personas ejerzan el derecho de libre acceso a la información que dichas instituciones produzcan, administren o resguarden (en juzgados y tribunales y sobre la selección y desempeño de jueces y magistrados) con motivo de su actividad jurisdiccional o de su actividad administrativa (relativa al ejercicio del presupuesto público asignado y al funcionamiento de su organización interna). Además, la información debe ser abierta en cuanto a participación ciudadana, colaboración, datos estadísticos, análisis de temas judiciales y guías para tener acceso a la información judicial.

### **3. Obligaciones de transparencia del poder judicial**

A escala internacional, la transparencia judicial encuentra sustento en el artículo 14° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); el artículo 8°, numeral 5, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969); el artículo 6°, numeral 1, del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (1950), y el articulado del 56 al 60 del Código Iberoamericano de Ética Judicial (2006), que expone lo que concierne a la apertura que deben tener los jueces para transparentar sus acciones y ofrecer información útil y comprensible a las personas.

Como uno de los tres poderes que integran el Estado mexicano (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 1917, artículo [art.] 49), el Poder Judicial es uno de los sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2015) a transparentar su actividad, tanto administrativa como jurisdiccional, respetando los límites establecidos en los artículos 80, 81 y 82 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSSO, 2017). Esos artículos regulan el manejo que debe darse a la base de datos en posesión de instancias de seguridad, procuración y administración de justicia.

En México, las obligaciones específicas de transparencia judicial están establecidas en el artículo 73 de la LGTAIP (2015), en la cual se consigna la información que los poderes judiciales deben poner a disposición del público.

En Sonora, las obligaciones de transparencia del Poder Judicial del Estado de Sonora se enmarcan en los artículos 22°, 81° y 84° de la LTAIPES (2016), y la responsabilidad recae sobre el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora (STJES).

### **4. La importancia de publicar las sentencias**

En cuanto a la función jurisdiccional, la publicación de sentencias se considera uno de los elementos de la transparencia judicial, porque es en ellas donde queda establecido el criterio de los juzgadores para decidir sobre un asunto. Son, además, la voz de los poderes judiciales y una vía de comunicación, tanto con las partes de un litigio, como con la sociedad. Rumoroso (s. f.), afirma que la sentencia es el acto más importante de la función jurisdiccional, “toda vez que constituye el punto culminante de todo proceso” (p. 2).

Según Nava (2010), las sentencias también son un elemento de gran importancia en un Estado democrático, donde los actos de todos los que integran los órganos de poder se someten al imperio del orden legal. Mijangos le atribuye una función pedagógica, por lo que considera necesario hacerlas accesibles y de fácil consulta, “las sentencias no solo son importantes para resolver una controversia, sino que [también] tienen una función de pedagogía cívica: le enseñan a la ciudadanía a entender su Constitución y las reglas con las que tiene que vivir y convivir” (Vela, 2019, s. p.).

## 5. La obligación de publicar sentencias

En México, los poderes judiciales tienen la obligación de publicar las versiones públicas de las sentencias que se emitan en sus órganos jurisdiccionales, desde los juzgados del fuero común hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En las versiones públicas deben eliminarse la información personal y cualquier dato que pueda llevar a la identificación de las partes de un litigio. Sin embargo, esta obligación no ha sido consistente, ya que pasó de tener un sentido amplio a uno limitado, para luego volver a su acepción original.

### 5.1 Limitante a la obligación de publicar sentencias

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia (2014). Derivado de esa publicación, en 2015 se realizaron diversas adecuaciones al marco normativo. Entre esas adecuaciones está la inclusión de la fracción II en el artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto por el que se expide la LGTAIP, 2015) para establecer que se publicarían únicamente las sentencias que se consideraran de “interés público”, limitación que no existía anteriormente en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 (LFTAIPG), ya que solo se establecía que hubiesen causado estado o ejecutoria (es decir, que ya no pudieran modificarse en una instancia superior) (LFTAIPG, 2002, art. 8), pero no se consideraba que unas sentencias eran más importantes que otras. Además, en ningún momento se definió el concepto de *interés público*, dejándolo a la interpretación de los poderes judiciales, tanto en el ámbito federal, como en el de cada entidad federativa.

Cuando el Congreso del Estado de Sonora realizó la respectiva armonización a la legislación estatal (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora [LTAIPES], publicada en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora* el 28 de abril de 2016), se incluyó esa misma limitación, que tampoco existía en la norma estatal anterior (LAIPES, 2005), con el agregado de que en lugar de retomar el concepto de interés público se estableció el de “sentencias relevantes” (LTAIPES, 2016, art. 84º fracción I, inciso f). Al igual que en la LGTAIP (2015), no se definió qué se entendía por *relevantes* ni cuál sería el criterio para categorizar las sentencias.

Con el propósito de distinguir bien los conceptos de *interés público* y *sentencias relevantes*, se hizo la solicitud de acceso a la información (folio 00775019), para preguntar al STJES si la instancia tomaba ambos términos como sinónimos y si había realizado alguna interpretación jurídica de ellos. La institución respondió que los dos “conllevan el mismo análisis y tratamiento en tanto que implican la misma relevancia” (Poder Judicial del Estado de Sonora, 2019, oficio UT 398/2019), con base en lo establecido en el Anexo IV de los Lineamientos Técnicos

Generales, del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema... por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales, 2016), que versa sobre el Poder Judicial federal y sobre el Poder Judicial de las entidades.

Tabla 1. Artículos referentes a las sentencias

<p>Art. 73, f II, LGTAIP (2015) I [...]</p> <p>II. Las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público.</p> <p>II. a V.</p> <p>(Posterior a la emisión de la ley en 2015 y antes de la reforma de 2020, que se abordará más adelante.)</p>	<p>Art. 84, f I, f), LTAIPES (2016)</p> <p>I. El Supremo Tribunal de Justicia: a) [...] e)</p> <p>f) Versión pública de las sentencias relevantes, así como ejecutorias sobresalientes pronunciadas por el Pleno y las Salas, con los respectivos votos particulares si los hubiere [...]</p> <p>II a XI</p> <p>(Posterior a la emisión de la ley local en 2016 y antes de la reforma de 2021, que se abordará más adelante.)</p>
---	---

Fuente: elaboración propia con base en la LGTAIP (2015) y en la LTAIPES (2016).

5.2 ¿Qué se entendió por interés público?

Ni en la LGTAIP (2015) ni en la LTAIPES (2016) se definieron los conceptos de interés público o relevantes para efectos de publicar las sentencias. Lo más cercano a ello fue el mencionado Anexo IV de los Lineamientos Técnicos Generales del Sistema Nacional de Transparencia (Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema, 2016), que se refería a las sentencias de interés público como las que abordaban “aquellos asuntos que durante su proceso de resolución trataron puntos controvertidos que le otorgan importancia jurídica y social y, por tanto, se consideran asuntos trascendentales para la nación, los cuales deben darse a conocer a la sociedad de manera oportuna” (Acuerdo del Consejo Nacional del SNT..., 2016). Sin embargo, el anexo no necesariamente establecía un criterio estandarizado y que no dejara lugar a dudas; y su interpretación quedó entonces a merced de cada uno de los poderes judiciales del ámbito federal y de los estados.

En el mismo oficio (UT 398/2019) se dio respuesta a las solicitudes de acceso a la información (folios 00773419 y 00774919), fechado el 13 de junio de 2019, el STJES manifestó que hasta ese momento no había emitido un criterio propio para determinar qué era una sentencia relevante con base en el contexto estatal, porque se apegaba de nueva cuenta a lo estipulado en el citado Anexo IV. Por lo tanto, la publicación de las sentencias quedó sujeta a conceptos ambiguos, que favorecieron la discrecionalidad, contrarios al principio de máxima publicidad.

5.3 ¿Cuántas sentencias se consideraron relevantes?

En el oficio de respuesta (UT 398/2019) a las solicitudes de acceso a la información (folios 00828720, 00828920 y 00829020), se informa que entre el 1 de mayo de 2016 y el 30 de abril de 2020, las salas mixtas del STJES

emitieron 3 509 resoluciones, de las cuales solo 11 se consideraron relevantes y fueron publicadas en su página de internet con ese carácter (siete de tipo civil y cuatro de tipo penal). Esa cifra representa 0.31% del universo total de las sentencias emitidas durante cuatro años. En la sección de sentencias del portal de internet del STJES, se pudo verificar que en el referido periodo se publicaron más sentencias de las que se consideraron relevantes, pero no todas las sentencias que emitieron.

En respuesta a las solicitudes de transparencia 00133021 y 00133121, el STJES informó que entre el 28 de abril de 2016 y el 28 de abril de 2020, los juzgados de primera instancia emitieron 82 981 sentencias, de las cuales se publicaron 1 255 en su página de internet, que representan 1.5% y puso el énfasis en que se trató de un ejercicio de transparencia proactiva, pues fueron más que las que exige la ley. Sin embargo, este acto de proactividad resulta igualmente limitado porque, de haber seguido el principio de máxima publicidad, todas las sentencias emitidas debieron haberse considerado relevantes y debieron publicarse.

## **6. Nueva reforma para publicar todas las sentencias**

La limitación de publicar solo las sentencias de interés público y la carencia de una definición precisa y estandarizada sobre ese concepto, llevó a algunas organizaciones ciudadanas a promover una reforma para eliminar esa restricción mediante el argumento de que todas las sentencias tienen relevancia, por lo que ponerlas a disposición de la sociedad resulta útil para la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito judicial.

Por eso surgió el colectivo Lo Justo es que Sepas, integrado por las organizaciones civiles nacionales México Evalúa, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Equis Justicia para las Mujeres, Artículo 19°, Controla tu Gobierno, Borde Político y Fundar Centro de Análisis e Investigación. El 9 de abril de 2019, este colectivo presentó a la Cámara de Senadores la propuesta Lo Justo es que Sepas, para reformar la fracción II del artículo 73° de la LGTAIP (2015) con el objeto de quitar la limitación de interés público en la obligación de publicar las sentencias.

El Senado aprobó la propuesta el 17 de octubre del mismo año, se ratificó en la Cámara de Diputados el 29 de julio de 2020 y se publicó en el *DOF* el 13 de agosto (Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 73, 2020). El plazo para entrar en vigor fue de 180 días. A partir de esa fecha, el Congreso de la Unión y los congresos estatales tuvieron el mismo término para realizar las adecuaciones normativas correspondientes, de tal suerte que para agosto de 2021 la normatividad estatal debía estar actualizada. Ese mismo mes los poderes judiciales debían tener publicada, en su versión pública, el total de las sentencias emitidas.

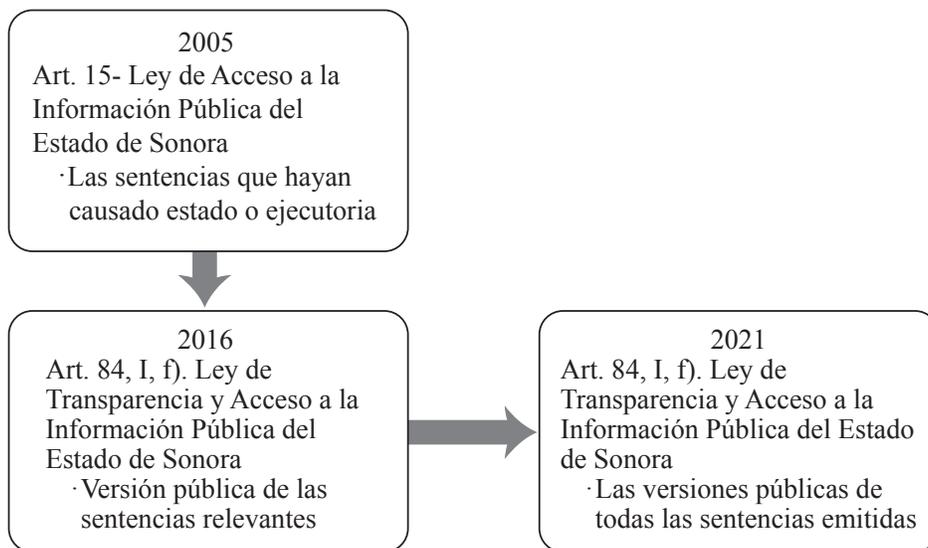
## **7. La armonización en Sonora**

En Sonora, la reforma entró en vigor el 10 de febrero de 2021, previa publicación en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* el 28 de enero del mismo año del decreto de reforma al artículo 84°, fracción I, inciso f de la LTAIPES (2016), decreto que establecía la obligatoriedad que tiene el STJES para publicar la versión pública de todas las sentencias emitidas en sus órganos jurisdiccionales.

Derivado de ello y de la actualización de los lineamientos (Lineamientos técnicos generales para la publicación..., 2021) del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), el STJES habilitó un buscador de sentencias en su página de internet, enlazado a la Plataforma Nacional de Transparencia. Si bien este buscador mejora la consulta y está desglosado por distrito judicial, instancia, materia, fecha, entre otras categorías, solo ofrece aquellas

sentencias publicadas a partir del 8 de febrero de 2021. No tiene archivo histórico y la sección no está claramente identificada: en la portada del sitio aparece un solo botón llamado “sentencias”, pero no hay nada que indique que se trata de un buscador especializado.

Figura 1. Cronología de la normatividad estatal en materia de transparencia y acceso a la información pública



Fuente: elaboración propia.

## 8. Omisión del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Tras la armonización legislativa de 2016, en el artículo tercero transitorio de la LTAIPES (2016) se dio al Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI) un plazo de seis meses, contados a partir de que la ley entrara en vigor, para emitir y publicar en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* los lineamientos de esta ley.

En el artículo cuarto transitorio se señaló que los sujetos obligados seguirían publicando la información en los mismos términos que reglamentaba a la ley anterior, mientras no se aprobaran los lineamientos para los supuestos contemplados en trece artículos, entre ellos el 84º, referente a la publicación de sentencias del Poder Judicial del Estado de Sonora. Sin embargo, mediante la información que proporcionó el ISTAI (oficio UT 597/2020), se pudo constatar que, en lo que respecta a ese aspecto, no se llevó a cabo la actualización.

En la respuesta que el STJES dio a las solicitudes de acceso a la información (solicitudes con folios 00828720, 00828920 y 0082902), con fecha 25 de septiembre de 2020 (oficio UT 597/2020), se señaló que las sentencias que se publicaron con carácter de relevantes en el periodo cuestionado (28 de abril de 2016 a 28 de abril de 2020), fueron las únicas que cumplían con lo establecido en el artículo 84º, fracción I, inciso f de la LTAIPES (2016), y con los artículos 14 y 93 de los Lineamientos Generales para el Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora (2014), elaborados por el ISTAI: es decir, haberse dictado y/o causado estado en

el mismo trimestre de que se trate y no referirse a asuntos especificados en el segundo párrafo del artículo 14 de los Lineamientos (2014), como los que se refieran a menores o incapaces, asuntos del orden familiar en los que se ponga en peligro la integridad de los menores, cuestiones de delitos sexuales o aquellos en los que se ponga en peligro la integridad personal o moral de las víctimas, así como en las que aparezca información que se considera reservada o confidencial.

Antes de la armonización de 2016 y de la entrada en vigor de la LTAIPES (2016), la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Sonora (LTAIPES, 2016), establecía en su artículo decimoquinto que el Poder Judicial del Estado de Sonora debía hacer públicas las sentencias que hubiesen “causado estado o ejecutoria”, esto es, aquellas que ya habían quedado firmes y que no podían ser modificadas por ninguna instancia superior, lo que no se mantuvo en la nueva normativa, LTAIPES (2016).

Con la entrada en vigor de la LTAIPES (2016), la LAIPES (2005) quedó abrogada y, como se mencionó anteriormente, el ISTAI debió emitir los lineamientos acordes a las nuevas responsabilidades de los sujetos obligados. Por lo tanto, se preguntó al Instituto por qué en dichos lineamientos no había conformidad con lo estipulado en la nueva legislación en cuanto a la publicación de sentencias. La respuesta fue que no se consideró necesario hacer una actualización sobre ese punto:

Los Lineamientos Generales de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora a la que se refiere el solicitante, fueron emitidos previamente a la emisión de la nueva Ley y ante la nueva Legislación el Instituto en sesión de fecha 31 de mayo de 2016 emitió acuerdo que dio vigencia para la aplicación de los Lineamientos en lo que no contravenga a las nuevas disposiciones, en tal orden es que se encuentra impresa tal obligación a la cual la fecha no se ha discutido la contravención de la artículo 14 a la Ley de Transparencia en beneficio del derecho humano. (Oficio UE/ISTAI 219/2020)

Al no realizar la actualización para esta obligación de publicar sentencias relevantes, el órgano garante dejó que sus Lineamientos técnicos (2016) estuvieran por encima de la LTAIPES (2016), la cual no dispuso que las sentencias debían haber causado estado o ejecutoria para su publicación (art. 84, fr. I, inciso f), como tampoco lo hizo la LGTAIP (2015, art. 73, fr. II). Incluir una limitación que ni la LGTAIP (2015) ni la estatal (LTAIPES, 2016) preveían, va en detrimento del derecho al acceso a la información y está en pugna con el principio de legalidad, como resolvió la SJCJN en un caso similar que a continuación se expone.

## **9. Vicio constitucional en lineamientos del SNT**

En 2018, el colectivo ciudadano nacional Lo Justo es que Sepas promovió ante la SCJN el juicio de amparo número 271/2020 que ponía en evidencia la inconstitucionalidad del articulado de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas (Decreto 603, 2016) que establecía la obligación de publicar solo las sentencias de interés público (art. 43, fr. II), así como las omisiones del Poder Judicial de ese estado entre 2016 y 2017.

El colectivo también reclamó los Lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información (2016) de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31° de la LGTAIP (2015), que deben difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, en específico el anexo IV, fracción II, que versan sobre los poderes judiciales.

El asunto se turnó al ministro José Luis González Alcántara Carrancá, en la Primera Sala de la SCJN, quien el 3 de febrero de 2021 falló a favor del colectivo (Amparo 271/2020). En su resolución señaló que todas las sentencias deben estar publicadas en los sitios de internet de los poderes judiciales federales y estatales, pues su divulgación y fácil acceso son de interés general y sirve para que la sociedad mexicana pueda fiscalizar el desempeño de quienes tienen a su cargo la administración de justicia.

En la misma resolución (Amparo 271/2020) se advirtió que los Lineamientos técnicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2016) tenían un “vicio de inconstitucionalidad” (p. 66), pues en la fracción II del Anexo IV para el Poder Judicial establecían que debían publicarse solo las sentencias de aquellos asuntos que hubieran tratado “puntos controvertidos que les otorgaran importancia jurídica y social” (Amparo 271/2020, p. 67), presuponiendo que había sentencias que no cumplían con tal restricción. En consecuencia, se exentaba a los sujetos obligados de su publicarlas. “Dichos Lineamientos incorporan elementos que, como bien informa la parte recurrente, desbordan los parámetros fijados por la legislación general y local en materia de transparencia, lo cual pugna con el principio de legalidad” (Amparo 271/2020, p. 67). También se añadió que las facultades del SNT para establecer los citados lineamientos, no deben traducirse en que se “tergiversen o desborden” (Amparo 271/2020, p. 69) las directrices fijadas por el Congreso de la Unión en la LGTAIP (2015).

Este es el mismo supuesto en el que caen los Lineamientos Generales para el Acceso a la Información Pública en el Estado de Sonora del ISTAI, pues al mantener en su artículo 14º la característica de “causar estado o ejecutoria” en las sentencias que debe publicar el STJES, está incluyendo un parámetro que va más allá de lo que exige la ley, por lo tanto, tendrían también el mismo vicio de inconstitucionalidad del que pecaban los Lineamientos (2016) del SNT.

El 21 de julio de 2021 se publicó en el *DOF* el acuerdo al que llegó el Consejo del SNT en la sesión del 9 de julio del mismo año, mediante el cual se modificaron sus lineamientos técnicos, en específico el Anexo IV para el Poder Judicial, con el fin de armonizarlos con la reforma de la fracción II del artículo 73 de la LGTAIP de 2020, en el cual se señala que ahora los poderes judiciales tienen la obligación de publicar la versión pública de todas las sentencias que emitan. Su nueva redacción, dice:

Los sujetos obligados pondrán a disposición en sus sitios de Internet y en la Plataforma Nacional, la versión pública del texto íntegro de todas las sentencias judiciales que emiten. Al ser éstas el medio para resolver los conflictos que surgen en una comunidad e impartir justicia, deben darse a conocer de manera oportuna con el fin de que se puedan transparentar los criterios de interpretación de las leyes, evaluar el desempeño de las y los funcionarios jurisdiccionales y con esto brindar a la ciudadanía una mejor comprensión del sistema de justicia. (Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 73, 2020, p. 270)

## **10. Conclusiones**

### *Primera. Se incumple con el principio de progresividad*

En la exposición de motivos del dictamen de la Comisión de Transparencia de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado se hizo hincapié en que la nueva Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Sonora (2016) mantenía avances e innovaciones con los que ya se contaba en la legislación local, yendo “más allá de lo que establece la obligación

legal al evitar retrocesos de lo que ya gozan los sonorenses como derechos [sic]" (Dictamen que presenta la Comisión de Transparencia..., 2016, p. 28). Sin embargo, en los hechos, sí hubo un retroceso en lo que respecta a las obligaciones específicas del Poder Judicial, particularmente en lo tocante a la publicación de sentencias –que tuvo origen en la expedición a la LGTAIP (2015)–, y a la inadecuada armonización con la ley estatal. En primer lugar, porque la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia representó un retroceso al limitar la publicación de las sentencias emitidas por los poderes judiciales a aquellas consideradas de interés público, sin siquiera establecer una definición precisa y homologada de dicho concepto. A tal grado representó una regresión, que se tuvo que realizar una nueva reforma para eliminar esa acotación y regresar a lo estipulado en la legislación original para que se publicaran todas las sentencias que se emitieran en todas las instancias judiciales del país. En segundo lugar, porque en Sonora la armonización legislativa de 2016 mantuvo esa limitación, con la particularidad de que en lugar del concepto de interés público se estableció el de relevantes, lo que causó una disparidad de términos en ambas leyes en cuanto a cuáles sentencias debían publicarse: aunque etimológicamente similares, en el ámbito jurídico pueden llevar a una interpretación distinta y provocar controversia. Así se incumplió con el principio de progresividad, incorporado en el artículo octavo, fracción XIII de la propia LTAIPES (2016), que establece la obligación del Estado de ir procurando una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, “de tal forma, que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso” (LTAIPES, 2016, art. 8) lo que claramente no sucedió en la armonización de 2016.

#### *Segunda. La omisión del ISTAI vulnera el derecho de acceso a la información*

El ISTAI incumplió –por omisión– la disposición de la LTAIPES (2016) según la cual debía actualizar sus lineamientos técnicos conforme a las obligaciones específicas incorporadas en la armonización de 2016, en particular en lo concerniente a la publicación de las sentencias del Poder Judicial, debido a que mantuvo una acotación no prevista en la nueva ley, como la de ceñirse solo a las sentencias que hubieran causado estado. Con base en lo resuelto por la SCJN en el amparo en revisión 271/2020, explicado en el apartado cuarto de este capítulo, debido a esta omisión, el ISTAI estaría vulnerando el derecho de acceso a la información por que sus lineamientos (Lineamientos generales para el acceso a la información pública del Estado de Sonora, 2017) establecen una condición que excede lo establecido en la LTAIPES (2016) y producen un vicio de inconstitucionalidad, como fue el caso de los lineamientos del SNT, razón por la cual el Consejo Nacional de este los modificó.

#### *Tercera. Cumplimiento mínimo del STJES*

En cuanto al STJES, cumplió con lo mínimamente exigible para la publicación de las sentencias tras la armonización de 2016 y antes de la nueva reforma de 2021, aunque no observó los criterios establecidos en la ley para hacer de su consulta un procedimiento sencillo y accesible. Tampoco proporcionó a su unidad de transparencia un presupuesto que facilitara el cumplimiento de sus obligaciones específicas y promocionara la cultura de la transparencia proactiva para fortalecer el derecho de acceso a la información judicial.

En suma, lo expuesto en este capítulo permite concluir que una reforma legislativa, y su posterior armonización, no necesariamente van a representar un avance en beneficio de los derechos de las personas. Y es que, si no se respetan el espíritu de la ley y el principio de progresividad y si además no se sigue una correcta

técnica legislativa, puede producirse un retroceso, como fue el caso de las obligaciones específicas de transparencia de los poderes judiciales, que tuvo que subsanarse con una reforma posterior, que, hay que subrayarlo, se llevó a cabo gracias a la ciudadanía.

## Referencias

- Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban 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. (Continúa en la Décima Sección). (4 de mayo de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436076&fecha=04/05/2016#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436076&fecha=04/05/2016#gsc.tab=0)
- Alemanno, A., y Stefan, O. (2014). Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a taboo. *Common Market Law Review* 51(1). Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=2374665>
- Amparo en revisión 271/2020. Pp. 10-77. (Ciudad de México, 2021). Recuperado de <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=271651>
- Anexo Síntesis de Acuerdo de la Segunda Sesión Ordinaria de 2021, del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, celebrada el 09 de julio de 2021, de manera virtual. (21 de julio de 2021). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5624478&fecha=21/07/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624478&fecha=21/07/2021#gsc.tab=0)
- Caballero, J. (2009). Acceso a la información judicial. En E. Villanueva (dir.), *Diccionario de derecho de la información* (p. 15). Ciudad de México: Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas y Miguel Ángel Porrúa.
- Castillo Vallejo, M. (2012). La transparencia y la rendición de cuentas como herramientas de cambio de la gestión judicial en el Consejo de la Judicatura Federal. *Ensayo presentado ante el Senado de la República en proceso de selección de integrantes del Consejo de la Judicatura Federal*. Recuperado de [https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Consejero/Ensayo\\_MCV.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Consejero/Ensayo_MCV.pdf)
- Código Iberoamericano de Ética Judicial. (2006). (Reforma del 2 de abril de 2014). XVII Reunión Plenaria de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Santiago, Chile. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_mex\\_ane\\_57.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_57.pdf)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (CPELSS). (2018). Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/doc\\_446.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_446.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Última reforma. (6 de junio de 2023). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (22 de noviembre de 1969). Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

- Convenio Europeo de Derechos Humanos. (4 de noviembre de 1950). Recuperado de [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)
- Decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (11 de junio de 2002). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002#gsc.tab=0)
- Decreto #603 por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas. (2 de junio de 2016). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas*. Recuperado de <http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/1aaab6ea-e93b-41c2-958d-faccd7b01a64;1.0>
- Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. (26 de enero de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (4 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (13 de agosto de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5598265&fecha=13/08/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598265&fecha=13/08/2020)
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. (7 de febrero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014&](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014&)
- Decreto que reforma el inciso f) de la fracción I del artículo 84 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. (28 de enero de 2021). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2021/01/2021CCVII8II.pdf>
- Dictamen que presenta la Comisión de Transparencia, con proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. (2016). *Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Sonora*. Año 10(801). Recuperado de: <http://www.congresoson.gob.mx/Servicios/Gaceta?id=801>
- Ley número 90, de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES). (28 de abril de 2016). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2016/abril/2016CXCXVII34II.pdf>
- Ley número 156, de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPE). (25 de febrero de 2005). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2005/febrero/2005CLXXV16II.pdf>
- Lineamientos generales para el acceso a la información pública en el estado de Sonora. (13 de febrero de 2014). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*.
- Lineamientos generales para el acceso a la información pública en el estado de Sonora. (3 de mayo de 2017). Recuperado de: <https://transparenciasonora.org/files/lineamientos/LG.pdf>

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 difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia Anexo IV Poder Judicial Federal y de las Entidades Federativas, Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (04 de mayo de 2016). *Diario Oficial de la Nación*. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436076&fecha=04/05/2016#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436076&fecha=04/05/2016#gsc.tab=0)

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. (2021). Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Recuperado de [https://snt.org.mx/wp-content/uploads/Lineamientos-Te%CC%81cnicos-Generales-DOF-21072021\\_integrada\\_vf.pdf](https://snt.org.mx/wp-content/uploads/Lineamientos-Te%CC%81cnicos-Generales-DOF-21072021_integrada_vf.pdf)

Lo Justo es que Sepas. (2019). Iniciativa ciudadana que busca garantizar la transparencia de las sentencias judiciales para fortalecer el acceso a la justicia, combatir la corrupción y la impunidad, llega a la tribuna del Senado. Recuperado de <https://fundar.org.mx/lo-justo-es-que-sepas/>

Nava, S. O. (2010). La sentencia como palabra e instrumento de la comunicación. *Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1(6), 45-76. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4062157>

Oficio UT 196/2021, de fecha 17 de febrero del 2021. Poder Judicial del Estado de Sonora. Signado por el Lic. Carlos Alberto Duarte Rodríguez, Titular de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial del Estado de Sonora. El oficio es respuesta a las solicitudes de acceso a la información con número de folio 00133021 y 00133121, presentadas por vía de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Oficio UT 597/2020, de fecha 25 de septiembre del 2020. Poder Judicial del Estado de Sonora. Signado por el Lic. Carlos Alberto Duarte Rodríguez, Titular de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial del Estado de Sonora. El oficio es respuesta a las solicitudes de acceso a la información con número de folio 00828720, 00828920 y 00829020, presentadas por vía de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Oficio UT 398/2019, de fecha 13 de junio del 2019. Poder Judicial del Estado de Sonora. Signado por el Lic. Carlos Alberto Duarte Rodríguez, Titular de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial del Estado de Sonora. El oficio es respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 00775019, presentada por vía de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Oficio UE/ISTAI 219/2020, de fecha 26 de octubre del 2020. Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Signado por la Lic. Lizbeth Sabina González Bustamante, Titular de la Unidad de Transparencia del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. El oficio es respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 01087420, presentada por vía de la Plataforma Nacional de Transparencia.

- Oficio UE/ISTAI 224/2020, de fecha 26 de octubre del 2020. Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Signado por la Lic. Lizbeth Sabina González Bustamante, Titular de la Unidad de Transparencia del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. El oficio es respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 01087720, presentada por vía de la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (16 de diciembre de 1966). (Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976). Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Rumoroso Rodríguez, J. A. (2013). Las sentencias. *Praxis de la justicia fiscal y administrativa. Publicación semestral del Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. (12). pp. 1-11. Recuperado de <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/abstractrev12joseantoniorumoroso.html>
- Vela, E. (2019). Hay un divorcio cultural entre el mundo de los abogados y la sociedad mexicana. *Letras Libres*. Recuperado de <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/hay-un-divorcio-cultural-entre-el-mundo-los-abogados-y-la-sociedad-mexicana-entrevista-pablo-mijangos-y-gonzalez>

# CUMPLIMIENTO DE TRANSPARENCIA DE LOS MUNICIPIOS DE SONORA RESPECTO A LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Luis Iván Guillén Medina<sup>1</sup>

## 1. Introducción

La transparencia y el acceso a la información pública son parte de los derechos humanos y han sido reconocidos en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2013). En el mismo sentido, para regular y garantizar que los ciudadanos obtengamos este derecho, fue creada, en 2015, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2015). Este ordenamiento, en su artículo cuarto, define el acceso a la información asignándole el significado de “solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información”. Además, en su siguiente párrafo, suscribe que “Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley” (LGTAIP, 2015).

Un antecedente interesante para transparentar el uso de los recursos públicos se dio en la administración federal del periodo 1994-2000, cuando, al buscar opciones para que los municipios pudieran tener mayor libertad y más responsabilidades públicas, el presidente Ernesto Zedillo (1994) propuso la construcción de un nuevo federalismo en el que hubiera un ejercicio claro de los recursos, una mayor participación social y que los municipios y los estados participaran en las decisiones del gobierno referentes a la asignación de los recursos.

Entre los objetivos principales del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 (1997) estaba establecer que las facultades, las responsabilidades y los recursos de los tres órdenes de gobierno se distribuyeran a través de la descentralización, con el fin de buscar mayor participación estatal y municipal para que el quehacer público estuviera más cerca de las comunidades. De acuerdo con Chapa y Velázquez (2011), la descentralización ayuda a la rendición de cuentas y a su evaluación debido a la comparación entre los varios gobiernos que existen en un gobierno centralizado.

Para dar forma jurídica a algunas de las propuestas del nuevo federalismo fue necesario modificar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (Decreto por el que se adiciona y reforma la LCF, 1997). Este lineamiento normativo

---

<sup>1</sup> Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora. ORCID iD: 0009-0008-8605-9076 [guillenivan53@gmail.com](mailto:guillenivan53@gmail.com)

se promulgó en 1978 (LCF, 1978), entre otros objetivos, para coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, con los municipios y con las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y también para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales (LCF, 1978). Sin embargo, en 1997 se reformó dicha ley para establecer las aportaciones federales, es decir, los recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal y, en su caso, de los municipios. Los fondos de aportación que se crearon son Educación Básica y Normal, Servicios de Salud, Infraestructura Social, para el Fortalecimiento Municipal, Aportaciones Múltiples, Educación Tecnológica y de Adultos, Aportaciones para la Seguridad Pública, (LCF, 1997). El gasto de estos recursos se condicionó a la consecución y cumplimiento de los objetivos<sup>2</sup> de cada fondo de aportación. (Decreto por el que se adiciona y reforma la LCF, 1997).

Para el caso de los municipios, materia que nos ocupa, analizaremos el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) (Decreto por el que se adiciona y reforma la LCF, 1997).

El artículo 33 de la LCF (1997), indica que el FAIS se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, a las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social (2004), y a las zonas de atención prioritaria. Por otro lado, el artículo 37 de la LCF (1997), establece que el FORTAMUN se designará para satisfacer los requerimientos de los municipios. Además, se deberá dar prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras municipales, al pago de los derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descarga de aguas residuales, a la modernización de los sistemas locales de recaudación, al mantenimiento de la infraestructura y a la atención de las necesidades que se vinculen directamente con la seguridad pública de los habitantes de los municipios.

En la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG, 2008) se instituyeron los criterios generales que rigen la contabilidad de los entes públicos de todos los órdenes de gobierno, y su marco conceptual establece que el sistema de contabilidad estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes que estén estructurados sobre la base de principios técnicos homogéneos para la totalidad de los entes públicos, cuyo destino sea captar, valorar, registrar, clasificar, extinguir, informar e interpretar las transacciones, las transformaciones y los eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación económica, financiera y patrimonial del ente público (Acuerdo por el que se emite el marco conceptual..., 2009).

En la exposición de motivos para expedir la LGCG (2008), en el inciso G del dictamen se aparece el siguiente párrafo.

Dada la estricta vinculación de la contabilidad gubernamental con la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y la rendición de cuentas, es necesario que se prevean mecanismos adecuados de información de los ejecutivos hacia los poderes legislativos federal y locales. Adicionalmente, debe contarse con un mecanismo para que la sociedad en general pueda acceder, de primera mano, a esa información. Del análisis de la iniciativa, se advierte que se contempla un mecanismo por el cual se obliga a que los entes públicos de los tres órdenes de gobierno organicen, sistematicen y difundan la información que generen, al menos trimestralmente, en sus respectivas páginas electrónicas de Internet. (Dictamen del proyecto de decreto que expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008)

---

<sup>2</sup> Los objetivos están descritos en la Ley, como se ve más adelante.

De lo anteriormente expuesto, resulta evidente la preocupación del legislador de que la población tenga acceso a la contabilidad de los entes públicos.

El presente capítulo se ha realizado para saber si la información señalada en la LCF (1997) y en la LGCG (2008) está puesta a disposición de los ciudadanos, partiendo de la hipótesis de que los municipios de Sonora cumplen con la obligación de presentar los reportes señalados en ambas leyes. El período de estudio relacionado con la LCF (1997) es el ejercicio 2021, mientras que el de la LGCG (2008) será de 2017 a 2021, espacio temporal en el que se han aplicado peritajes del Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEVAC).

Los objetivos de investigación son *a)* conocer qué información debe publicarse de acuerdo con las dos leyes; *b)* verificar que en la página oficial de cada municipio se publiquen los reportes señalados por la normativa de ambas leyes y *c)* revisar la calificación que el SEVAC dio a los municipios del estado en el área de transparencia para conocer su grado de cumplimiento.

Las preguntas que guían la presente indagación son ¿en qué grado está el cumplimiento de los municipios sonorenses al respecto de poner a disposición de la ciudadanía lo indicado en la LCF (1997), referente a las aportaciones federales? y ¿en qué medida cumplen los municipios de Sonora lo estipulado en el título V de la LGCG (2008), en relación con la información de transparencia?

Para llevar a cabo la siguiente exploración se solicitó a los municipios, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, la información que la LCF (1997) exige debe publicarse y la dirección electrónica donde puedan localizarse los documentos. Se verificaron las respuestas proporcionadas por los municipios para saber si se encuentra publicada la información en la página oficial del municipio.

En el caso de no haber recibido respuesta de algún municipio, se revisaron en su correspondiente página oficial los apartados de SEVAC, la información financiera que debe hacer pública el objeto obligado según el artículo 81, fracción IX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (2016) y la publicación de las cuentas públicas solicitada por la fracción XI del mismo instrumento. También se verificó en la página oficial de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora (SHES) si cada municipio presentó los informes de la aplicación de recursos por aportaciones federales en el renglón de rendición de cuentas. Se analizó la calificación que dio a los municipios el SEVAC en el área de transparencia, para conocer su grado de cumplimiento de acuerdo con lo solicitado por la LGCG (2008).

El presente trabajo se divide en dos partes. En la primera se analizará si los municipios cumplen con las obligaciones de transparencia indicadas en la LCF (1997). Debido a la gran cantidad de información y a la dificultad para procesarla, únicamente se considerará el ejercicio del cumplimiento de 2021. En la segunda parte se estudiará el cumplimiento de transparencia de acuerdo con lo estipulado en la LGCG (2008) del periodo comprendido entre 2017 y 2021. La base del estudio es la valoración del Sistema de Evaluaciones a la Armonización Contable.

## **2. Transparencia de la Ley de Coordinación Fiscal (1997)**

La descentralización busca la mayor participación de los diferentes niveles de gobierno. Se da en tres ámbitos: el fiscal, el político y el administrativo (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2019). En la esfera fiscal y en relación con las reformas planteadas en la LCF (1997), las entidades federativas reciben una mayor cantidad de recursos debido a que se introducen las aportaciones federales. Por

ejemplo, en los presupuestos municipales estas representaron 16% de los ingresos totales de los municipios y 48% de los ingresos propios municipales, como se muestra en la [figura 1](#).

Figura 1. Distribución en los municipios por clase de ingresos, 2021



Fuente: elaboración propia con la información de las 72 leyes de ingresos de Sonora (leyes de la 176 a la 245, 2020).

Las aportaciones que reciben los municipios de manera directa, según su tipo, pueden utilizarse en los rubros señalados en el artículo 33 de la LCF (1997) para el FAIS que, de manera suscita, se relacionan con la infraestructura social básica; y, como se señala el artículo 37 (LCF, 1997), para el FORTAMUN, con el fortalecimiento de las finanzas municipales.

En la descentralización política las aportaciones promueven la participación ciudadana en la toma de decisiones presupuestales. En concordancia con lo anterior, el FAIS (LCF, 1997), en el artículo 33 inciso b de la LCF (1997), señala que se debe de “promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar”.

Al respecto de la descentralización administrativa, aun cuando los municipios tienen que cumplir con los objetivos y los requisitos de las aportaciones federales, también es cierto que son libres de utilizar los recursos en las obras y en las acciones que consideren necesarias para el desarrollo del municipio.

Las responsabilidades que adquieren los municipios al recibir aportaciones federales están señaladas en los artículos 33 para el FAIS y 37 para el FORTAMUN de la LCF (1997), son prácticamente las mismas y se señalan en la [tabla 1](#).

Para efectos de la presente investigación, se revisa el cumplimiento de cada uno de los cuatro puntos en el ejercicio 2021. Únicamente se verificará el punto número tres, si el municipio entregó la información a la SCHP, cosa que se vería reflejada en el portal de la SHES, donde la ciudadanía puede consultarla. También se examina si se hizo público el resultado de las evaluaciones de los fondos federales, ya que, aunque no lo indica de manera expresa la LCF (1997), sí se solicita en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH, 2006, art. 110) y en la LGCG (2008, art. 54). También es importante mencionar que no se tuvo acceso al portal de

Cajeme, a pesar de haberse intentado en dos equipos de cómputo distinto, uno con sistema operativo IOS y el otro con Windows 11, y a través de los navegadores Chrome, Safari, Mozilla y Edge. Por tal razón esta investigación considera que ese municipio no ha hecho pública la información de transparencia exigida por la LCF (1997).

Tabla 1. Obligaciones de los municipios de acuerdo con con el Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal (1977)

	Obligación	Fundamento legal
1	Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública financiera, los montos que reciban, las obras y las acciones a realizar, su costo, ubicación, metas y beneficiarios.	LCF arts. 33 y 37
2	Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos del Consejo Nacional de Armonización Contable.	LCF arts. 33 y 37
3	Reportar trimestralmente a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) el seguimiento sobre el uso de los recursos del fondo.	LCF arts. 33 y 37
4	Publicar en su página oficial de internet las obras y las acciones financiadas con recursos del fondo.	LCF arts. 33 y 37

Fuente: elaboración propia con información de la LCF (1997, arts. 33 y 37).

Como primer procedimiento de nuestro trabajo se analizó con base a lo que dice la Ley lo siguiente:

*2.1 Obligación de cada municipio de informar los montos que reciban, las obras y las acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, las metas alcanzadas con la aplicación de los recursos del fondo y los beneficiarios*

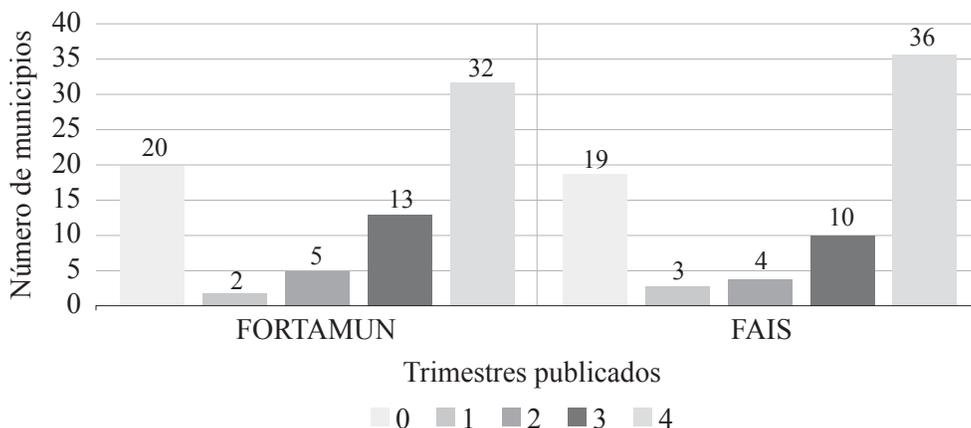
Con el fin de que la ciudadanía participe en las decisiones municipales y tenga la posibilidad de estar pendiente y supervisar todas las acciones que se lleven a cabo con los fondos federales, la LCF (1997) exige que al iniciar el ejercicio administrativo, las autoridades correspondientes deberán informar todas las obras que se realizarán en ese periodo con los recursos del FAIS y del FORTAMUN, el valor de cada una, dónde se localizarán, el número de metas previstas y quiénes serán los beneficiarios. En el estudio, mediante las respuestas a la solicitud de información pública folio 260502422000257 y por medio de la consulta en las páginas oficiales de los ayuntamientos, pudo conocerse que el único municipio que ha publicado información sobre el FAIS y el FORTAMUN en el ejercicio de 2021, es el de Hermosillo.

Como segundo procedimiento de nuestra investigación se procedió a analizar lo siguiente:

## 2.2 Obligación de los municipios de publicar informes trimestrales sobre los avances en el ejercicio de los recursos

Se revisó que los municipios hubieran puesto a disposición pública los informes trimestrales sobre el avance del ejercicio de los recursos, de acuerdo con lo que se indica en el artículo 33, inciso B, fracción II, inciso c y el artículo 37 de la LCF (1997). Los resultados se muestran en la [figura 2](#).

Figura 2. Cumplimiento de los municipios de publicar los informes trimestrales como lo exige la LCF (1997) del ejercicio 2021



Fuente: elaboración propia con las consultas a páginas de transparencia municipales.

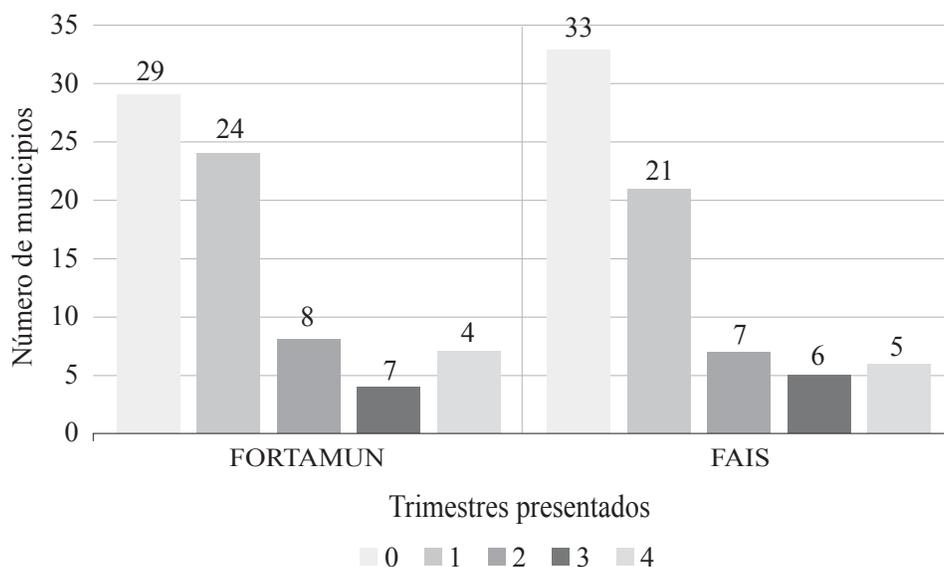
Como bien puede observarse, solo 20 municipios cumplieron con publicar la totalidad de los informes trimestrales de los avances que se realizaron con los recursos del FORTAMUN. En cuanto a la publicación de los informes del FAIS, lo hicieron 19. De los municipios, 32 de ellos no publicaron ningún informe sobre el primer fondo. En cuanto al segundo fondo, 36 municipios omitieron publicar todos los informes. Es decir, más de la mitad de todos los municipios del estado dejaron de cumplir con esa obligación.

El tercer procedimiento fue analizar lo siguiente:

## 2.3 Obligación de informar trimestralmente a la SHCP la evolución del gasto de los recursos que se transfirieron a los municipios

Al examinar los informes trimestrales públicos que los municipios deben dar a la ciudadanía sobre el avance del ejercicio de los recursos en 2021, de acuerdo con el artículo 33, inciso B, fracción II, inciso f y artículo 37 de la LCF (1997), y que publica la SHES (2021), se obtuvieron los resultados que se muestran en la [figura 3](#).

Figura 3. Cumplimiento de los municipios de informar a la SHCP la situación financiera durante el ejercicio 2021



Fuente: elaboración propia con las consultas a páginas de transparencia municipales.

El cumplimiento de los municipios fue mayor en comparación con el reactivo anterior. Alcanzaron 54% en los informes sobre el FORTAMUN y 46% al respecto del FAIS en los cuatro trimestres. Diez por ciento de los municipios no presentó ningún informe sobre el primer y segundo fondos.

En el cuarto procedimiento se investigó el cumplimiento de la siguiente obligación:

*2.4 Obligación de informar los montos que recibieron, las obras y las acciones realizadas, el costo de cada una, su ubicación, las metas y los beneficiarios del ejercicio 2021*

En cuanto a la documentación que debe ser pública sobre las obras realizadas con recursos de los fondos de las aportaciones federales, el valor de cada una de ellas, su localización, el número de metas que se han alcanzado y quienes han sido los beneficiados por el ejercicio 2021, de conformidad con el artículo 33, inciso B, fracción II, inciso g y artículo 37 de la LCF (1997), Se encontró que 37 municipios lo hicieron en el 51.38%.

El quinto procedimiento verificó el cumplimiento de la siguiente obligación:

*2.5 Obligación de los municipios de informar el resultado de las evaluaciones de desempeño de la aplicación de los recursos del FAIS y del FORTAMUN del ejercicio 2021*

En relación con la evaluación de la cantidad de metas y objetivos alcanzados con los recursos federales, según dicta el artículo 110 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH, 2006), y que deberá hacerla una instancia técnica independiente, 25 municipios cumplieron con la normativa sobre el FORTAMUN; y 26 sobre el FAIS, lo que equivale a 36.11%.

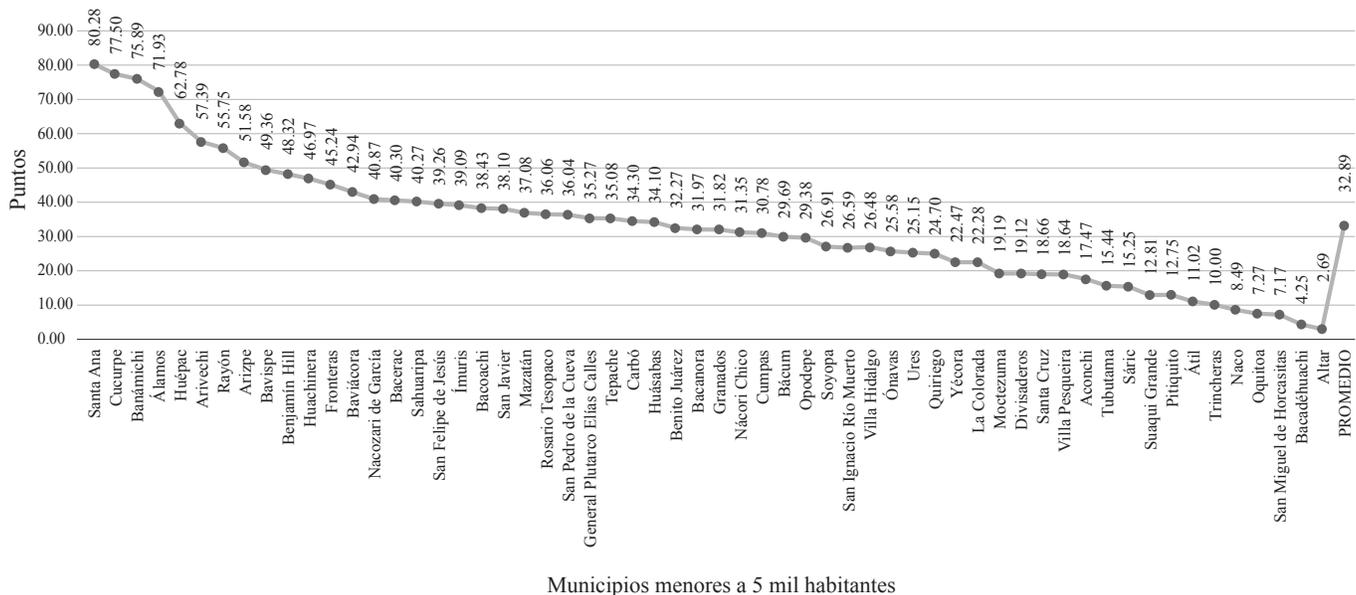
Con el propósito de asignar calificación a los municipios por el cumplimiento de la LCF (1997), se muestra la [tabla 2](#):

Tabla 2. Valor asignado para las obligaciones municipales que la LCF (1997) exige

Obligación	Valor
Hacer del conocimiento de sus habitantes las obras a realizar.	1 punto
Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente.	0.25 por informe
Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos al término del ejercicio.	1 punto
Reportar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento del uso de los recursos.	0.25 por informe
Publicar en el sitio oficial de cada municipio el resultado de las evaluaciones al desempeño.	1 punto

Fuente: elaboración propia con la tabulación del cumplimiento de los procedimientos aplicados de acuerdo a lo indicado en la LCF, 1997.

Figura 4. Calificación de cada municipio sonorense por cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la LCF (1997) en 2021



Fuente: elaboración propia obtenida con base en la tabulación de los procedimientos que se aplicaron para analizar el cumplimiento de la LCF (1997).

Tabla 3. Cumplimiento de obligaciones de la LCF (1997) (en puntos) de 2021

Municipio	PORTAMUN					FAIS					
	Información al inicio del ejercicio	Información al final del ejercicio	Trimestrales	Trimestrales Hacienda	Evaluación	Información al inicio del ejercicio	Información al final del ejercicio	Trimestrales	Trimestrales Hacienda	Evaluación	Total
Aconchi	0.0	1.0	0.25	0.75	0.0	0.0	1.0	0.25	0.75	0.0	4.0
Agua Prieta	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	6.0
Álamos	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	8.0
Altar	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	1.0
Arivechi	0.0	1.0	0.25	0.75	1.0	0.0	1.0	0.25	0.75	1.0	6.0
Arizpe	0.0	1.0	0.25	1.0	1.0	0.0	1.0	0.25	1.0	1.0	6.5
Atil	0.0	1.0	1.0	0.25	1.0	0.0	1.0	1.0	0.25	1.0	6.5
Bacadéhuachi	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bacanora	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Bacerac	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	3.0
Bacoachi	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	1.5
Bácum	0.0	1.0	0.25	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	2.25
Banámichi	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	8.0
Baviácora	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	1.75
Bavispe	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Benjamín Hill	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Caborca	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	6.0
Cajeme	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Cananea	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Carbó	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	6.0
La Colorada	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	4.0
Cucurpe	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	8.0
Cumpas	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Divisaderos	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	1.5
Empalme	0.0	1.0	0.5	0.0	0.0	0.0	1.0	0.5	0.0	0.0	3.0
Etchojoa	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0	1.0	0.0	0.0	5.0
Fronteras	0.0	1.0	0.5	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	0.25	0.0	3.75
Granados	0.0	1.0	1.0	0.75	1.0	0.0	1.0	1.0	0.75	1.0	7.5
Guaymas	0.0	1.0	0.75	1.0	1.0	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	6.75
Hermosillo	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	8.0
Huachinera	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	1.5
Huásabas	0.0	1.0	0.5	0.75	1.0	0.0	2.0	0.0	0.75	0.0	6.0
Huatabampo	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	2.75
Huépac	0.0	1.0	1.0	0.75	1.0	0.0	0.0	0.0	0.75	1.0	5.5
Ímuris	0.0	1.0	1.0	0.75	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0	0.0	4.75
Magdalena	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.75	1.0	2.75
Mazatán	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	1.5
Moctezuma	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	8.0
Naco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5
Nácori Chico	0.0	1.0	0.0	1.0	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0	0.0	4.0
Nacozari de García	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.25	0.0	0.75
Navojoa	0.0	0.0	1.0	0.5	0.0	0.0	1.0	0.75	1.0	0.0	4.25
Nogales	0.0	1.0	1.0	0.75	1.0	0.0	1.0	1.0	0.75	1.0	7.5

Municipio	PORTAMUN					FAIS					
	Información al inicio del ejercicio	Información al final del ejercicio	Trimestrales	Trimestrales Hacienda	Evaluación	Información al inicio del ejercicio	Información al final del ejercicio	Trimestrales	Trimestrales Hacienda	Evaluación	Total
Ónavas	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Opodepe	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	1.5
Oquitoa	0.0	1.0	1.0	0.5	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	0.0	5.5
Pitiquito	0.0	0.0	0.0	0.25	0.0	0.0	0.0	0.0	0.25	0.0	0.5
Puerto Peñasco	0.0	0.0	0.25	0.75	1.0	0.0	1.0	0.75	0.75	1.0	5.5
Quiriego	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	1.5
Rayón	0.0	1.0	0.25	0.75	1.0	0.0	1.0	0.25	0.75	1.0	6.0
Rosario	0.0	1.0	0.25	0.75	0.0	0.0	1.0	0.25	0.75	0.0	4.0
Sahuaripa	0.0	1.0	0.25	0.75	0.0	0.0	1.0	0.25	0.75	0.0	4.0
San Felipe de Jesús	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	8.0
San Javier	0.0	1.0	0.5	0.75	0.0	0.0	1.0	0.5	0.75	0.0	4.5
San Luis Río Colorado	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	8.0
San Miguel de Horcasitas	0.0	1.0	0.25	0.75	1.0	0.0	0.0	0.0	0.5	1.0	4.5
San Pedro de la Cueva	0.0	1.0	0.75	1.0	0.0	0.0	1.0	0.75	1.0	0.0	5.5
Santa Ana	0.0	1.0	0.25	0.5	0.0	0.0	1.0	0.5	0.5	0.0	3.75
Santa Cruz	0.0	1.0	0.25	1.0	1.0	0.0	1.0	0.25	1.0	0.0	5.5
Sáric	0.0	1.0	0.25	0.25	0.0	0.0	1.0	0.25	0.25	0.0	3.0
Soyopa	0.0	1.0	1.0	0.75	0.0	0.0	1.0	1.0	0.75	0.0	5.5
Suaqui Grande	0.0	1.0	1.0	0.5	0.0	0.0	1.0	1.0	0.5	1.0	6.0
Tepache	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	0.0	0.0	0.0	0.75	0.0	1.5
Trincheras	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Tubutama	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ures	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Villa Hidalgo	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
Villa Pesqueira	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Yécora	0.0	0.0	0.0	0.75	1.0	0.0	1.0	0.25	0.75	1.0	4.75
General Plutarco Elías Calles	0.0	1.0	0.25	0.5	0.0	0.0	1.0	0.25	1.0	0.0	4.0
Benito Juárez	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	2.0
San Ignacio Río Muerto	0.0	0.0	0.0	0.25	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.75

Fuente: elaboración propia con base en la tabulación de los procedimientos que se aplicaron para analizar el cumplimiento de la LCF (1997).

De todos los municipios, 19 (que representan 26% del territorio del estado) tienen calificación aprobatoria, es decir, arriba de 60 puntos. Tienen calificación reprobatoria 53, que representan 74%. Hay siete municipios que alcanzan una calificación menor a 10 puntos. Tres tienen calificación de cero. El rubro que obtuvo mejor calificación es el la presentación de los informes trimestrales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El que obtuvo la calificación menor es informar a la población, al inicio del ejercicio presupuestal, las metas y las acciones que se realizarán con los recursos de los fondos durante el año. El promedio que los municipios obtuvieron con respecto a la transparencia es 3.81 puntos, en una escala del 1 al 10 es reprobatoria. Pero para

efectos comparativos se multiplicó por 10 para hacerla equivalente con la escala de medición de la LGCG (2008) a través del SEVAC, lo que resulta en 38.10 puntos.

### 3. Transparencia que exige la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008)

Con el propósito de medir el avance de la implementación de la LGCG (2008), la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) y el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) convinieron que el CONAC diseñaría, actualizaría y entregaría la guía de cumplimiento de la LGCG (2008), y la ASOFIS promovería su adopción en los procesos de capacitación, de entrega-recepción y de fiscalización (Convenio de colaboración..., 2015). La guía de cumplimiento evalúa el registro contable, el presupuestario, los aspectos administrativos, la transparencia y la cuenta pública. Para evaluar el cumplimiento de la LGCG (2008) se desarrolló el Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEVAC) (Guillén, 2022).

Los aspectos que el SEVAC evalúa en el ámbito de la transparencia se detallan en el título V de la LGCG (2008). En la [tabla 4](#) aparecen los elementos que los entes públicos deben poner a disposición de la ciudadanía y su fundamento legal.

Tabla 4. Fundamento legal  
de las obligaciones descritas en la LGCG (2008)

Disposición	Fundamento legal [Artículo(s) de la Ley]
Ley de Ingresos aprobada	60 LGCG
Presupuesto de egresos	60 LGCG
Difundir documentos de aprobación Ley de Ingresos	63 LGCG
Difundir documentos de aprobación del presupuesto de egresos	63 LGCG
Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para Difusión Ciudadana	62 LGCG
Calendario de ingresos mensuales	66 LGCG
Calendario de egresos mensual	66 LGCG
Información adicional Ley de Ingresos	66 LGCG
Información adicional presupuesto de egresos	66 LGCG
Información trimestral sobre el FAIS	75 LGCG
Información trimestral sobre el FORTAMUN	75 LGCG
Información anual sobre la aplicación del FORTAMUN	54 LGCG
Información anual sobre la aplicación del FAIS	54 LGCG
Relación de cuentas bancarias productivas	69 LGCG
Programa Anual de Evaluación	80 LGCG
Información anual del ejercicio y del reintegro de los recursos	81 LGCG

Información de la cuenta pública del año anterior	81 LGCG
Resultado de las evaluaciones de los recursos federales recibidos	80 LGCG
Inventario actualizado de los bienes	27 LGCG
Enlaces electrónicos para el acceso a la información financiera	57 LGCG
Montos pagados por concepto de subsidios y ayudas	67 LGCG
Recursos concurridos por orden de gobierno	68 LGCG
Información de las obligaciones que se pagaron con recursos federalizados	78 LGCG
Información trimestral del ejercicio y el destino del gasto federalizado y los reintegros efectuados	81 LGCG
Estado de la situación financiera	46 y 48 LGCG
Estado de las actividades	46 y 48 LGCG
Estado de la variación en la hacienda pública	46 y 48 LGCG
Estado de los cambios en la situación financiera	46 y 48 LGCG
Estado de los flujos de efectivo	46 y 48 LGCG
Informe de los pasivos contingentes	46 y 48 LGCG
Notas a los estados financieros	49 LGCG
Estado analítico del activo	46 y 48 LGCG
Estado de las deudas y otros pasivos	46 y 48 LGCG
Estado analítico de los ingresos	46 y 48 LGCG
Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos por Objeto del Gasto	46 y 48 LGCG
Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos en la clasificación administrativa	46 y 48 LGCG
Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos en la clasificación económica, por tipo de gasto	46 y 48 LGCG
Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en la clasificación funcional	46 y 48 LGCG
Endeudamiento neto	46 y 48 LGCG
Intereses de la deuda	46 y 48 LGCG
Gasto por categoría programática	46 y 48 LGCG
Indicadores de resultados	46 y 48 LGCG
Programas y proyectos de inversión	46 y 48 LGCG

Fuente: elaboración propia con información de la LGCG (2008).

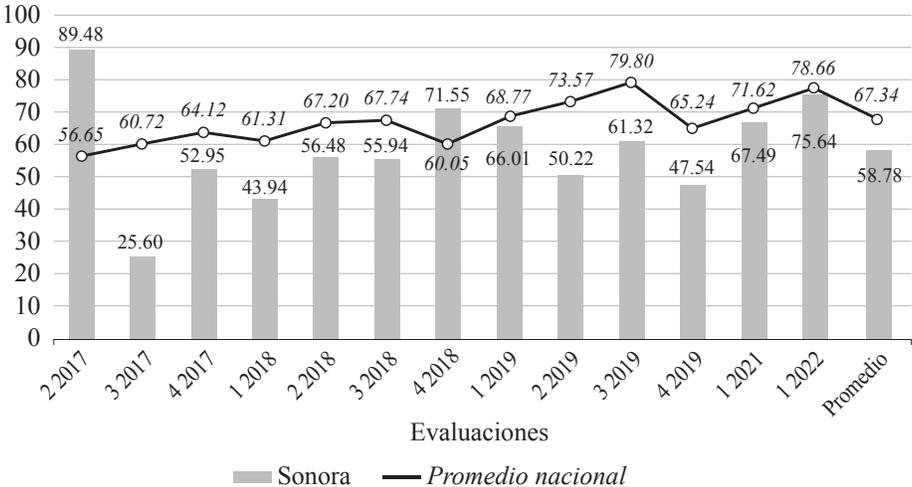
Nota: Se consignan los nombres de cada uno de los requisitos.

Para medir el cumplimiento de transparencia de los municipios, indicada en el título quinto de la LGCG (2008), se analizaron los resultados de las encuestas del SEVAC a los municipios, que se aplicaron desde el segundo trimestre de 2017 hasta el cuarto trimestre de 2019. La encuesta se suspendió en el ejercicio 2020 por la pandemia de COVID-19, debido a la dificultad de poderla contestar en tiempo y forma. En 2021 se reanudó la medición, aunque solo se aplicó una evaluación. Para efectos de este trabajo, en la investigación de los resultados de la encuesta se usaron los siguientes procedimientos para el análisis:

En el primer procedimiento para revisar que los municipios cumplieran con la transparencia se aplicó lo siguiente:

1. Se comparó la calificación del rubro de transparencia que obtuvo Sonora de 57.38 puntos con el promedio nacional de 66.39 puntos, es decir, la entidad estuvo 9.02 puntos por debajo del promedio, como se muestra en la [figura 5](#).

Figura 5. Comparación de la calificación del SEVAC entre Sonora y el promedio nacional

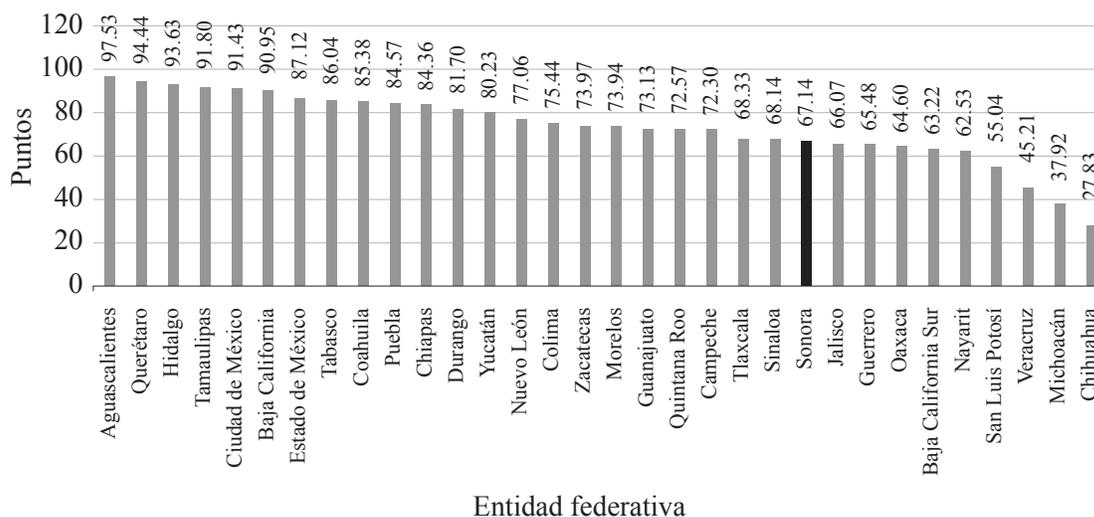


Fuente: elaboración propia con datos de las evaluaciones del SEVAC (2017, 2018, 2019 y 2021).

El segundo procedimiento para analizar el cumplimiento de las obligaciones de los municipios sobre la transparencia se describe a continuación.

2. Se compararon los resultados de las evaluaciones de la armonización contable en el rubro de transparencia por entidad federativa. Resultó que el rezago para cumplir con lo estipulado en el título V de la LGCG (2008) es grave en Sonora, porque se encuentra en la posición 23 estatal.

Figura 6. Promedio en la calificación del SEVAC por entidad federativa (puntos)

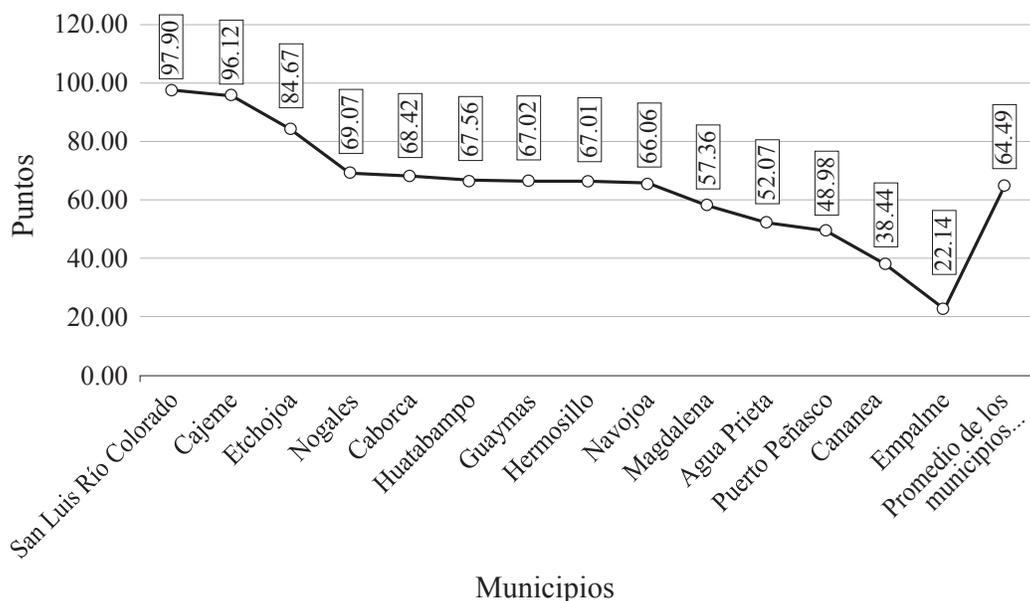


Fuente: elaboración propia con datos del SEVAC (2017, 2018, 2019 y 2021).

3. Las obligaciones que determina el CONAC para cada municipio, en términos de población, incluyen tener en cuenta el tamaño y la capacidad de la estructura administrativa de los municipios. Relacionado con lo anterior, se contemplan tres categorías. La primera es para los municipios que tienen menos de cinco mil habitantes, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la segunda, pertenece a los que tienen más de cinco mil, pero menos de 25 000 habitantes; la tercera corresponde a los de más de 25 000 habitantes. Al último grupo, la LGCG (2008) les impone mayores obligaciones sobre la transparencia, que a las dos categorías anteriores. En cuanto a los municipios que tengan una población menor, se utiliza el método de dividir los resultados de acuerdo con las obligaciones aplicables, según su tamaño, y se obtiene lo siguiente:

a) De los 14 municipios con más de 25 000 habitantes, 9 alcanzaron una puntuación mayor que 60. Es decir que 64% de ellos aprobaron y la calificación promedio también fue de 64% (véase la [figura 7](#)).

Figura 7. Promedio de la calificación del SEVAC en los municipios mayores de 25 000 habitantes de 2017 a 2021



Fuente: elaboración propia con datos de las evaluaciones del SEVAC (2017, 2018, 2019 y 2021).

b) Como bien puede observarse, en ese tipo de municipios la calificación es más baja, porque solo aprobaron 5 municipios de 58, es decir que representan 8%. El promedio de su calificación es de 32.89 puntos.

4. La comparación entre el número de los municipios mayores y los menores se muestra en la [tabla 5](#).

Tabla 5. Comparación municipal.  
Aprobados versus reprobados

	Número	Aprobados	Reprobados	Calificación promedio (puntos)
Municipios mayores	14	9	5	64
Municipios menores	58	5	53	32.89
Diferencia	44	4	48	31.11

Fuente: elaboración propia con datos de las evaluaciones del SEVAC (2017, 2018, 2019 y 2021).

Los municipios menores obtienen la calificación más baja. Debido a ello, se sugiere focalizar el trabajo en ese grupo para aumentar las calificaciones.

Como resumen de nuestro trabajo, a continuación, comparamos el puntaje que alcanzaron los municipios en relación con el cumplimiento de sus obligaciones referidas en la LCF (1997) y en la LGCG (2008) de 2017 a 2021.

Tabla 6. Calificaciones que alcanzaron los municipios en el cumplimiento de la LCF en 2021 y de la LGCG de 2017 a 2021

Ley	Calificación
LCF	38.10
LGCG	57.38

Fuente: elaboración propia con datos de las evaluaciones del SEVAC (2017, 2018, 2019 y 2021).

#### 4. Conclusiones

En el marco de la descentralización administrativa, se ha ensanchado la participación de los entes públicos para decidir sobre sus políticas públicas. Para ello reciben recursos fiscales que representan 16% de los ingresos de los municipios y que podrán usarse para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando cumplan con los objetivos y las directrices del fondo que los otorga. Es importante que la comunidad se integre a la planeación y al seguimiento de la ejecución de las obras. Por esa razón, cuando se modificó la LCF (1997), se incorporaron nuevos requisitos para que la ciudadanía tuviera a su disposición información sobre el uso que la administración municipal da al recurso público.

El análisis sobre el cumplimiento de la obligación de transparencia que señala la LCF (1997) a los municipios determinó que el promedio de la calificación es 38.10 puntos, es decir, reprobatorio. En cuanto al cumplimiento de las obligaciones municipales de transparencia, como los informes presupuestarios, contables y otros reportes dictados en la LGCG (2008), es cierto que su promedio no fue tan bajo como el anterior (57.38 puntos), pero tampoco es aprobatorio. Debido a que ninguna calificación fue suficiente, se rechaza la hipótesis de que los municipios del estado de Sonora cumplen de manera satisfactoria con las obligaciones estipuladas en la LCF (1997) y en la LGCG (2008) con respecto a que la población tenga acceso a la información.

#### Referencias

- Acuerdo por el que se emite el Marco conceptual de contabilidad gubernamental, emitido por el Consejo Nacional de Contabilidad Gubernamental. (13 de agosto de 2009). Recuperado de [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_01\\_001.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_01_001.pdf)
- Chapa, C., y Velázquez, C. (2011). *Estudios del Ramo 33*. México: El Colegio de México y Consejo Nacional de la Evaluación.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). *Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017*. Ciudad de México: CONEVAL. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Estudio\\_descentralizacion\\_1997\\_2017.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Estudio_descentralizacion_1997_2017.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (5 de febrero de 2017). Última reforma del 6 de junio de 2023). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convenio de colaboración, en lo sucesivo “convenio”, que celebran por una parte el Consejo Nacional de Armonización Contable representado por su secretario técnico, el Ing. Juan Manuel Alcocer Gamba, en lo sucesivo “CONAC” y por la otra la Asociación Nacional de Organismos de fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C. representada en este acto por su vicepresidente de Normatividad del Consejo Directivo, el C. P. José Armando Plata Sandoval, en lo sucesivo “ASOFIS”, a quienes de manera conjunta se les denominará “Las Partes”, al tenor de los antecedentes, declaraciones y cláusulas siguientes. (24 de agosto de 2015). Recuperado de [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/secretario/SEC\\_01\\_01\\_042.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/secretario/SEC_01_01_042.pdf)
- Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. (29 de diciembre de 1997). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4905189&fecha=29/12/1997&cod\\_diario=209832](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4905189&fecha=29/12/1997&cod_diario=209832)
- Dictamen del proyecto de decreto que expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental. (31 de diciembre de 2008). México. Recuperado de <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=BHGCBWRG7ukiUiW/WEuu/uuBC7XzzLy2ry6zc5rV0fNCgMH16sNt8QfphqrEfwssdUnon8Goen/7TJ5LrgUA==>
- Guillén, I. (2022). *Capacidad institucional. Dificultad en la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en municipios rurales del estado de Sonora*. (Tesina de Maestría). El Colegio de Sonora, Hermosillo, México.
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF). (27 de diciembre de 1978). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4769098&fecha=27/12/1978&cod\\_d88](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4769098&fecha=27/12/1978&cod_d88)
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (30 de marzo de 2006). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5076629&fecha=31/12/2008#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076629&fecha=31/12/2008#gsc.tab=0)
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. (31 de diciembre de 2008). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006#gsc.tab=0)
- Ley General de Desarrollo Social. (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=676752&fecha=20/01/2004#gsc.tab=0)
- Ley General de Transparencia. (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0)
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). (04 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0)

- Ley número 176, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Aconchi, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VI.pdf>
- Ley número 177, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Agua Prieta, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIII.pdf>
- Ley número 178, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Álamos, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección IX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51IX.pdf>
- Ley número 179, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Altar, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VIII.pdf>
- Ley número 180, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Arivechi, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VI.pdf>
- Ley número 181, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Arizpe, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIII.pdf>
- Ley número 182, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Átil, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VI.pdf>
- Ley número 183, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Bacadéhuachi, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VIII.pdf>
- Ley número 184, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Bacanora, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VIII.pdf>

- Ley número 185, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Bacerac, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XI.pdf>
- Ley número 186, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Bacoachi, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XI.pdf>
- Ley número 187, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de BÁCUM, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIV.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIV.pdf>
- Ley número 188, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Banámichi, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XI.pdf>
- Ley número 189, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Baviácora, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIII.pdf>
- Ley número 190, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Bavispe, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIII.pdf>
- Ley número 191, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIV.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIV.pdf>
- Ley número 192, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Benjamín Hill, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIV.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIV.pdf>
- Ley número 193, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Caborca, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XV.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XV.pdf>
- Ley número 194, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Cananea, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XV.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XV.pdf>

- Ley número 195, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Carbó, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XV.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XV.pdf>
- Ley número 196, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Cucurpe, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIV.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIV.pdf>
- Ley número 197, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Cumpas, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVI.pdf>
- Ley número 197, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de General Plutarco Elías Calles, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVII.pdf>
- Ley número 198, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Divisaderos, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIII.pdf>
- Ley número 200, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Etchojoa, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVI.pdf>
- Ley número 201, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Fronteras, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVI.pdf>
- Ley número 202, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Granados, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVI.pdf>
- Ley número 203, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Guaymas, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VI.pdf>
- Ley número 204, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VII.pdf>

- Ley número 205, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Huachinera, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIV*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIV.pdf>
- Ley número 206, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Huachinera, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVI*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVI.pdf>
- Ley número 207, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Huatabampo, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección VIII*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51VIII.pdf>
- Ley número 208, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Huépac, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVII*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVII.pdf>
- Ley número 209, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Ímuris, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVII*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVII.pdf>
- Ley número 210, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de La Colorada, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVII*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVII.pdf>
- Ley número 211, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Magdalena, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVIII*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVIII.pdf>
- Ley número 212, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Mazatán, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVII*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVII.pdf>
- Ley número 213, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Moctezuma, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVII*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVII.pdf>
- Ley número 214, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Naco, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVIII*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVIII.pdf>

- Ley número 215, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Nácori Chico, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVIII.pdf>
- Ley número 216, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Nacoziari de García, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVIII.pdf>
- Ley número 217, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Navojoa, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección IX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51IX.pdf>
- Ley número 218, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Nogales, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección X.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51X.pdf>
- Ley número 219, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Ónavas, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVII.pdf>
- Ley número 220, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Opodepe, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>
- Ley número 221, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Oquitoa, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>
- Ley número 222, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Pitiquito, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>
- Ley número 223, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XI.pdf>
- Ley número 224, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Quiriego, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>

- Ley número 225, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Rayón, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>
- Ley número 226, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Rosario, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>
- Ley número 227, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Sahuaripa, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>
- Ley número 228, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Felipe de Jesús, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>
- Ley número 228, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Pedro de la Cueva, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XIX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XIX.pdf>
- Ley número 229, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Ignacio Río Muerto, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XX.pdf>
- Ley número 230, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Javier, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XVIII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XVIII.pdf>
- Ley número 231, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XII.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XII.pdf>
- Ley número 232, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de San Miguel de Horcasitas, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XX.pdf>
- Ley número 234, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Santa Ana, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XX.pdf>

- Ley número 235, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Santa Cruz, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XX.pdf>
- Ley número 236, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Sáríc, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XX.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XX.pdf>
- Ley número 237, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Soyopa, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>
- Ley número 238, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Suaqui Grande, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>
- Ley número 239, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Tepache, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>
- Ley número 240, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Trincheras, Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>
- Ley número 241, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Tubutama Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>
- Ley número 242, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de la Heroica Ures Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>
- Ley número 243, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Villa Hidalgo Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>
- Ley número 244, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Villa Pesqueira Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI.* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>

- Ley número 245, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Yécora Sonora para el ejercicio 2021. (24 de diciembre de 2020). *Boletín Oficial del Estado de Sonora. Tomo CCVI. Número 51 Sección XXI*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/12/2020CCVI51XXI.pdf>
- Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. (6 de agosto de 1997). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4890120&fecha=06/08/1997#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4890120&fecha=06/08/1997#gsc.tab=0)
- Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora (SHES). (2021): *Ciclo presupuestario*. Recuperado de <https://hacienda.sonora.gob.mx/finanzas-publicas/rendicion-de-cuentas>
- Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEVAC).(2020). Consejo Nacional de Armonización Contable. Recuperado de: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>
- Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEVAC).(2019). Consejo Nacional de Armonización Contable. Recuperado de: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>
- Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEVAC).(2018). Consejo Nacional de Armonización Contable. Recuperado de: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>
- Sistema de Evaluaciones de la Armonización Contable (SEVAC).(2017). Consejo Nacional de Armonización Contable. Recuperado de: <https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Transparencia>
- Solicitud de acceso a la información pública folio 260502422000257 al Instituto Sonorense de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (29 de septiembre de 2022) Recuperado de <https://servicios.plataformadetransparencia.org.mx/inai3/rest/organoGarante/administracionControlDescarga/descargarAdjuntosPorSolicitud/2A9B7F0446AC3264>
- Zedillo, E. (1994). El marco del nuevo federalismo. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 48-49-50, pp. 11-15. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24860/22300>

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR  
DE LAS APORTACIONES FEDERALES  
AL GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA, 2012-2021

Adriana Morales Ibarra<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Rendir cuentas se ha convertido en un elemento esencial en los gobiernos democráticos, ya que de esta manera los funcionarios informan los resultados del ejercicio de los recursos públicos a través de diversos mecanismos como la transparencia y la fiscalización, que otorgan a la ciudadanía, a la sociedad civil y a cualquier individuo o entidad el acceso a la información producida por el quehacer gubernamental. En este sentido, Ugalde (2002) señala que los fines de esos instrumentos son que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia, así como controlar el poder público. De tal modo que el ejercicio de rendir cuentas es transversal y está presente en todas las actividades del Estado.

En México, desde el año 2000 se han implementado diversas políticas públicas encaminadas a fortalecer la rendición de cuentas. A la par de las reformas en materia de transparencia, también se han llevado a cabo modificaciones al marco legal de la fiscalización superior, lo cual es congruente con la consolidación de un amplio sistema de rendición de cuentas. Es importante destacar que, según Merino (2005) “la transparencia es un tema que cruza por todos los planos de la vida política y económica de una nación” (p. 2), y los esfuerzos no solamente se han orientado al ámbito federal, sino también a los gobiernos subnacionales.

Prueba de ello es la publicación en el año 2016 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES, Ley 90, 2016), consecuente a la armonización normativa federal en materia de transparencia. También, en este mismo año, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación (LFSRCF, 2016) que, entre algunos de sus objetivos se encuentra cambiar la estrategia en el proceso de fiscalización superior que realiza la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a los fondos de las aportaciones federales que el gobierno federal transfiere a los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, las aportaciones federales se destinan, entre otras cosas, a los sectores de salud, educación, seguridad pública y al combate a la pobreza. En Sonora, tan solo en el año 2021, esos recursos representaron 25% del gasto total del Gobierno del Estado de Sonora. De ahí la importancia de que esos recursos se ejerzan con

---

<sup>1</sup> Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora. ORCID iD: 0009-0006-7834-9060 [adrianamorales.lap@gmail.com](mailto:adrianamorales.lap@gmail.com)

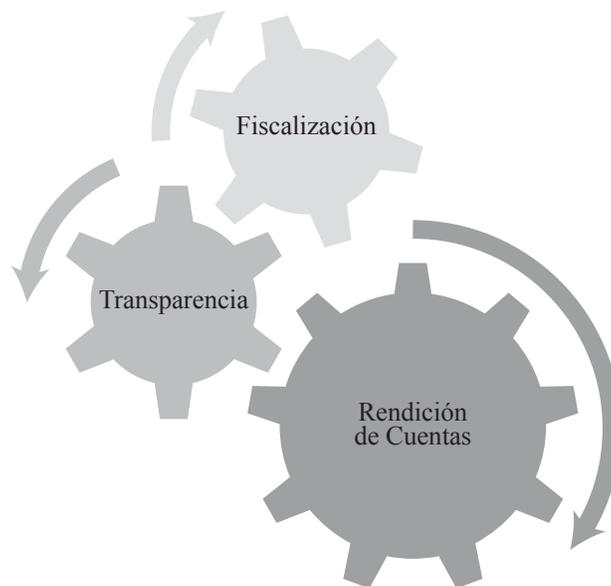
transparencia y que sean fiscalizados. Merino (2005) señala que para que la información pública tenga un papel eficaz no es suficiente su sola existencia, sino que, además, es necesario identificar desviaciones o actos de corrupción, y que existan mecanismos suficientes para activar un sistema de control de gestión ya sea de manera formal o informal. Carece de sentido que, si se identifican desviaciones, no existan los mecanismos formales e informales de publicidad y denuncias suficientes para corregirlas.

Derivado de lo anterior, es pertinente preguntarse cuáles han sido los avances en materia de fiscalización superior de las aportaciones federales que los gobiernos subnacionales han ejercido, para ello, el presente capítulo se ha dividido en cuatro partes: en primer lugar, se examina el marco conceptual de la fiscalización superior; posteriormente, se estudia el marco legal de la misma; asimismo, se identifican los alcances de la ASF y, por último, se estudian los resultados de la fiscalización superior al Gobierno del Estado de Sonora. Se prevé que, aunque existen esfuerzos cuyo objetivo es el fortalecimiento de este ejercicio, quedan áreas de oportunidad en la función que realiza la ASF y persisten irregularidades en el gasto público.

## 2. Conceptos de la rendición de cuentas

El objetivo del presente apartado es analizar el marco conceptual (véase la figura 1) de la fiscalización, en el que se encuentran términos tales como *rendición de cuentas* y *transparencia*. Uno de los principales retos de estos conceptos se debe a que, comúnmente se los considera sinónimos o se les adjudican diferentes significados. La Red por la Rendición de Cuentas (RCC, 2018) brinda claridad al respecto, debido a que señala que algunos componentes fundamentales de la rendición de cuentas son *a)* la información, considerada como la materia prima, debido a que permite conocer, evaluar, supervisar y exigir; *b)* las cuentas públicas, donde se registra lo que se realiza con los recursos públicos y si se alcanzaron los objetivos planteados; y *c)* la responsabilidad pública que, en otras palabras, significa estar obligado a responder por las decisiones u omisiones que se hagan en el espacio público.

Figura 1. Componentes de la rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia, con base a información de Ugalde (2002).

Ugalde (2002) establece que los conceptos de responsabilidad política, *responsividad*, control, fiscalización y transparencia, considerados mecanismos principales de un sistema de rendición de cuentas, deben contar con los instrumentos necesarios que obliguen a los gobernantes a reportar sus actos ante la ciudadanía y, a su vez, que la última pueda monitorear el desempeño de los primeros. Aunque esos conceptos se interrelacionan y, en algunas ocasiones, se utilizan como sinónimos, no significan lo mismo. La transparencia es un instrumento de un sistema complejo de rendición de cuentas y la información colocada en la vitrina pública no tiene un destinatario específico. Se pone a disposición de la gente con el fin de que los interesados tengan acceso a la misma, para que se pueda utilizar, analizar y, en su caso, sancionar en el caso de encontrar anomalías.

### 3. Rendición de cuentas o *accountability*

Es relevante mencionar que algunos autores coinciden en que el término anglosajón de *accountability* –el que posteriormente se tradujo como rendición de cuentas– es un término polisémico, es decir, tiene diversos significados y se lo relaciona como sinónimo de otros conceptos. El presente apartado se dedica al análisis de su significado y de sus componentes.

Shedler (2008) se refiere a la rendición de cuentas cuando *A* rinde cuentas a *B*, es decir, cuando *A* se encuentra obligado a informar sus acciones y decisiones a *B*. Además, *A* está obligado también a justificar y a sufrir las consecuencias de sus actos en caso de mala conducta. El autor afirma que la rendición de cuentas abarca tres dimensiones: información, justificación y sanción. De manera que, por un lado, *A* se encuentra obligado a rendir cuentas; y, por otro, *B* está facultado para exigir las.

Ugalde (2002) relaciona el concepto con el principio de agente-principal, en el cual los mandatarios tienen la obligación permanente de informar a sus mandantes los resultados principales de los actos que se llevan a cabo debido a la delegación de autoridad ya sea de manera formal o informal y que también debe garantizar que la información es fidedigna. En caso de incumplimiento, se implementarán las sanciones correspondientes.

Desde otra perspectiva, Rico (2011) establece diversos elementos para indicar el uso del vocablo *accountability*. Se refiere a este concepto para indicar cuando individuos y organizaciones voluntaria u obligatoriamente tienen que rendir cuentas sobre el estado o cualidad de su conducta o cómo han desempeñado las responsabilidades a su cargo, justificando y respondiendo, los motivos de sus acciones y la forma en que atienden sus deberes, asumiendo que existe una consecuencia: el castigo o la recompensa correspondiente (p.71).

En ese pasaje el autor establece la serie de acciones en las que las organizaciones o los individuos intervienen en ese ejercicio. Rendir cuentas toma el sentido de ser la acción de informar sobre su desempeño o conducta a otra entidad no especificada. Desde esa perspectiva, el significado de la palabra puede llevarse a la práctica de manera formal o informal.

La RRC (2018) coincide en que la rendición de cuentas es un concepto polisémico. Algunos de ellos lo vinculan con la fiscalización, otros lo ligan a la transparencia; otros más lo relacionan con las sanciones, pero la realidad es que para que se dé un proceso de rendición de cuentas se requiere que haya instituciones, procedimientos y, sobre todo, consecuencias.

También afirma que algunos componentes fundamentales de la rendición de cuentas, son 1) la información (a la que se considera materia prima para conocer, evaluar, supervisar y exigir); 2) las cuentas (que registran lo que se hace con los recursos públicos y si se cumplió o no con los objetivos para los cuales fueron creados); y, por

último, 3) la responsabilidad (hacerse cargo de las decisiones u omisiones que se hacen en el espacio público) (RRC, 2018).

O'Donnell (1997) clasifica la rendición de cuentas en horizontal, vertical y social. La *horizontal* forma parte de un sistema de coordinación dentro de un marco legal conformado por agencias de balance y agencias asignadas, que llevan a cabo determinadas acciones con autonomía de decisión y voluntad política.

Así pues, el concepto de rendición de cuentas se refiere a un proceso en el que intervienen entidades e individuos que se interrelacionan de manera coordinada, cuyo objetivo es verificar los resultados del quehacer gubernamental y, que, en caso de haber una mala conducta, se apliquen las sanciones correspondientes. Es importante hacer notar que los elementos fundamentales son la información, las cuentas y la responsabilidad.

#### **4. Transparencia**

En este apartado se examina el término de transparencia. Merino (2005) establece que este concepto se entrelaza con otros como control, supervisión, fiscalización y rendición de cuentas.

Pero, ¿qué es la transparencia? El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* (Real Academia Española, 2022) la define como la “cualidad de transparente”. Esta definición no logra esclarecer su significado, sin embargo, Naessens (2010), Finol, Galdames y González (2010) y la RRC (2018) han abordado este concepto en términos del espacio público.

Desde esa perspectiva, la RRC (2018) define transparencia como el acto de poner o colocar información de relevancia social en la vitrina pública, teniendo en consideración que no toda la información es significativa para el interés público; sin embargo, existen ciertos parámetros que permiten distinguir dicha información, es decir, la que permite tomar mejores decisiones, conocer el desempeño de los gobiernos y ejercer derechos fundamentales. De tal modo que la transparencia va más allá de simplemente hacer pública la información. Debe ser relevante y pertinente, pues de esta forma los gobiernos rinden cuentas y, al mismo tiempo, la ciudadanía puede vigilar el desempeño gubernamental. El acceso a la información pública coadyuva a tomar decisiones racionales y facilita el acceso a los derechos fundamentales de la ciudadanía, tales como el derecho a la salud, la educación y la alimentación, entre otros.

Finol, Galdames y González (2021) consideran que la transparencia se relaciona con el modelo de gobierno abierto, en el que las ciudades toman un papel protagónico en la relación Estado-ciudadanía. La transparencia es un instrumento cuyos fines son la gobernanza y el buen gobierno. De manera que se considera que la transparencia es un mecanismo que contribuye a la construcción de la sinergia entre los gobiernos y la ciudadanía, ya que posibilita e incentiva la participación ciudadana.

Naessens (2010) define que “transparencia es un atributo o cualidad que permite tener información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (p. 11). En este sentido, la información que se produce tiene el propósito de que las entidades o los individuos que tengan acceso a ella adquieran un mayor conocimiento del estado en el cual se encuentra un asunto determinado. Por lo cual, la transparencia es fundamental en la relación entre los gobiernos y la ciudadanía. Da posibilidad de que la ciudadanía y las entidades conozcan la justificación de las decisiones y también muestra los resultados del desempeño gubernamental. Sin dicho instrumento no habría información suficiente para vigilar el poder público, para sancionar las malas prácticas y para ejercer los derechos

fundamentales de las personas. Por lo tanto, la información que se origina mediante ese mecanismo debe ser de interés público.

## **5. Fiscalización**

El término *fiscalización* se considera una herramienta para el control de los gobiernos. Por ejemplo, en el caso de México, la Cámara de Diputados tiene a su cargo la ASF, que es un órgano técnico especializado que realiza la fiscalización superior de los recursos federales. Es decir, el Poder Legislativo activa ese mecanismo de control para conocer los resultados del ejercicio de estos recursos, tanto del Poder Ejecutivo como de los gobiernos locales.

La fiscalización tiene un papel relevante, pero según Merino (2005, p.10), no es suficiente la sola existencia de la información sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos para que esta sea eficaz, sino que, además, cuando se identifican desviaciones o actos de corrupción se activan otros mecanismos de control para corregirlos o para impedirlos. Es decir, existen controles internos y externos. En México están las instituciones de control interno: la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Órganos Internos de Control; por otro, en el caso de los controles externos se encuentran la ASF, el Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Procuraduría General de la República y las organizaciones de la sociedad civil, denominados control ciudadano.

March y Olsen (1995) establecen que el concepto se encuentra relacionado con la rendición de cuentas y la transparencia, porque la fiscalización es un proceso que se lleva a cabo en instituciones formales e informales donde intervienen diversos agentes y se activan diferentes procedimientos. Es decir, que la fiscalización se puede implementar desde diversos ámbitos, aunque no se encuentren necesariamente dentro de un marco legal determinado.

También Priego, Ramírez y García (2018) argumentan que la fiscalización corresponde a una de las tareas prioritarias de los tres órdenes de gobierno. Por eso existen instrumentos para que las entidades del sector público cumplan con base en los principios de la transparencia y la rendición de cuentas, y desarrollen el buen desempeño en el uso de los recursos públicos, de tal manera que las instituciones del Estado modernicen y mejoren continuamente los sistemas administrativos con el objetivo de optimizar el ejercicio de los recursos, el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos.

En términos generales, la fiscalización es un mecanismo de control que se puede ejecutar en el interior y en exterior de las organizaciones del Estado. Asimismo es parte transversal de un sistema amplio de rendición de cuentas en el que participan diferentes agentes y procesos cuyo objetivo es verificar el buen ejercicio de los recursos públicos.

## **6. Marco legal de la fiscalización superior en los gobiernos subnacionales**

El propósito de este apartado es analizar el marco normativo de la fiscalización que realiza la ASF al uso que los gobiernos subnacionales dan a las aportaciones federales, es decir, la que se denomina fiscalización intergubernamental. Entre las principales normas en las cuales se señala dicha función se encuentran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917, última reforma 2020), la Ley de

Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación (LFSRCF, 2016), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 1978) y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM, 2016):

- CPEUM (1917, última reforma, 2020, artículos 74 y 79). En estos artículos constitucionales se establecen los lineamientos de la fiscalización superior en México, las facultades y las obligaciones de la Cámara de Diputados en esta materia. De igual forma, se instauro la ASF como órgano técnico especializado en la función de fiscalización superior, instancia que rinde cuentas a la Cámara de Diputados en el desempeño de sus funciones. Desde el 2000, año de creación de la ASF, se han llevado diversas modificaciones que han tenido como objetivo fortalecer el proceso.<sup>2</sup>
- LFSRCF (2016). Esta ley reglamenta lo establecido en los artículos 74 y 79 de la CPEUM. En el artículo 1 se establecen las atribuciones de la ASF para llevar a cabo la función de fiscalización de los recursos federales, determina este proceso y se estipulan las obligaciones de los sujetos obligados.
- LCF (1978). En el artículo 25 se establece la creación de los fondos de las aportaciones federales destinados a las entidades federativas y a los municipios y señala los objetos de cada uno de los fondos. Ahí radica su relevancia, porque obliga a los gobiernos estatales y municipales a usar los recursos federales con los criterios que en esta ley se estipulan.
- LDFEFM (2016). El Capítulo I de normatividad establece los criterios generales de la responsabilidad hacendaria y financiera que las entidades federativas deben contemplar para el manejo sostenible de las finanzas públicas, de tal manera que los gobiernos estatales y municipales se encuentran obligados a cumplir con lo estipulado en esta ley en el ejercicio de las transferencias federales. En caso contrario, la ASF podrá señalarlos y activar las acciones que se requieran según sea el caso.

También es relevante mencionar que las tres reformas importantes en materia de fiscalización superior se realizaron en los años 2000, 2009 y 2016 y han trascendido a los gobiernos subnacionales, particularmente, en el ejercicio de las aportaciones federales destinadas a los estados. Según Morales (2020) son tres los momentos importantes en esta materia:

El primero es cuando se publica la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) en el año 2000 y cuyo objetivo fue la creación de la ASF como órgano técnico de la Cámara de Diputados con atribuciones para fiscalizar el uso de los recursos federales. Entre estos recursos se encuentran las transferencias condicionadas a los gobiernos locales. Con esta reforma la ASF sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda con la finalidad de que la nueva institución tuviera mayores atribuciones para realizar sus funciones.

El segundo momento corresponde a la derogación de la LFSF (2000) y la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) en 2009. En ella se establece que la ASF lleve a cabo las auditorías a las transferencias federales y suscriba convenios de coordinación con las entidades de fiscalización superior locales (EFSL), todo lo anterior mediante el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Se pueden observar estas modificaciones en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación publicada en 2000, en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en 2009 y en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación con año de publicación en 2016.

<sup>3</sup> Este documento se pueda localizar en el portal de la ASF para cada ejercicio fiscal específico.

El tercer momento es la derogación de la LFSF (2009) y la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación (LFSRCF) en el año 2016. Ahí se establecen lineamientos cuyo objetivo es la centralización de la fiscalización superior de las transferencias federales a los gobiernos subnacionales, debido a que desaparecen los convenios de colaboración con las EFSL y, a partir de este momento, la ASF audita de manera directa esos recursos.

En conclusión, desde la creación de la ASF ha habido diversas reformas al marco legal de la fiscalización superior que, entre sus principales modificaciones se observan cambios en la forma de fiscalizar los recursos federales que los gobiernos estatales y municipales ejercen. Destaca, en particular, que las auditorías se llevaban a cabo a través de convenios de colaboración con las EFSL; sin embargo, esa figura desapareció a partir de la publicación de la LFSRC (2016). A partir de entonces la ASF realiza el proceso de fiscalización.

## **7. Auditoría Superior de la Federación**

La ASF es el órgano técnico especializado que depende de la Cámara de Diputados y que se encuentra facultado para fiscalizar los recursos federales, entre los que se encuentran las transferencias condicionadas que el gobierno federal destina a las entidades federativas, como los fondos de las aportaciones federales.

El trabajo de la ASF se centra en el ámbito técnico-administrativo. Una de sus principales fortalezas es que forma parte de las pocas instituciones públicas que destacan porque tienen recursos humanos capacitados, es decir, cuenta con el servicio profesional de carrera mediante el cual se da capacitación periódica a su personal y se le evalúa. Otra de sus fortalezas es que es un órgano descentralizado que posee los recursos financieros para desarrollar sus funciones, además, la fiscalización superior se ha establecido mediante un marco legal definido en los artículos 74 y 79 de la CPEUM y la LFSRCF (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan..., 2015).

Entre las debilidades de la fiscalización que realizan las ELFS, se observa que en las entidades federativas y en las regiones no hay personal suficiente, razón por la que se han puesto en marcha otras estrategias, como la firma de convenios de colaboración con despachos externos de 2001 a 2016, cuyo fin es cumplir con la fiscalización.

Desde otro orden de ideas, no es el objetivo de la fiscalización de la ASF prevenir la desviación de recursos públicos, más bien, tiene el propósito de resarcir los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de las entidades. Es importante agregar que hay un desfase entre la presentación de los resultados de las auditorías y la aprobación del presupuesto de egresos de la federación. De modo que los legisladores tienen información limitada en el momento de aprobar el presupuesto de egresos de la federación.

Como parte de un sistema amplio de rendición de cuentas, y como se establece en el artículo 67 de la LFSRCF (2016). La ASF solamente está facultada para señalar desviaciones en el ejercicio de los recursos federales y promover las acciones ante las instancias correspondientes. En el caso de faltas administrativas graves o actos de corrupción cometidos por un servidor público o por los particulares, se deberá remitir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por el contrario, en el caso de faltas administrativas no graves, se tendrá que dar aviso a los órganos internos de control. Derivado del proceso de auditorías, si se detectan probables delitos, la ASF tiene la facultad de presentar las denuncias y querrelas penales ante la Fiscalía Especializada y puede presentar denuncias de juicio político ante la Cámara de Diputados.

Son otras instancias las que determinan si hubo o no malas prácticas en el ejercicio de los recursos federales y las que imponen las sanciones que ameriten, en caso de comprobarse la mala práctica. Es relevante mencionar que, si las sanciones no son proporcionales al delito cometido, no se incentivan las buenas prácticas en la gestión gubernamental.

Desde la creación de la ASF en el año 2000 y hasta el año 2016, la fiscalización intergubernamental se ha llevado a cabo mediante convenios de colaboración con las EFSL, es decir, los congresos locales fiscalizaban directamente el ejercicio de los fondos de aportaciones federales. Por lo que debe tomarse en consideración que, en algunos estados, los gobernadores influyen en los legisladores locales, a través del grupo parlamentario del partido político al que pertenezcan, lo que debilita el proceso, debido a que, según March y Olsen (1995), la fiscalización puede pasar del ámbito técnico especializado al político; en otras palabras, significa que en ese proceso pueden intervenir intereses particulares o la voluntad política de los legisladores.

En el caso de la ASF, una de sus principales debilidades se debe a que depende de la Cámara de Diputados para llevar a cabo sus funciones, debido a que se encuentra obligada a rendir cuentas a la Unidad de Evaluación y Control que, de la misma manera, depende de la Comisión de Vigilancia de la ASF para desarrollar funciones. De tal forma que son dos órganos técnicos especializados los encargados de llevar a cabo, por una parte, la función de fiscalización y, por el otro lado, vigilar que esa función se realice de manera óptima.

Hay que tomar en consideración que, como parte del proceso de fiscalización, las entidades fiscalizadas tienen la oportunidad de corregir sus irregularidades, es decir que, aunque las auditorías tienen el propósito de detectar las desviaciones y los problemas de comprobación, las entidades pueden corregir administrativamente las solicitudes de aclaración de la ASF, lo que significa que las entidades fiscalizadas pueden presentar información adicional para solventar las observaciones que han recibido. Es por esta razón la fiscalización es un mecanismo de control complejo.

En conclusión, la ASF es una de las instituciones fundamentales en el sistema de rendición de cuentas en el país, debido al ámbito técnico especializado al que pertenece; sin embargo, se observan varias limitaciones de diferente naturaleza, como la falta de autonomía constitucional y que está obligada a rendir cuentas a la Comisión de Vigilancia, a través de la Unidad de Evaluación y Control. Con respecto a la fiscalización de los fondos federales de los gobiernos estatales, en el periodo que se analiza, se han puesto en marcha diversas estrategias que tienen fortalezas y debilidades en materia de fiscalización superior. Con respecto a sus limitaciones institucionales, hasta el año 2016 se llevó a cabo la fiscalización en colaboración con las EFSL, pero con el fortalecimiento de su marco normativo a través de la publicación de la ley en la materia de ese mismo año, se eliminó el PROFIS. Es por eso que se considera que para incentivar mejores prácticas y disminuir la desviación de recursos públicos se requiere el trabajo coordinado entre las diferentes agencias formales de rendición de cuentas.

## **8. Resultados de la fiscalización superior a las aportaciones federales del Gobierno del Estado de Sonora, 2012-2021**

Es pertinente mencionar que los fondos corresponden a las transferencias condicionadas que el gobierno federal hace a los gobiernos estatales, son siete: Fondo para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA),

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y los audita la ASF.

En la tabla 1 se muestran los montos observados por la ASF, en primera instancia, se refiere aquellos montos denominados como determinados y, en los que se detectaron anomalías en el ejercicio de las aportaciones federales del Gobierno de Sonora de 2012 a 2021. En ese periodo, la cantidad asciende a 2 855.1 millones de pesos, de los cuales, 1 199.9 millones se consideraron operados, es decir, se ejercieron en el año correspondiente; 105 millones se aclararon, en otras palabras, las entidades que recibieron observaciones presentaron documentación adicional para comprobar el manejo de esos recursos; 104.9 millones dieron lugar a un procedimiento resarcitorio: las entidades que recibieron observaciones tienen la obligación de resarcir los daños y los perjuicios a la hacienda pública; y, por último, 168.5 millones están por recuperarse o aclararse y corresponden a los recursos a integrar o explicar.

Los años con mayor número de observaciones, son de 2012 a 2016, particularmente el año 2014, ya que se determinaron observaciones por un monto de 1 133.7 millones de pesos. Por el contrario, en los años que registran menos observaciones son de 2017 a 2021. El último no tiene observaciones. Es decir que a partir de 2017 las observaciones han disminuido en cada hasta no presentarse ninguna.

Tabla 1. Montos observados en el ejercicio de las aportaciones federales del Gobierno del Estado de Sonora, 2012-2021 (en millones de pesos)

Año de la cuenta pública	Determinadas	Operadas	Aclaradas	En procedimiento resarcitorio	Por recuperar o aclarar
2012	543.0	473.5	29.3	29.3	63.0
2013	606.3	496.1	11.0	11.0	18.4
2014	1133.7	149.0	16.9	16.9	16.9
2015	299.0	14.6	47.8	47.8	51.8
2016	198.5	52.4	0.0	0	13.1
2017	4.3	4.3	0.0	0	0.0
2018	7.1	7.1	0.0	0	0.0
2019	57.9	2.7	0.0	0	0.0
2020	5.2	0.0	0.0	0	5.2
2021	0.0	0.0	0.0	0	0.0
Total	2855.1	1199.9	105.0	104.9	168.5

Fuente: Sistema Público de Consulta de la ASF (2022).

Entre 2012 y 2021, de las observaciones realizadas, se han derivado las acciones que se describen en la [tabla 2](#). Destacan 102 acciones en el año 2013; 90 acciones en el año 2003 y 81 acciones en el año 2014. A partir del último año mencionado, fueron disminuyendo hasta llegar a una sola acción en 2021. Las acciones más relevantes

son las siguientes: en primer lugar, hubo 137 observaciones en el pliego de observaciones. Ahí la ASF determina en monto, los daños, los perjuicios o ambos a la hacienda pública federal o, en su caso, al patrimonio de las entidades. En segundo lugar, se registraron 20 acciones para promocionar la responsabilidad administrativa, la cual se refiere dar a conocer las acciones o las omisiones que pudieran constituir una falta a las obligaciones ante las instancias de control competentes. Por último, hubo 95 recomendaciones al gobierno estatal.

Tabla 2. Acciones derivadas de la fiscalización a las aportaciones federales del Gobierno de Sonora, 2012-2021

Tipo de acción	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Recomendación	22	46	11	6	7	1	1	0	1	0	95
Promoción del ejercicio de la facultad de Comprobación fiscal	1	0	2	0	1	1	0	0	1	1	7
Solicitud de aclaración	5	4	8	0	0	0	0	1	0	0	18
Promoción de responsabilidad administrativa Sancionatoria	29	22	26	28	7	2	6	0	0	0	120
Pliego de observaciones	29	25	29	19	24	0	0	0	1	0	127
Denuncia de hechos	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Fincamiento de responsabilidad resarcitoria	3	4	4	3	0	0	0	0	0	0	14
Informe de presunta responsabilidad administrativa	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Total	90	102	81	56	41	4	7	1	3	1	386

Fuente: Sistema Público de Consulta de la ASF (2022).

La [tabla 3](#) exhibe el estatus de las acciones derivadas del proceso de fiscalización a las aportaciones federales del gobierno sonorense de 2012 a 2021. Se han gestionado 379 acciones, de ellas, 309 se han concluido, 24 tienen el estatus de activo y 14 se encuentran en procedimiento resarcitorio. En conclusión, la mayoría de las acciones que promovió la ASF al gobierno estatal se han resarcido.

A lo largo del periodo que se consultó, la mayor cantidad de observaciones se ubican entre los años 2012 y 2016 y fueron disminuyendo hasta eliminarse. Las acciones que la ASF promovió también se concentran en el mismo periodo. Se fueron reduciendo hasta llegar a dos en 2021. La mayoría de ellas las resarcó el gobierno estatal. Por tal motivo, se observan avances importantes en los resultados de la fiscalización de los fondos federales en el estado.

Tabla 3. Estatus de las acciones promovidas por la ASF por motivo de aportaciones al Gobierno del Estado de Sonora, 2012-2021

Año	Cantidad de acciones										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Acción											
Sustituida por nueva acción	1	4	1	0	0	0	0	0	0	0	6
Con resolución	3	1	3	2	0	0	0	0	0	0	9
Con seguimiento concluido	59	85	65	48	38	4	7	1	2	0	309
Dio lugar a un procedimiento resarcitorio	3	4	4	3	0	0	0	0	0	0	14
Presentada	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3
En seguimiento	10	5	0	3	3	0	0	0	2	1	24
Conclusión	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Sobreseimiento	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
No notificado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	90	100	75	56	41	4	7	1	4	1	379

Fuente: Sistema Público de Consulta de la ASF (2022).

## 9. Conclusión

En conclusión, la fiscalización superior de la ASF al ejercicio de los fondos de las aportaciones federales al Gobierno del Estado de Sonora ha avanzado de manera relevante. El resultado de las auditorías al Gobierno de Sonora en el periodo 2012-2021 concluye que han disminuido los montos observados. De igual forma, las acciones derivadas han menguado y, en su mayoría, el gobierno estatal las solventó. No obstante los avances en la materia y en los resultados de las auditorías, persisten áreas de opacidad en el proceso de fiscalización.

## Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2022). Sistema Público de Consulta de Auditorías. Recuperado de <http://www.asfdatos.gob.mx/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (1917). Última reforma, 6 de junio de 2023. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. (27 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_223\\_27may15.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf)

- Finol, L., Galdames, A. M., y González, C. (2021). Contextualización de la transparencia de la función pública en Iberoamérica: una revisión del concepto. *Rumbos TS*, 16(25), 105-144. Recuperado de <https://www.scielo.cl/pdf/rts/v16n25/0719-7721-rts-16-25-105.pdf>
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF). (1978). Última reforma, 27 de enero de 2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf)
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM). (2016). Última reforma, 10 de mayo de 2022. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (2000). Última reforma, 20 de junio de 2008. *Diario Oficial de la Federación* (LFSF). (Ley abrogada, 29 de mayo de 2009). Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF\\_abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro.pdf)
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). (2009). Última reforma, 18 de junio de 2010. *Diario Oficial de la Federación*. (Ley abrogada el 18 de julio de 2016). Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrcf\\_2009/LFRCF\\_2009\\_abro.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrcf_2009/LFRCF_2009_abro.pdf)
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación (LFSRCF). (2016). Última reforma, 10 de mayo de 2022. *Diario Oficial de la Federación*. 10-05-2022. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM.pdf>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES). (2016). Última reforma 24 de octubre de 2022. *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_472.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_472.pdf)
- March, J., y Olsen, J. (1995). *Democratic governance*. Nueva York: The Free Press.
- Merino, M. (2005). *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*. Documento de trabajo (08/2005). Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/5351>
- Morales Ibarra, A. (2020). *Fiscalización superior de las aportaciones federales al Gobierno de Estado de Sonora, 2001-2018* (tesis de maestría). Recuperada de <https://repositorio.colson.edu.mx/bitstream/handle/2012/44486/La%20fiscalizaci%c3%b3n%20superior%20de%20las%20aportaciones%20federales%20>
- Naessens, H. (3 de noviembre de 2010). *Ética pública y transparencia*. Trabajo presentado en el XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional, Compostela, España en la Universidad Autónoma del Estado de México-Toluca, Estado de México, México.
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152, 143-167. Recuperado de [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2645\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf)
- Priego, O., Ramírez, M., García, J. (2018). Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en México. *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales, volumen 5* (9), 145-155. <https://www.uv.mx/iic/files/2018/12/Num09-Art13-102.pdf>
- Real Academia Española. (2022). *Diccionario de la lengua española*. 23.<sup>a</sup> ed. Recuperado de <https://dle.rae.es/transparencia>

- Rico, J. (2011). ¿Rendición de cuentas o *accountability*? Reflexiones epistemológicas para el diseño institucional del poder y el entendimiento de la transparencia. En V. Peña (ed.), *A una década: temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México* (pp. 67-89). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Red por la Rendición de cuentas (RRC). (28 de septiembre de 2020). Video 1. ¿Qué es rendición de cuentas, transparencia y gobierno? [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=XJQ6yiFDWZ4>
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Ugalde, L. (2002). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura 21*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/21.pdf>

# TRANSPARENCIA: LO QUE EXISTE, PERO NO FUNCIONA.

## ANÁLISIS DE DOS MECANISMOS INSTITUCIONALES EN SONORA

Víctor S. Peña<sup>1</sup>

### 1. Introducción

Con la renovación normativa en materia de transparencia de Sonora en 2016, se crearon dos mecanismos a través de los cuales se fortaleció la coordinación y la participación ciudadana alrededor del derecho: el Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, el Sistema o Sistema) –que debe destacarse porque es una importante innovación en su tipo y que no se encuentra en otras leyes estatales en la materia– y el Consejo Consultivo del organismo garante.

Sobre el Sistema se puede decir que los registros legislativos relacionados con los motivos o con las razones de su desarrollo normativo son magros en cuanto a la reflexión o a la discusión que le precedió. Puede inferirse la influencia que habría representado la discusión más amplia sostenida en la capital del país y que concluyó con la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante Sistema Nacional). Del Consejo Consultivo se puede identificar su origen con mayor claridad: la norma general expresamente lo solicita.

¿El problema? Para 2023 han pasado seis años de aquellas reformas legislativas y ni el Sistema ni el Consejo Consultivo han funcionado.

Una ley es, en síntesis, el producto de la coordinación de diversas voluntades, el accionar de procedimientos legislativos y administrativos. Para expresarlo en términos llanos, una ley es un logro. Pero, ¿cómo entender la alineación de los actores, de los conocimientos y de los procedimientos para que, al final, una ley (o una parte de ella) no se lleve a la práctica?

El presente capítulo es un estudio inductivo-descriptivo-reflexivo sobre el derecho vigente no positivo, como se le denomina en la disciplina del Derecho. Inductivo, en cuanto a que parte de objetos de estudio particulares –el Sistema y el Consejo Consultivo– y se refiere a que la alineación de las voluntades, el trabajo legislativo y los procedimientos administrativos que son necesarios para que una norma cobre vigencia pueden alinearse de tal forma para que esa ley se ignore sin ninguna consecuencia aparente. Descriptivo, por lo que toca al recorrido normativo y organizacional que se presenta, y cuyo objetivo es analizar la naturaleza de ambos

---

<sup>1</sup> Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos de El Colegio de Sonora. ORCID iD: 0000-0003-1451-0020 [vpena@colson.edu.mx](mailto:vpena@colson.edu.mx) y [www.victorspena.net](http://www.victorspena.net)

mecanismos y su probable referencia a lo nacional. También es reflexivo, porque, a partir de los hallazgos, culmina identificando las alternativas de acción a disposición, tanto del órgano garante de la transparencia local como del Congreso del Estado.

El objeto de la narrativa de los mecanismos es contrastar lo existente en la escala de lo normativo (el deber ser) frente a lo que sucede en la escala de lo real (el ser). Para ello se ha optado deliberadamente por destacar, en un primer momento, el contraste normativo general frente al estatal, y ambos con la realidad. Posterior a ello se delinea un breve marco conceptual mediante el cual se pretende enfatizar la importancia del funcionamiento de los dos mecanismos institucionales que aquí se describirán. Y a manera de agenda pendiente en la parte reflexiva del trabajo, como ya se ha indicado, se presentan las alternativas que se han identificado.

## **2. Primer mecanismo: el Sistema Estatal**

### *2.1 De lo dicho a lo no hecho*

La evolución de la normatividad en las materias de transparencia y de acceso a la información en México puede describirse, considerando la relación centro-periferia, en tres episodios (Peña, 2021): *1.) de la innovación*, constituido por lo que sucedió antes de la reforma constitucional de 2007, cuando cada entidad federativa reguló las materias mediante procesos diferenciados, a partir de actores y contextos locales, con lo que se presentó en el país una especie de laboratorio; *2.) de la estandarización*, cuando la reforma constitucional de 2007 se ofreció como una solución a la “problemática nacional que no debemos aceptar [...] [pues] se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial” (Instituto Federal de Acceso a la Información [IFAI], 2007) de leyes en las materias de transparencia y acceso a la información; *3.) de la concentración*, que inicia después de 2013, cuando se plantea en la discusión pública (y, posteriormente, en las reformas constitucionales) la necesidad de un esquema centralizado en lo que después se conocería como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Las diferencias entre los episodios pueden observarse con mayor claridad considerando la forma en que las materias se regulan en la Constitución del país, la naturaleza de las normas vigentes, y la naturaleza de los organismos garantes:

- a) En el *episodio de la innovación*, donde se incluyen legislaciones estatales y federales previas al año 2007, las materias de transparencia y de acceso a la información se regulaban de manera genérica en la Constitución, al grado que, en un primer momento, se debatió si estas derivaban del artículo 6° (del derecho a la información) o del 8° (del derecho de petición). En este episodio conviven las leyes locales con una ley federal y la naturaleza jurídica de los organismos garantes era diversa.
- b) En el *episodio de la estandarización*, que abarca de 2007 a principios de 2015, al artículo 6° de la Constitución se le adicionan diversas disposiciones con lo que disipa la discusión sobre la referencia constitucional de las materias y se incluyen principios y bases que servirán de “piso mínimo” para todas las leyes, las locales y la federal. La naturaleza jurídica de los organismos garantes comienza a estandarizarse en instancias autónomas.
- c) En el *episodio de la concentración*, posterior a la segunda mitad de 2015, se adiciona artículo 6° constitucional con un desarrollo minucioso de procedimientos y características de los organismos

garantes. Se crea la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP, 2002) que abroga la hasta entonces Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) y, eventualmente, y aun cuando no se considera en la constitución, se crea un organismo garante que asume las funciones de coordinación nacional (el INAI).

En abril de 2016 se publica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (en adelante LTAIPES) que obedece a la lógica del tercer episodio. Este es un señalamiento importante, porque a partir de esta referencia puede afirmarse que la Ley General (LGTAIP, 2002), en particular en lo relativo al Sistema, sirvió de referencia o modelo. Esto es así pues las y los diputados integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política presentaron la iniciativa en febrero de 2016, considerando la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 2014 y la LGTAIP publicada en el mismo diario en mayo de 2015.

En la parte expositiva del Dictamen de la iniciativa del proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos del Estado de Sonora (Comisión de Transparencia LXI Legislatura, 2016), se señala que la figura del Sistema Estatal es parte de los resultados de la audiencia pública celebrada en abril de ese año, cuando se habría propuesto. No se ofrecen mayores detalles ni cuál fue la valoración que se hizo.

En la LTAIPES (2016) ya se observa que uno de sus objetivos específicos es regular la organización y el funcionamiento del Sistema Estatal de Transparencia, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes (fracción IV del artículo 2), lo que se especifica en la sección I del capítulo segundo mediante tres artículos.

De acuerdo a la LTAIPES (2016), el Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Sonora (en adelante, Sistema estatal):

tiene como objetivo fortalecer la comunicación, el diálogo, la vinculación y ser un instrumento de cooperación y colaboración, que auxilie a la coordinación interinstitucional de quienes contribuyen a la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en la Entidad, y cuya coordinación sea para la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad. (artículo [art.] 31).

La LTAIPES señala que el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de la Controlaría General, la Secretaría de la Consejería Jurídica del Ejecutivo y la Secretaría de Educación y Cultura), el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización y los gobiernos municipales del estado integrarán el Sistema. A esos integrantes podrían sumárseles –con voz, pero sin voto– otras instancias, organizaciones civiles, académicos y expertos que por su función, competencia y experiencia en las materias sean invitados por el órgano garante (LTAIPES, art. 32). A diferencia de lo que se expresa en la normatividad nacional, en la del estado, el Sistema no tendría presidente sino un rector (LTAIPES, art. 32) y se aclara que sus resoluciones son “inatacables” (LTAIPES, art. 32).

¿Cómo ha funcionado el Sistema estatal? A solicitud de acceso a la información expresa (Solicitud 260502422000026, 2022) sobre los archivos que el órgano garante pudiera tener sobre el particular, la respuesta fue que “se cuenta únicamente con el acta de instalación firmada por los integrantes del Consejo del Sistema Estatal de Transparencia el día 8 de junio de 2016”.

Lo primero por destacarse es que en la LTAIPES no se señala la figura de algún “Consejo”, este debió ser una especie de solución práctica, al tener que titular un documento de 22 páginas denominado *Declaratoria del Consejo del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, firmado por sus integrantes y teniendo como “testigo de honor” a la entonces titular del Ejecutivo sonoreense.

Esa declaratoria (compuesta de tres secciones: “Antecedentes”, “Considerando” y “Declaraciones”) incluye trece puntos que se enuncian como “nuestro compromiso indeclinable”, mismos que, para su consulta, se incluyen como anexo a este capítulo. El texto contiene temas importantes, como el gobierno abierto, la transparencia proactiva, la inclusión y la no discriminación, la adopción en la entidad federativa de estándares internacionales y buenas prácticas, entre otros. Téngase en consideración para efectos del presente capítulo, sin embargo, que el órgano garante no dio seguimiento a dicho documento. No, al menos, uno que obre en los archivos del órgano garante.

La rectoría del Sistema no aparece mencionada en la declaratoria, que desatina al mencionar el nombre completo del Sistema. Tampoco hay mención ni experiencia posterior sobre la fuerza que el legislador otorga a quien coordinaría este esfuerzo (sus resoluciones serán inatacables, expresa la LTAIPES).

## *2.2 El Sistema Nacional como referencia*

El registro documental alrededor de la discusión sobre la creación del Sistema Nacional (sea en comisiones o en el pleno del Legislativo estatal) no ofrece mayor orientación sobre las razones para incorporar la figura del Sistema, a diferencia de lo que sucede en otras legislaciones estatales en la materia. Puede inferirse, debido al momento en que se presentó, que el legislador sonoreense optó por reproducir lo que ya se había inscrito en la LGTAIP sobre la materia: el Sistema nacional. Lo que implica la existencia del Sistema Nacional, no nace, sin embargo, de la discusión sobre la LGTAIP. Tiene antecedentes que se fueron construyendo a lo largo del tiempo y por razones particulares.

En 1999 los ejecutivos estatales de Baja California Sur, el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas, provenientes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se reunieron bajo el nombre de Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO). La asociación estuvo encabezada por Rosario Robles Berlanga, jefa capitalina, pero no floreció como se esperaba. No obstante, ofreció una experiencia valiosa para quienes, por el contexto (en particular el agotamiento del sistema presidencial dirigido por el Partido Revolucionario Institucional [PRI]) buscaron nuevas maneras de organizarse. En 2000 junto a la presencia de un titular del Ejecutivo federal, proveniente de la militancia de la hasta entonces fuerza opositora, Partido Acción Nacional (PAN), se organizó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), como una especie de contrapeso al presidente y como una plataforma para establecer la agenda nacional desde la perspectiva federalista. Ese precedente marcó la forma en que se organizaron los por entonces nacientes organismos de transparencia.

La Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) nació y funcionó en virtud de un compromiso político (como la CONAGO) y no como una atribución legal. Ese compromiso, es decir, el acta constitutiva, fue suscrita el 16 de junio de 2004 por siete consejeros o comisionados presidentes, un director general,<sup>2</sup> la entonces presidenta del IFAI, María Marván Laborde, y dos testigos de honor, Mauricio Merino

---

<sup>2</sup> Firmaron los comisionados presidentes de Sinaloa, Colima, Distrito Federal, Durango, Michoacán, Nuevo León y Querétaro, así como el director general, perteneciente a Guanajuato.

Huerta y Ernesto Villanueva Villanueva. Son siete los acuerdos que contiene esa acta constitutiva: 1) la conformación de la COMAIP; 2) la aprobación de sus principios de trabajo (véase el párrafo siguiente); 3) una agenda mínima de trabajo, a través de reuniones trimestrales; 4) el compromiso de integrar el orden del día de la siguiente reunión en un plazo no superior a tres semanas a partir de esa fecha; 5) que fuera durante la Semana Nacional de Transparencia cuando se lleve a cabo una reunión anual; 6) que se repartan las fechas desde ese momento hasta el mes de diciembre de 2006 para que se sepa quiénes serán los responsables de las futuras reuniones; 7) se confiere la función de Secretaría Técnica de la COMAIP a la Secretaría Ejecutiva del IFAI (citado en Peña, 2008).

Es pertinente retomar los nueve incisos que componen la *Declaración de principios* (citado en Peña, 2008) que se aprobó (acuerdo 2 en el párrafo anterior): *a)* el respeto a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y cada una de las constituciones locales; *b)* la reivindicación, en el marco de los principios republicanos y democráticos, de la observancia de la soberanía y autonomía de los ámbitos de gobierno municipal, estatal y federal; *c)* el establecimiento de un esquema de cooperación y coordinación con los sujetos obligados en los ámbitos federal, estatal y municipal, en apego a los principios de transparencia y publicidad de la información; *d)* el compromiso de propiciar y fomentar la cultura de la transparencia, del acceso a la información y de la rendición de cuentas; *e)* el compromiso de promover e impulsar la promulgación de leyes y reformas que garanticen el derecho de acceso a la información pública que generen, posean o administren los sujetos obligados, así como la protección de los datos personales; *f)* el compromiso de fomentar y difundir la cultura del derecho a la confidencialidad y a la protección que requiere el tratamiento de los datos personales y, en su caso, actualizarlos en forma expedita; *g)* el compromiso de impulsar y difundir entre los sujetos obligados los criterios para la sistematización y la conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública; *h)* el compromiso de promover y establecer relaciones de colaboración y apoyo con organizaciones sociales, privadas e instituciones académicas nacionales o extranjeras que contribuyan a fortalecer la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información, e *i)* el compromiso de impulsar el uso de nuevas tecnologías para facilitar el acceso a la información.

Aun con esos arreglos, las primeras decisiones en la COMAIP establecieron la no intervención.<sup>3</sup> En noviembre de 2004 (segunda asamblea ordinaria) pudo advertirse mayor integración y compromiso en los asociados: se propuso publicar, por ejemplo, un pronunciamiento dirigido a los gobernadores de las entidades y al jefe de gobierno del Distrito Federal, así como a las legislaturas locales y a la asamblea del Distrito Federal, solicitando el fortalecimiento presupuestal. Se celebró la tercera asamblea –en Morelia en abril de 2005– y, después de ella, tendrían que pasar diez meses antes de que la COMAIP se reuniese de nuevo en asamblea ordinaria. La COMAIP sirvió como instancia de coordinación entre los organismos estatales de transparencia y sirvió como base para crear una comunidad entre quienes, por entonces, laboraban en esas instancias.

En el ámbito nacional, la creación del INAI (evolución del IFAI) fue motivo de reflexión, en específico por las implicaciones que podría significar un ámbito nacional de actuación.

De las opiniones de los expertos que recibió el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información (instancia dentro de la Cámara de Diputados donde se trabajaron las adecuaciones normativas

---

<sup>3</sup> En la segunda asamblea ordinaria (noviembre de 2004) se discutió sobre la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República (PGR) en contra de algunos artículos de la Ley de Acceso a la Información Pública de Nuevo León y otras leyes. El acuerdo señaló: “en forma unánime, valorar en forma completa y responsable el alcance del trámite constitucional referido, sin emitir pronunciamiento alguno”.

posteriores a 2014) durante la elaboración de las llamadas “leyes secundarias en materia de transparencia”, hay dos muy significativas para a la presente discusión. La primera es de Marván (2014) sobre la parte en la que se “establece clara e indubitablemente que el IFAI será un organismo de carácter nacional” en el borrador de lo que eventualmente se transformó en la LGTAIP:

[...] creo honestamente que se excede el mandato constitucional [...] en todo caso, [...] valdría la pena valorar la pertinencia de mantener los institutos locales. La confusión de atribuciones, competencias y responsabilidades trabajará en contra de la transparencia y complicará los procesos de acceso a la información [...] considero que si el IFAI va a ser un organismo de carácter nacional será imposible que opere sin oficinas en todos y cada uno de los estados. (*Diccionario de transparencia y acceso a la información*, 2014 , p. 168)

La segunda opinión significativa es una postura que considero complementa el punto de las implicaciones que tendría la creación de un ente nacional. Durante el mismo ejercicio, el entonces presidente de la COMAIP, Javier Rascado, acotó que “se considera que la Ley General debe ceñirse a eso, a cuestiones meramente procedimentales y no a cuestiones estructurales y orgánicas, cuestión que cada entidad federativa debe determinar atendiendo a su complejidad y necesidad” (Rascado, 2015). A pesar de las opiniones, la COMAIP fue soporte importante en el cambio del IFAI al INAI. Los ecos de la coordinación necesaria para el funcionamiento de la COMAIP quedaron plasmados en lo que desde entonces se conoce como Sistema Nacional de Transparencia.

En el título segundo de la LGTAIP, relativo a los responsables en materia de transparencia y acceso a la información, se describen, en los artículos 27 y la mayor parte de los siguientes, el objeto, la regulación y las funciones del Sistema Nacional.

De acuerdo con la norma, el Sistema Nacional tiene como finalidad “coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos”, (LGTAIP, art. 28) por esa razón lo integra un “conjunto orgánico y articulado” de miembros (LGTAIP, art. 28) mediante “procedimientos, instrumentos y políticas” (LGTAIP, art. 28). Se presenta a continuación el análisis de los dos elementos señalados.

Lo primero por determinar es qué instituciones lo integran que, de acuerdo con la normatividad, son el INAI, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (LGTAIP, art. 30).

El Sistema Nacional posee un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo Sistema Nacional y dirigido por quien presida el INAI (LGTAIP, art. 32). Los organismos garantes estarán representados en el Sistema Nacional por sus titulares o, a falta de ellos, por un comisionado del organismo garante designado por el Pleno del mismo, y a la ASF, el AGN y el INEGI los representan sus titulares o un suplente que, de acuerdo con la norma, debe tener el nivel mínimo de director general o similar. A los representantes se les reconocerán las mismas facultades que a los propietarios. La presidencia del Sistema Nacional tiene la obligación expresa de “promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento” (LGTAIP, art. 34) del propio sistema.

El Sistema Nacional contará con un secretario ejecutivo, designado por el Pleno del INAI (LGTAIP, art. 36). A esta posición se le atribuye la verificación del cumplimiento de los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios del Sistema Nacional. También supervisa la ejecución, da seguimiento a los acuerdos y elabora los informes de las actividades (LGTAIP, art. 36).

La coordinación y la evaluación a la que se alude en el artículo 28 de la LGTAIP se logra a través del Sistema Nacional. En ese sentido, el artículo 31 de la LGTAIP señala que las funciones del Sistema Nacional son establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables relacionadas con las materias de la LGTAIP, así como desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión de la transparencia, entre otras. La participación de quienes integran el Sistema Nacional se garantiza en la LGTAIP cuando se establece que “podrán formular propuestas de acuerdos o reglamentos internos que permitan el mejor funcionamiento del Sistema Nacional” (LGTAIP, art. 35).

Además de la coordinación y de la evaluación, la finalidad del Sistema Nacional se compone de otros elementos: establecer e implementar criterios y lineamientos sobre la política pública transversal.

### **3. Segundo mecanismo: el Consejo Consultivo**

A principios del siglo XXI se intentó que la legitimidad de los organismos de transparencia se lograra a partir de que lo integraran personas cuyos perfiles provinieran de la sociedad civil, la academia, el empresariado o cualquier otra actividad que no estuviere directamente asociada con lo gubernamental. Sin embargo, en el mediano plazo esta tentativa provocó mayores problemas que beneficios: el ingreso de personas que no tenían referencias directas sobre el quehacer gubernamental provocó crisis en los primeros intentos efectuados para institucionalizar la transparencia (Peña, 2018).

A partir de la experiencia acumulada y del hecho de que los organismos de transparencia tuvieron una composición cada vez más variada en cuanto a los perfiles de quienes los integraban, porque comenzaron a integrarse personas cuya trayectoria se relacionaba con el sector público, se intentó que la figura de los Consejos Consultivos fuera una fórmula para fortalecer la legitimidad de los organismos de transparencia (Peña, 2021), aun cuando siguieron presentándose dificultades (Peña, 2018).

En cuanto a las diferencias entre la LGTAIP y la LTAIPES se destacan dos. Primero, la primera señala que será en la normatividad local donde se “contemplará lo relativo a la integración, funcionamiento, procedimientos transparentes de designación, temporalidad en el cargo y su renovación”. En el caso de la LTAIPES de Sonora, la regulación resultó tan sobria que dejó a criterio del cuerpo legislativo importantes definiciones. Segundo, la LGTAIP considera que se debe garantizar la paridad de género entre los integrantes del Consejo Consultivo, pero el hecho de que la composición debe ser impar para evitar empates en las votaciones lo imposibilita. Sobre lo último, dado que se trata de un órgano consultivo, podría permitirse la composición par, para que efectivamente se garantice la igualdad de género y que los posibles empates se resuelvan por otros medios, como la insaculación, por ejemplo.

#### *3.1 Estatal*

En lo estatal, el Consejo Consultivo debiera estar integrado por tres ciudadanos en un periodo de tres años con posibilidad de reelección (LTAIPES, art. 53), nombrados por el Congreso del Estado “bajo el procedimiento

que para tal efecto se determine previa una amplia consulta pública con la sociedad” (LTAIPES, art. 54). Para mayores referencias, en la ley citada se señala la necesidad de garantizar la igualdad de género en su integración, pero esa es una situación imposible, por tratarse de un número impar. Además, los integrantes deben provenir de la sociedad civil y la academia, y tener experiencia y probado compromiso en las materias de derechos humanos y transparencia.

Sus funciones se establecen en el artículo 55 de la LTAIPES:

- I. Opinar sobre el programa anual de trabajo y su cumplimiento;
- II. Opinar sobre el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año siguiente;
- III. Conocer el informe del instituto sobre el presupuesto asignado a programas y el ejercicio presupuestal y emitir las observaciones correspondientes;
- IV. Emitir opiniones sobre temas relevantes en las materias de transparencia y acceso a la información;
- V. Emitir opiniones técnicas para la mejora continua en el ejercicio de las funciones sustantivas del instituto;
- VI. Opinar sobre la adopción de criterios generales en materia sustantiva; y
- VII. Analizar y proponer la ejecución de programas, proyectos y acciones relacionadas con las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

### *3.2 Nacional*

A diferencia de lo que ocurre con el Sistema Estatal en el que no está contemplada la existencia de un Consejo Consultivo del órgano garante, en la LGTAIP sí se considera. En apenas dos artículos, el 47 y el 48, la normatividad general señala sus facultades y que los organismos garantes deben contar con un Consejo Consultivo, honorífico, con una duración no mayor a siete años, en el que se garantice la igualdad de género y la inclusión de personas con experiencia en las materias.

Sobre los consejos consultivos se ha dicho que su importancia “radica en sus atribuciones esenciales, entre otras, emitir opiniones [...] y solicitar al presidente del Instituto [órgano garante] información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite” (Lima y Moreno, 2016, p. 177). En el caso que nos ocupa, lo importante es señalar que, en Sonora, al cierre del año 2023, no se ha integrado ningún Consejo Consultivo.

## **4. A manera de marco conceptual**

Hasta aquí se han presentado los contrastes evidentes entre la legislación general frente a la local y entre el contenido de la última y lo que sucede o no en la realidad. Pero no debe perderse de vista que ambos mecanismos aquí seleccionados (el Sistema Estatal y el Consejo Consultivo) deberían facilitar las tareas del quehacer de la transparencia, a partir de las ventajas que ofrecen, de acuerdo con los arreglos institucionales, como la coordinación, la coherencia y la transversalidad.

Sobre los contrastes entre las normas general y local, hay que recordar que la teoría legislativa reconoce la indiferencia que suele presentarse entre quienes elaboran la norma y los efectos (en ocasiones, necesidades) que

ella traerá (Mora y Sánchez, 2012), principalmente porque excede el alcance de lo que se concibe como su función. Esto causa el denominado derecho vigente no positivo.

En México, los organismos garantes de la transparencia, por diseño, no pertenecen a la tradicional división del poder, claramente insuficiente en la actualidad (Covarrubias, 2017):

la complejidad del quehacer estatal ha crecido enormemente en las últimas dos o tres décadas. Tanto en sentido vertical como en sentido horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, se multiplican y se superponen en lógicas diferenciadas, en objetivos encontrados, en racionalidades divergentes. (Cabrerero, 2007, p. 1)

La inclusión que hace el legislador de una figura, como es un sistema, tiene un profundo significado: que los actores clave posean un valor o un peso específico dentro del sistema y que eso valga en las decisiones de mayor trascendencia en materia de transparencia, y ubica al órgano garante con un claro liderazgo. Constituir un consejo consultivo posibilitaría enriquecer los puntos de vista que se consideran en las decisiones. Ya se ha señalado que la ineficaz articulación de las políticas públicas deriva en una fuerte tentación de regresar al centro, en menoscabo de las bondades que pudieran encontrarse en esquemas más participativos, descentralizados y cercanos a la ciudadanía (Cabrerero, 2007).

Es necesario considerar que:

la coordinación no es una función natural de la acción social y colectiva, más bien se trata de un constructo organizacional e institucional que debe ser diseñado expresamente tanto en el plano de lo formal como en el plano de las preferencias individuales. (Cabrerero, 2007, p. 5)

De ahí la importancia de conocer, como eje del marco, las implicaciones de la coherencia en el quehacer público. La coherencia en las políticas públicas atiende a la relación esperada de afinidad entre las decisiones creadoras de política pública. En la discusión planteada alrededor de la existencia de mecanismos descritos en la norma, es lo que da la posibilidad de que el accionar gubernamental sea efectivo. Cuando May, Jones, Beem, Neff-Sharum (2005) examinaron qué promueve o incide en la coherencia de una política pública, la respuesta más sólida fue la naturaleza del grupo interesado en promoverla; a mayor integración del grupo, mayor coherencia. Esto se matiza en el propio trabajo en cita: la incongruencia en las políticas públicas no es *per se* consecuencia de la floja integración de sectores poblacionales considerados dentro de las políticas públicas o falta ellos, sino de cómo se ordenan en términos de relevancia los componentes, asuntos y públicos de las políticas públicas.

En su texto, May (1991) señala la importancia de considerar dos categorías, políticas con público y políticas sin público. En ambos casos, público (*publics* en su idioma original) fue abordado en sentido amplio, como grupo de profesionistas, grupo de consumidores, grupo de productores y grupos comerciales, entre otros, para resaltar que en las políticas con público existen grupos de interés bien articulados, usualmente identificables con grupos técnicos o científicos; en las que no tienen público, por el contrario, no. Esto implica que en las “políticas con público” se produzca un amplio debate y competencia entre los grupos para definir el problema de política pública. En el caso de las políticas sin público la definición del problema la hace un reducido grupo de expertos (May, 1991).

La coherencia es un término que relaciona el grado de integración de los componentes relevantes de una política pública (May et. al., 2005). Para entenderlo, se requiere una visión del proceso de la política pública, entender que cada actor (subsistema) aporta elementos de acuerdo con su naturaleza, visión y limitaciones (Jochim y May, 2010) y que todo eso desintegra la política pública.

Cejudo y Michel (2014) señalan que existen, por lo menos, tres maneras de abordar un problema de política pública desde la perspectiva de la coherencia: se puede abordar a partir de la coherencia interna de una política (coherencia *de* políticas), a partir de la coherencia *entre espacios* de política y a partir de la coherencia *entre* políticas. Los autores subrayan que, al igual que es ilusorio pensar que es posible lograr una coordinación total, también lo es pensar en obtener una coherencia absoluta:

no argumentamos que la coherencia total entre las políticas es posible, sino que proponemos algo más modesto: que la coherencia entre un número relativamente acotado de políticas es una condición indispensable para resolver problemas amplios, pero que esta coherencia no es una condición generada en automático, sino que requiere un análisis específico para este fin e intervenciones deliberadas. (p. 6)

Existen tres formas para dar la coherencia *entre* políticas: la coherencia entre los instrumentos, la coherencia entre los objetivos de las diferentes políticas y la coherencia entre la población objetivo.

Cejudo y Michel (2014) definen la coherencia *entre los instrumentos* de las políticas como:

los instrumentos de dos o más políticas son coherentes cuando, mediante distintas formas de apoyo, se contribuye a la solución de un mismo problema público. Es decir, si partimos de que los problemas públicos son complejos y multifactoriales, la coherencia en este nivel se hace evidente cuando distintas políticas, cada una por una vía diferente, atienden una dimensión de ese problema. En este nivel, el foco de análisis no tiene que ver con la idoneidad de los instrumentos de cada política para resolver el problema público particular para el que fueron creadas, sino con la complementariedad que existe entre los instrumentos de todas las políticas dentro de un mismo espacio, para alcanzar el objetivo general del espacio de política en el que coexisten dichas políticas. (p. 9)

Otro nivel de coherencia se da *entre los objetivos* de distintas políticas. Cejudo y Michel (2014) afirman que

la coherencia entre objetivos se refiere a la consistencia entre los propósitos de cada uno de los instrumentos de política. Es decir, se trata de que, aunque todas las políticas estén encaminadas hacia la consecución de diferentes objetivos, ellas estén relacionadas armónicamente entre sí, de forma tal que las acciones que cada una emprenda sean, también, coherentes entre sí. (p. 10)

Cuando esas políticas no están articuladas, se puede dar el caso de que alcancen sus propósitos específicos, pero no consigan la resolución del problema o no alcancen el objetivo mayor.

Lo que se tiene enfrente, al analizar ambos mecanismos, aquí señalados como el Sistema y el Consejo Consultivo, son “problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes” (Covarrubias, 2017, p. 59). La idea de problema sistémico se ha incorporado al lenguaje del quehacer gubernamental a manera de dos aproximaciones: una más bien tendiente a la informática, sus sistemas o

técnicas; la segunda, la que interesa para efectos del presente trabajo, se refiere a la existencia de espacios de interrelación para la búsqueda de soluciones dinámicas a problemas complejos.

Para ello, debe considerarse la transversalidad, que “implica una gama de opciones en la operación gubernamental” (Valdez, Román y Chavira, 2019, p. 36) pero que, en principio, significa la presencia de lo sustantivo de la política pública en las agendas de varios actores, sus acciones y programas.

## **5. Alternativas para los tiempos por venir (a manera de conclusión)**

Frente a lo analizado, ¿cuáles pudieran ser los siguientes pasos? Una figura única, el Sistema, que debería ser el centro para coordinar los trabajos en favor de la transparencia y que fue desaprovechada en un evento político que no se tradujo en ninguna actividad ni cambio: así va el Sistema Estatal seis años después de su creación.

Aquella innovación (el Sistema) del legislador sonoreense puede sumarse a otras que se han presentado con posterioridad en la misma materia, como la creación del Comité Técnico Asesor de Parlamento Abierto para la Legislatura 2021-2024. Por cualquiera de los dos lados, ya sea porque no pueda aplicarse una parte de la norma, o porque pueda despreciarse una innovación legislativa y terminar en poco o nada, lo que ha sucedido con el Sistema Estatal no es asunto menor.

La renovación del órgano garante en Sonora a inicios de 2022 pudo traer cambios importantes, aun cuando estos no se han observado. ¿Cuáles alternativas se identifican? Particularmente para el caso del Sistema Estatal se ven dos:

1. *Impulsar un cambio en la ley para derogar o reformar a modo el Sistema Estatal*, bajo el peso argumental de lo complejo que sería hacerlo funcionar tal y como está concebido.
2. *Iniciar los trabajos para su correcta implementación*. Lo cual partiría del supuesto de que la indiferencia de quienes les precedieron al frente del órgano garante fue la causa principal de que el Sistema Estatal no se encuentre en funciones.

Cualquiera de las dos alternativas tendría que tener procesos participativos previos en los que se valoren las fortalezas y las debilidades del Sistema Estatal como fue legislado.

En cuanto al Consejo Consultivo, en lo inmediato, cabría una única alternativa: que el Legislativo estatal procediera a integrarlo. Para ello, tal y como se establece en la normatividad, deberán observarse principios que promuevan la certeza en la designación e idoneidad de los perfiles de quienes lo integren.

## **Referencias**

- Cabrero, E. (2007). *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Cejudo, G. M., y Michel, C. I. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y población objetivo. *Gestión y Política Pública*, 5(1), 3-31. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001&lng=es&tlng=es)

- Comisión de Transparencia, LXI Legislatura. (23 de febrero de 2016). Dictamen de la iniciativa del proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos del Estado de Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_472\\_21052022.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_472_21052022.pdf)
- Covarrubias, M. (2017). *Problemas complejos, transversalidad y coordinación en el federalismo*. Ciudad de México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro. Recuperado de <https://gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/2682>
- Diccionario de transparencia y acceso a la información*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). (2007). *Reforma al artículo 6to. constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*. Ciudad de México: IFAI.
- Jochim, A. E., y May, P. J. (2010). Beyond subsystems: Policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, 38(2), 303-327. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (Ley número 90) (LTAIPES). (28 de abril de 2016). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2016/abril/2016CXCXVII34II.pdf>
- Lima, J. L., y Moreno, C. (2016). Comentarios a los artículos 47 y 48. En J. Islas López (coord.), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Comentada* (pp. 177-178). Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Marván, M. (2014). *Comentarios al borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/MML.pdf>
- May, P. J., Jones, B. D., Beem, B. E., y Neff-Sharum, E. A. (2005). Policy coherence and component-driven policymaker: Artic policy in Canada and the United States. *The Policy Studies Journal*, 33(1), 37-63. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00091.x>
- May, P. J. (1991). Reconsidering policy design: Policies and publics. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187-206. doi:10.1017/S0143814X0000619X
- Mora, C., y Sánchez, E. (2012). *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*. Ciudad de México: Es Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Peña, V. S. (2008). *Fortalecer desde la experiencia: propuestas de diseño orgánico-insititucional aplicado a instancias estatales de acceso a la información pública en México* (Tesis de Maestría). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11285/572908>
- Peña, V. S. (2018). Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso. *Estudios Políticos*, 45, 147-175. doi: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.45.67132>
- Peña, V. S. (2021). *Meta-análisis de la transparencia. Organizaciones, arreglos institucionales y políticas públicas diseñadas desde la desconfianza*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Rascado, J. (2015). *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia*. Santiago de Querétaro. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/COMAIP.pdf>

Solicitud 260502422000026. (3 de febrero de 2022). Acta(s), Minuta(s)

o cualquier otro soporte documental donde se haya registrado el trabajo realizado en sesiones ordinarias y extraordinarias del Sistema Estatal de Transparencia en el Estado de Sonora y de sus Comisiones (de Gobierno Abierto, de Transparencia Proactiva, de Educación y Cultura, de Datos Personales, de Rendición de Cuentas). Plataforma Nacional de Transparencia. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Valdez, M., Román, J. F., y Chavira, H. (2019). *Transversalidad y políticas públicas de juventud. Nociones para su articulación*. Toluca: Instituto Mexiquense de la Juventud.

## Anexo

El documento Declaratoria del Consejo del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala, a partir de su página 7, que “Los integrantes del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública declaramos nuestro compromiso indeclinable de:

- i. Integrar y cumplir los objetivos y finalidades del [Sistema Estatal de Transparencia];
- ii. Fomentar una coordinación y colaboración interinstitucional permanente para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas en el Estado de Sonora, garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales;
- iii. Impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa;
- iv. Implementar los programas de promoción y difusión de los derechos de acceso a la información para dar a conocer, a todos los sectores de la sociedad las ventajas y beneficios de su utilización;
- v. Concertar acciones para que el derecho de acceso a la información se ejerza bajo la perspectiva de Derechos Humanos, conforme a los principios de indivisibilidad interdependencia, progresividad, universalidad e integralidad;
- vi. Promover e implementar las medidas necesarias para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer plenamente el derecho de acceso a la información;
- vii. Impulsar políticas institucionales que promuevan el irrestricto cumplimiento a las leyes y reglamentos, en lo referente a documentar debidamente todas las acciones y decisiones del ejercicio de la función pública por parte de los servidores públicos;
- viii. Coadyuvar en la capacitación, fomento y difusión, entre los sujetos obligados, de los criterios que el Sistema Nacional de Transparencia ha emitido en la materia;
- ix. Cooperar con los programas de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, con el fin de fomentar una conciencia institucional para cumplir con los objetivos del Sistema Estatal y del Órgano Garante, que son coincidentes con la manifiesta disposición de los Poderes estatales hacia los derechos inherentes a la transparencia y las utilidades del gobierno abierto para la sociedad;
- x. Promover la adopción de estándares nacionales e internacionales y buenas prácticas en materia de acceso a la información, gobierno abierto transparencia proactiva y rendición de cuentas;
- xi. Coordinar los esfuerzos interinstitucionales para alcanzar un acceso universal a la información pública de forma gratuita, simplificada, expedita, no discriminatoria y de mínima formalidad para toda la población;
- xii. Fortalecer la colaboración con otros mecanismos de coordinación para evitar la fragmentación y fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información;

xiii. Convencidos de que con esta Declaración los integrantes del Sistema Estatal de Transparencia [sic] contribuimos al fortalecimiento de la transparencia de la información pública, el acceso a la información y la protección de datos personales asumimos y ratificamos los compromisos aquí asentados, suscribiéndola con todo su alcance de acta constitutiva y de instalación formal del propio Sistema Estatal de Transparencia, en la Ciudad de Hermosillo, Sonora, siendo los ocho días del mes de junio de dos mil dieciséis.

SOBRE EL GOBIERNO ABIERTO EN SONORA:  
BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO SONORENSE  
DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Anayetzin Rivera Hernández<sup>1</sup>

## 1. A manera de introducción

Desde 2002, en México existe un órgano encargado de promover mecanismos políticos en términos de rendición de cuentas y transparencia: el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). El nacimiento de este órgano “estuvo inexorablemente ligado a la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México” (Caballero et al., 2017, p. 5). Después, en 2009, el IFAI tuvo un cambio en su marco jurídico<sup>2</sup> y consecuentemente en sus funciones, actividades y denominación; por eso pasó a ser el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

A partir de la reforma legal de 2011, se sentaron las bases para que ese órgano tuviera la posibilidad de resolver asuntos sobre transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y gobierno abierto. En 2015 se implementó otra reforma legislativa que dotó de autonomía constitucional al órgano, lo que significó un cambio en materia legal, puesto que se obligó a las instituciones públicas del Estado mexicano a hacer del conocimiento público la información gubernamental y de carácter público para abrir y establecer canales de comunicación e interlocución con la ciudadanía.

Por otro lado, en cada una de las entidades federativas de México hay órganos garantes de esa institución. En las próximas líneas se presentan algunas reflexiones correspondientes al episodio de implementación del gobierno abierto en Sonora.

De manera contextual, es necesario referir el origen internacional que tuvo el concepto de gobierno abierto. En 2009, el expresidente Obama publicó el *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto*. Dicho memorando

---

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Querétaro-FCPyS. ORCID iD: 0009-0004-2644-4811 [anayetzin.r@outlook.com](mailto:anayetzin.r@outlook.com)

<sup>2</sup> Según Flores (2020), dicho cambio fue para que el IFAI tuviera autonomía y pudiera ejercer el derecho a la información de manera integral, puesto que, en su momento, la institución solo resolvía la negativa a la solicitud de información y la cuestión de protección de datos personales.

fue la causa de que en 2011 se constituyera la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA),<sup>3</sup> que se tradujo en una plataforma internacional de trabajo e intercambio de experiencias: “en principio fueron ocho los países participantes: Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica” (Salas, 2015, p. 231).<sup>4</sup>

Los “principios fundantes según la propuesta del *Open Government Partnership*<sup>5</sup> a nivel global, fueron: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación” (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2015, pp. 8-9). A la firma del *Memorando sobre transparencia y gobierno abierto*, se convocó en México “a las cabezas de todos los departamentos y agencias del ejecutivo a desarrollar y publicar un plan de gobierno abierto para cada una de estas dependencias, con una duración de dos años” (IMCO, 2015, p. 11).

México se incorporó a la AGA porque se lo considera un país “pionero en la región en materia de transparencia y acceso a la información, posicionándose como un modelo de referencia” (IMCO, 2015, p. 13), puesto que ya había sido publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) y existía un órgano federal que trabajaba esa materia.

Durante 2011, México fue responsable (al igual que todos los miembros fundadores) de desarrollar un plan de acción. En consecuencia, “la Secretaría de la Función Pública y el IFAI convocaron a once OSC [organizaciones de la sociedad civil] expertas” (IMCO, 2015, p. 16). Con esta serie de reuniones hubo un “partaguas en la historia del gobierno abierto en México, ya que se estableció un Secretariado Técnico Tripartita con representantes del IFAI, la SFP [Secretaría de la Función Pública] y la sociedad civil” (INAI, s. f.), cuyos objetivos definían los acuerdos realizados por esas tres partes.

De manera fundamental, en México, el gobierno abierto (GA) tenía varias particularidades para que se pudiera implementar. Una de ellas fue “la creación del Secretariado Técnico Tripartita (STT) como el órgano de gobierno de AGA, que estuvo conformado por una representación en igualdad de condiciones de las tres partes involucradas (Poder Ejecutivo, órgano garante de acceso a la información y sociedad civil)” (IMCO, 2015, p. 18).

Con base en el documento del IMCO, en “2012 fue instaurado el STT como una forma de funcionamiento en la AGA” (2015, p. 20). Ese mismo año, el STT convocó a organizaciones de la sociedad – Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Fundar y GESOC, A. C., solo por mencionar algunas– para elaborar esta vez un plan de acción ampliado “que contuviera efectivamente las aportaciones de las OSC, y que fuera producto de un proceso deliberativo con el gobierno, que diera lugar a compromisos” (IMCO 2015, p. 23) de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno federal. Sin embargo, con el cambio de administración pública federal llevada a cabo ese año, no hubo condiciones (sobre todo políticas) para retomar los trabajos y confeccionar un segundo plan de acción ampliado.

De manera simultánea a los ejercicios referidos con anterioridad, se podía observar que el contexto nacional era tenso y complejo: las condiciones coyunturales posibilitaron la implementación necesaria (y hasta obligada) de un gobierno abierto, con el fin de suavizar las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno. Este mecanismo tenía el objetivo de que la ciudadanía tuviera confianza en el gobierno. Además, otra finalidad era recuperar la

---

<sup>3</sup> La alianza tiene su propia definición. Se refiere a transparencia, participación, tecnologías y colaboración.

<sup>4</sup> En 2022, 77 países y 76 jurisdicciones locales ya se habían integrado a la Alianza.

<sup>5</sup> *Open Government Partnership: An International Discussion*, realizada en julio de 2011 y organizada por el Departamento de Estados Unidos.

legitimidad, que estaba debilitándose debido a las acciones que caracterizaron ese periodo gubernamental del país. Ante ese escenario, se convocó a las OSC para elaborar el “Segundo Plan de Acción 2013-2015 [...], que se desarrolló con el cambio de administración en el gobierno federal y que el INAI apoyó para facilitar la continuidad de México en la AGA” (AGA, 2014).

A pesar de las múltiples labores que desplegó el gobierno federal mexicano para legitimar sus acciones, hubo un contexto complicado –para la ciudadanía, las OSC y los líderes comunitarios– debido al hecho de que los medios de comunicación nacionales ponían en evidencia los actos de corrupción y el “espionaje ilegal en contra de activistas y defensores de derechos humanos” (Micrositio del Gobierno Abierto, 2022).

En mayo de 2017, “el NOSC [Núcleo de las Organizaciones de la Sociedad Civil] tomó la decisión de salir del Secretariado Técnico Tripartita, lo que provocó que el ejercicio nacional de gobierno abierto se suspendiera” (Micrositio del Gobierno Abierto, 2022).

En el siguiente análisis, se describe en primer lugar el contexto nacional de aquella época para comprender el desarrollo de las iniciativas y el funcionamiento del gobierno abierto en México. Después se narran distintos momentos que se refieren al caso subnacional de implementación del gobierno abierto en Sonora.

En cuanto al concepto de GA, se esboza aquí su evolución a través de las discusiones académicas que enriquecen el análisis y ayudan a comprender el ejercicio de implementación de este tipo de gobierno en su totalidad. Entre los trabajos que se utilizaron están los de Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez (2012), Insulza (2012), Villoria (2012), Ozslak (2013 y 2015), Ramírez-Alujas (2011, 2013 y 2015), Ramírez-Alujas y Naser (2014), Ramírez-Alujas y Dassen (2016), Cejudo (2016), Salas (2015) y Ugalde (2015). La visión de todos ellos permeó la definición operativa, en términos federales, respecto del GA.

En el presente capítulo también se desarrolla un balance sobre la puesta en marcha que el ISTAI hizo del GA, y cuya base fue el diagnóstico que hizo Moro (2021) de la situación en la que se encontraban los ejercicios locales de GA en México durante 2020.<sup>6</sup> El mismo texto de Moro (2021) sirvió para sugerir la siguiente clasificación, cuyo fundamento está en los mecanismos que cada entidad federativa usó para aplicar el GA. Dicha categorización consiste en cuatro tipos de ejecución: 1) las entidades federativas que cuentan con plan de acción local, 2) las que poseen modelo tripartita, 3) aquellas que son multiactor y 4) las que han puesto en marcha acciones de GA.

De acuerdo con el diagnóstico de Moro (2021), y teniendo en cuenta la fecha de su publicación, hasta 2021 había 17 ejercicios activos (que forman parte de la clasificación previamente referida): tres entidades donde se desarrollaban acciones de GA y diez entidades federativas que se encontraron (hasta 2021) como inactivas. En la última categoría se encuentra Sonora.

La estructura de las próximas reflexiones tiene cinco apartados. Esta, la primera sección, es la introducción. En la segunda se exponen los conceptos que orientan las ponderaciones relativas al ejercicio del GA y se describen las acciones que se relacionan con la aplicación que el INAI ha realizado del GA a escala nacional. En el tercer apartado se describen las acciones dentro del ámbito subnacional: el caso de Sonora se aborda mediante su órgano garante. La cuarta sección, denominada “Apunte metodológico”, es la encargada de desdoblarse la forma de trabajo para la elaboración de este balance. La cuarta sección corresponde a los hallazgos, las recomendaciones y las conclusiones del caso subnacional en cuestión.

---

<sup>6</sup> La implementación del gobierno abierto fue en 2011. El segundo momento fue en 2012. Entre 2013 y 2015 se desarrolló el tercer ejercicio. El último plan de acción fue implementado entre 2016 y 2018.

## 2. Marcos teórico-conceptuales

En esta sección se proporcionan algunos elementos conceptuales que sirven de base para analizar el caso particular de Sonora. El documento que coordinaron Hoffmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez (2012) presenta una serie de ensayos que contribuyeron al estado del arte del GA debido a que los autores participantes compilaron elementos analíticos que son parte de sus bases conceptuales. En su totalidad, el documento es una radiografía temporal de “La promesa del gobierno abierto” (así se intituló el texto) y expone la forma en que ese fenómeno se definió hace diez años.

Insulza (2012) sugiere que:

el gobierno abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y [los]datos gubernamentales juegan un rol esencial [...] [y] favorece[n] la transparencia de los gobiernos. (p. 9)

Puede deducirse que en ese momento el GA se refería a una política pública que concentra su atención en la información y en los datos gubernamentales.

Villoria (2012) sostiene que el GA es un subsistema de las políticas públicas en el que se incluye tomar decisiones para resolver necesidades, además de atender algunas de las preferencias ciudadanas. También menciona, como parte del GA, la transparencia, la participación, la eficacia gubernamental, la rendición de cuentas, la colaboración y la incorporación de la ciudadanía.

Las propuestas de Insulza (2012) y Villoria (2012) coinciden en que ambas se refieren a un sistema de políticas públicas y a un subsistema de estas. Al mismo tiempo ambas articulan elementos que apuntan a una relación horizontal entre el gobierno y los gobernados: la colaboración, la transparencia y la participación.

Oszlak (2013) reflexiona sobre las implicaciones sociales, políticas y administrativas de “esta nueva filosofía de gobierno que apunta con el [sic] comienzo de una relación profunda entre Estado y sociedad civil –así como otros actores sociales–, que se basa en las herramientas web” (p. 174), lo cual no es condición necesaria en ninguno de los casos. Subraya que no era (hasta ese entonces) un concepto, sino que más bien se trataba de una filosofía de gobierno, de una política pública o de un subsistema de política pública.

La propuesta de Oszlak (2013) coincide parcialmente con la de Insulza (2012) y con la Villoria (2012), pues comparte con ellos la idea de que es una política pública. Oszlak (2013) sugiere que parece ser una “filosofía del gobierno,” pero no queda claro a qué se refiere con esta sugerencia. En 2015 el mismo autor desarrolló algunas ideas sobre el GA basadas en la necesidad y en la importancia de conceptualizarlo en las ciencias sociales. Recurriendo a la historia del concepto, explicó los rumbos que tomó, y diferenció el GA del gobierno electrónico. En el texto de 2015 Oszlak reflexionó sobre el Estado y el gobierno abierto en relación con los planes de acción de la AGA. Puede inferirse que el punto de coincidencia entre los autores hasta ahora mencionados radica en que el GA posibilita una nueva relación entre gobierno y gobernados.

El trabajo de Ramírez-Alujas (2011), *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública*, propone un enfoque distinto para dar servicios públicos orientados a las nuevas tecnologías y a los accesos digitales. El autor sostiene, como premisa, que el GA debería utilizar el gobierno electrónico para alcanzar objetivos más ambiciosos, como la participación ciudadana en tiempo real, la colaboración de las empresas y los medios de comunicación y

para dar transparencia a las acciones gubernamentales. Es decir, el gobierno electrónico sería el vehículo para cumplir con los principios que constituyen el gobierno abierto.

En el trabajo de 2013, Ramírez-Alujas afirma que el auge de los conceptos de GA y gobierno electrónico se deben al uso de las tecnologías, así como al acceso cada vez más rápido, fácil y democrático de la información, al empoderamiento ciudadano a través de la tecnología web, a la cultura digital, a la gobernanza colaborativa y a los nuevos roles, tanto del ciudadano como de la administración pública. Es decir, Ramírez-Alujas (2011 y 2013) también coincide con los textos de Insulza (2012) y Villoria (2012) en el sentido de que hay una nueva relación entre los gobiernos y los gobernados.

En otra publicación, *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, Ramírez-Alujas y Naser (2014) proponen un plan que incluye los preceptos del cambio hacia una sociedad igualitaria e inclusiva, a través de la apertura de los datos gubernamentales.

*Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, coordinado por Ramírez-Alujas y Dassen (2016), contribuyó a la definición de gobierno abierto que promovió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el libro se explica que después de cinco años de la creación de la AGA se adhirieron quince países latinoamericanos y se rescata la idea de una plataforma que permita la colaboración entre la ciudadanía, la sociedad civil, los académicos y el gobierno para poner en marcha políticas públicas.

Los trabajos de Ramírez-Alujas y Naser (2014) y Ramírez Alujas y Dassen (2016) tienen un planteamiento conceptual similar al que Ramírez-Alujas había postulado en el documento de 2013. Aquí se consideran textos de divulgación de la ciencia, ya que señalan elementos metodológicos para implementar el GA.

Salas (2015), Ugalde (2015) y Cejudo (2016) analizan la historia y la ejecución del GA en México. Salas (2015) describe el origen del postulado del GA: dice que se presentó el concepto de manera oficial en la conferencia *Open Government Partnership: An International Discussion* realizada en julio de 2011 y organizada por el Departamento de Estados Unidos. En respuesta a esa reunión, México, a través del IFAI, desarrolló un plan de acción en el que se integraron los principios de esa iniciativa y también consultó a la sociedad civil, las dependencias y las distintas entidades del gobierno federal. El resultado fueron 38 compromisos enmarcados en cuatro de los cinco ejes que promueve el GA. En ese mismo texto, Salas (2015) sostiene que el GA “consiste en un nivel de apertura gubernamental sin precedentes y se trabaja de manera conjunta con la sociedad para la creación de un sistema de transparencia, participación y colaboración para fomentar la confianza pública y el fortalecimiento de la democracia” (p. 231). Es decir, en ese momento se abrió la posibilidad de formar un concepto en pro de la gobernanza; o sea, que solo se refiere a un nivel de una relación ya existente.

Cejudo (2016), en *Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?*, analiza la implementación del GA en el ámbito federal. A lo largo del documento, el autor se cuestiona si es un principio, una práctica, una moda o un modelo. Presenta, además, algunas de las oportunidades y amenazas que existen cuando se emplea el concepto de GA, puesto que los trabajos desarrollados en aquel momento eran

esfuerzos aislados asociados a un término de moda que no agregue valor a la capacidad y calidad de los gobiernos. Pero, enfrenta también la oportunidad de convertir el principio de gobierno abierto en prácticas concretas que den contenido sustantivo a la noción de gobierno democrático. (Cejudo, 2016 p. 108)

El GA, para Cejudo, es un principio que posibilita mejorar las prácticas que hagan efectiva la democracia.

Ugalde (2015) sostiene que la democracia en México es interactiva y que se entiende como “un modelo de democracia facilitado por las tecnologías de la información que influye en el proceso de toma de decisiones y en [la] adopción de políticas públicas en específico” (p. 75). En otras palabras, sugiere que hay una relación entre los elementos que caracterizan el GA, como la transparencia, la participación y las tecnologías de la información, y que esa relación tiene el objetivo de fomentar la toma de decisiones de los ciudadanos. El autor también propone que la democracia interactiva es una modalidad de la democracia que busca posicionarse en un punto medio en el debate entre la democracia directa y la representativa.

### 2.1 Entonces, ¿cuál es la definición que el INAI da de GA?

Las reflexiones que se expusieron en el inciso anterior permearon las mesas de trabajo del INAI y fueron un punto importante para la discusión, ya que posteriormente, dentro del INAI, se propuso para “la ciudadanía un documento borrador que cualquier persona podía consultar y comentar. Se abrió una serie de mesas de trabajo con personas expertas en diversos temas: transparencia, acceso a la información e innovación, en participación ciudadana e innovación tecnológica” (J. M. Montiel Cuatlayol, exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, comunicación personal, 17 de febrero de 2022).

El resultado de esa colaboración para diseñar el concepto fue la razón para poner en práctica *Gobierno abierto: co-creación desde lo local*, y la definición del GA quedó como un

enfoque y propuesta de cambio del paradigma gubernativo [...] compatible con marcos teóricos y analíticos –como el de gobernanza–, que ponen el acento en la conformación de escenarios de gobierno horizontales y con una presencia plural de actores (privados y sociales) en los procesos decisionales de la política pública, en un plano de coordinación. (Colegio Nacional de Integración Profesional [CONAIP], 2022, p. 9)

Las perspectivas teóricas de las que el GA se nutre para proponer la creación de un “espacio para la producción de decisiones y de cursos de acción, que no necesariamente est[é] monopolizado por un conjunto limitado de actores políticos o burocráticos”, están condensadas en el *Documento teórico del modelo de gobierno abierto* (CONAIP, 2022), cuyo propósito final consiste en hallar “soluciones a los problemas públicos considerados como relevantes dentro de una comunidad política particular. En este ámbito, [el] gobierno abierto abona a la reconstitución y al fortalecimiento de la legitimidad” (CONAIP, 2022), además de dar confianza a la ciudadanía.

Por otro lado, Valencia aborda el tema desde una perspectiva académica, y afirma que

todavía no hay un total acuerdo sobre lo que puede entenderse por gobierno abierto; creo que todavía sigue habiendo distintas visiones y matices. O sea, [...] hay algunos irreductibles del concepto, pero, creo que sigue todavía habiendo una serie de matices en torno al concepto. (R. A. Valencia, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Análisis Político y Medios de Información, comunicación personal, 1 de marzo de 2022).

Sin embargo, lo que aquí se afirma es que el GA es un mecanismo que produce otro tipo de relaciones entre los gobernados y los gobernantes y que, a su vez, posibilita el desarrollo de la confianza. Pero ¿de qué manera se logra la confianza? En este capítulo se sostiene que lo que facilita la confianza es la información: que esta sea

accesible a la ciudadanía y que se incorpore a la sociedad civil en las acciones de las entidades federativas a través de los órganos garantes. Para ello se desarrollaron a escala nacional actividades que promueven el ejercicio del GA.

### 3. Aproximación empírica

En esta sección se describe el apunte metodológico con el cual se desarrolló este capítulo. Después se narra el proceso de definición y de implementación del GA a escala nacional. También se describe lo que sucedió en Sonora con respecto al GA, a través de su órgano garante, el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI).

#### 3.1 Apunte metodológico

La metodología de trabajo del presente texto se diseñó mediante la búsqueda de referencias teóricas en textos especializados sobre el GA. También se recurrió al material publicado en el micrositio del INAI (2022).

Se utilizó una metodología cualitativa, a través de entrevistas a funcionarios y exfuncionarios públicos que estuvieron durante el periodo de trabajo (2015-2019). Entre ellos se destacan Adrián Alcalá Mendoza,<sup>7</sup> exsecretario de Acceso a la Información del INAI, María José Montiel Cuatlayol,<sup>8</sup> exdirectora de Gobierno Abierto del INAI y Francisco Raúl Álvarez Córdoba,<sup>9</sup> director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI. Las entrevistas se realizaron entre marzo y abril de 2022.

También se entrevistó a Ricardo Alexis Valencia, quien es maestro en Administración Pública y Gobierno. Él desarrolló la tesis de maestría *Gobierno abierto, hacia un nuevo modelo de gobernanza democrática: la experiencia en México*, y solicita que sus opiniones se consideren desde la perspectiva académica.

Se buscó el concepto de GA en todas y cada una de las actas de las sesiones del ISTAI desde diciembre de 2016 hasta diciembre de 2020, con la finalidad de identificar las acciones que se desarrollaron en la entidad durante ese periodo.

#### 3.2 Contexto nacional

La existencia del GA no es espontánea; tampoco lo es el fundamento legal que lo sustenta. En junio de 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia de Información Pública Gubernamental, cuya consecuencia fue que “todas las entidades federativas empez[aran] a promulgar leyes estatales” (A. Alcalá Mendoza, exsecretario de Acceso a la Información del INAI, comunicación personal, 28 de febrero de 2022). Luego, en 2007, hubo “una reforma constitucional, que establece bases y principios que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información” (A. Alcalá Mendoza, exsecretario de Acceso a la Información del INAI, comunicación personal, 28 de febrero de 2022).

En 2009 México puso en marcha el GA a través de las prácticas usadas internacionalmente: transparencia, colaboración y participación. No obstante, no fue sino hasta 2014 y con la labor de

---

<sup>7</sup> Licenciado en Derecho y maestro en Amparo, ahora comisionado del INAI.

<sup>8</sup> Maestra en Administración y Políticas Públicas.

<sup>9</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Análisis Político y Medios de Información.

las y los comisionados del IFAI [que] empezaron a permear [...] los principios constitucionales [...] que pretendían armonizar todo ese marco normativo, lo mismo en Baja California, en Chihuahua, en Sinaloa, en Chiapas, en Quintana Roo y que hubiera un piso parejo en la garantía del derecho de acceso a la información. (A. Alcalá Mendoza, exsecretario de Acceso a la Información del INAI, comunicación personal, 28 de febrero de 2022)

En 2009 se firmó un acuerdo internacional que motivó a que en México se trabajara de manera institucional a través del gobierno abierto. Sin embargo, en el país no existían condiciones institucionales ni legales para que este se implementara.

En consecuencia, en ese momento se querían utilizar elementos comunes para la operación, con lo que lograr la horizontalidad en el modelo de gobernanza vigente, ya que reinaba en él la verticalidad y se observaba su agotamiento, lo que fue consecuencia del contexto nacional que, en su momento, reflejaba la desconfianza de la ciudadanía en el gobierno.

Una vez que las condiciones fueron aptas para incorporar el GA en la federación, y que comenzó a mencionarse el concepto, se planteó la necesidad de tener una

definición [que] permit[a] tanto a [los] sujetos obligados, como [a los] órganos garantes en los estados, tener el mismo referente. Lo que queríamos era establecer un piso mínimo, una definición con la cual todas y todos [los que] integraban el sistema se sintieran cómodos. (J. M. Montiel Cuatlayol, exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, comunicación personal, 17 de febrero de 2022)

La cita anterior se refiere al GA y a la forma en que se operacionalizó en los municipios y también habla de las implicaciones que tiene el deber de los sujetos obligados a establecer canales de comunicación y de participación con la ciudadanía para que haya “apertura de las instituciones” (F. R. Álvarez Córdoba, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, comunicación personal, entrevista, 27 de abril de 2022). En ese momento ya existía una “definición instrumental” (J. M. Montiel Cuatlayol, exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, comunicación personal, 17 de febrero de 2022) que permitió a los órganos garantes y a los sujetos obligados a tener referencias similares cuando hablaban del GA.

En consecuencia, el INAI comenzó con el trabajo de “traducir las buenas prácticas”, es decir, las acciones operacionalizables con las que se evidencia el trabajo con el GA (F. R. Álvarez Córdoba, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, comunicación personal, 27 de abril de 2022). Por eso la “tarea fue establecer, primero, cuáles eran las bases conceptuales del gobierno abierto. [Y se diseñó un] documento<sup>10</sup> [que] se creó de manera participativa o de manera colaborativa, que proporcionó el sustento para el modelo.” (J. M. Montiel Cuatlayol, exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, comunicación personal, 17 de febrero de 2022).

También señalaron las personas entrevistadas que diseñar políticas públicas de manera centralizada, en un edificio “en cualquier parte de la Ciudad de México”, es una limitación (A. Alcalá Mendoza, exsecretario de Acceso a la Información del INAI, comunicación personal, 28 de febrero de 2022), porque el país es un conglomerado de realidades heterogéneas que implican particularidades en la puesta en marcha de las políticas públicas.

---

<sup>10</sup> Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del sistema nacional de transparencia.

Por encima de dicha limitación, ya había un área de oportunidad para mejorar la implementación del gobierno abierto y por tanto de sus resultados. Y se alude aquí a los principios de apertura, para que los sujetos obligados que se encuentran en los artículos del “56 al 59 de la ley” (F. R. Álvarez Córdoba, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, comunicación personal, 27 de abril de 2022). Es decir, ahora las instituciones públicas tienen la obligación de hacer pública su información, de trabajar de manera colaborativa. Es decir, están todas “las instituciones del Estado mexicano, todos los sujetos obligados de la ley a [establecer] canales de interlocución, canales de participación con la sociedad, a efecto de que haya apertura desde [sic] las instituciones” (J. M. Montiel Cuatlayol, exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, comunicación personal, 17 de febrero de 2022).

De forma ineludible, dentro del INAI se crearon mecanismos para el diálogo, la participación y la horizontalidad de la información entre la sociedad y las autoridades, cuya consecuencia fueron los “planes de acción [para] que redund[aran] en [...] favor de las personas. Ese fue el objetivo inicial de la puesta en marcha del gobierno abierto, pero no existía ningún andamiaje normativo [...] ni institucional” (F. R. Álvarez Córdoba, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, comunicación personal, 27 de abril de 2022). Entonces, mediante capacitaciones, se reforzó la función del INAI de “orientar, de acompañar, de promover. Y lo mismo [sucedió con] los órganos garantes en los Estados” (J. M. Montiel Cuatlayol, exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, comunicación personal, 17 de febrero de 2022).

Debido a las particularidades de esta nación (extensión territorial de más de 1.9 millones de kilómetros cuadrados, población de más de 120 millones de habitantes, solo por mencionar algunas), en el INAI se diseñó una estrategia de “gobierno abierto desde lo local, y justamente promovería que en las entidades federativas se establecieran los llamados [...] secretariados técnicos locales” (J. M. Montiel Cuatlayol, exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, comunicación personal, 17 de febrero de 2022).

Dicho de otro modo, en aquel momento en el INAI se decidió llevar esas acciones, que se desarrollarían a partir de su existencia, a las entidades federativas también. Por eso el instituto tuvo una “serie de acercamientos a los estados para explorar la posibilidad de que pudiéramos aterrizar esas acciones en una iniciativa voluntaria” (F. R. Álvarez Córdoba, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, comunicación personal, 27 de abril de 2022). Al respecto, Valencia también afirmó que “fue un símil de lo que hacíamos a nivel federal. Se [...] solicitaba a las entidades federativas emitir [...] una manifestación de interés [en la que se] formalizara el compromiso, y requeríamos que estuviera signada por al menos tres actores [similar al Secretariado Técnico Tripartita]” (R. A. Valencia, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Análisis Político y Medios de Información, comunicación personal, 1 de marzo de 2022). entonces comenzó la comunidad de práctica, conformada por las OSC, los académicos, el propio gobierno y sus servidores públicos. También se hizo el intento de trabajar con personas que formaran parte de la masa de sociedad civil no organizada, pero no se logró.

Se solicitó a la comunidad de práctica el diseño de los planes de acción local, o sea, la serie de requerimientos para guiar el ejercicio de GA local. Esos planes de acción son parte de la “herramienta que contribuye a la apertura institucional [y al] cumplimiento de [las] obligaciones de transparencia” (F. R. Álvarez Córdoba, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, comunicación personal, 27 de abril de 2022).

El INAI trabajó en la definición del GA “a partir de lo que dictan otros actores de la comunidad de práctica” (R. A. Valencia, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Análisis Político y Medios de Información, comunicación personal, 1 de marzo de 2022). Se entiende por comunidad de práctica un modelo que promueve la “participación ciudadana [y la creación de] estos espacios que antes no existían. Destaco mucho que los ciudadanos se sentían escuchados [...]. A ellos les daba mucha confianza” (F. R. Álvarez Córdoba, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, comunicación personal, 27 de abril de 2022).

Ante el escenario descrito en el párrafo anterior, para el nuevo modelo de gestión en cada entidad federativa se pusieron en práctica acciones para ejercer el GA. En la siguiente sección se describen las acciones que al respecto se realizaron en Sonora.

### *3.3 Implementación del gobierno abierto en Sonora*

El GA necesitaba extenderse a otros niveles, no solo a las entidades federativas, sino también a los sujetos obligados. “Tenía que llevarse a otros ámbitos, a los municipios, a las colonias, a los barrios, como le quieras llamar. El gobierno abierto se estaba quedando concentrado en círculos muy pequeños, en donde solo participaban algunos actores” (R. A. Valencia, licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestro en Análisis Político y Medios de Información, comunicación personal, 1 de marzo de 2022).

En el INAI comenzó un ejercicio a partir de 2016, “cuyo objetivo fue impuls[ar] los espacios institucionalizados de diálogo y co-creación de compromisos alineados [con] los objetivos de desarrollo sostenible, y las entidades federativas fueron: Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Sonora” (J. M. Montiel Cuatlayol, exdirectora de Gobierno Abierto del INAI, comunicación personal, 17 de febrero de 2022). En el marco de esas acciones, Sonora se integró formalmente en el ejercicio local de GA mediante la firma de la *Declaración Conjunta para la Implementación de las Acciones para un Gobierno Abierto*, “que se signó el 20 de junio de 2016 en instalaciones del INAI” (Acta de Instalación del secretariado técnico local [STL] en Sonora, 2016).

En la *Declaración del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales* (ISTAI), la institución se comprometió a: 1) instituir un secretariado técnico local que sería el responsable de coordinar, incorporar y orientar los intereses de los actores que participaran en el ejercicio de GA local, 2) impulsar esquemas de apertura gubernamental y 3) promover una agenda participativa entre la sociedad y el gobierno para la búsqueda de soluciones colaborativas a problemas públicos ya detectados. En otras palabras, este órgano garante cumplió con la emisión de la declaratoria de participación.

El sitio web del ISTAI contiene las actas de funcionamiento del gobierno abierto en la entidad, y en ellas se lee que el 20 y 21 de septiembre de 2016 se realizaron en Sonora los Foros de Gobierno Abierto, Co-Creación desde lo Local, impulsados por el grupo promotor de GA en la entidad. Su objetivo fue sensibilizar respecto a lo que se había definido como GA. Es necesario señalar que: 1) dichos foros se llevaron a cabo en tres ciudades de manera casi simultánea: Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogales; y 2) que los integrantes del Secretariado Técnico Tripartita nacional estuvieron presentes y participaron en ellos. Asistieron seiscientas personas.

Después del proceso de sensibilización, el 25 de noviembre de 2016 se instaló formalmente el Secretariado Técnico Local, en cuya acta –que expresa que Sonora entra en el proceso de instalación– quedó plasmada la firma de la gobernadora constitucional del estado de Sonora, de la comisionada presidente del Instituto Sonorense de

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y de la directora ejecutiva de Sonora Ciudadana, Asociación Civil. El acta de esa actividad registró que el propósito de la reunión era

generar un espacio de diálogo para la toma de decisiones en el marco del ejercicio del GA; otro de los objetivos consiste en coordinar, incorporar y dar cauce a los intereses de los actores que son partícipes del ejercicio y finalmente cumplir con el Plan de Acción Local. (Acta de Instalación del STL en Sonora, 2016)

En ese documento se describe, a lo largo de ocho capítulos, la puesta en marcha del ejercicio del GA en la entidad. La sección I se dedica al proceso de elección de los integrantes y a la forma en que se integra el STL. También se registra que la duración del Secretariado es de un año y se pone a consideración de la propia institución la renovación de los integrantes y de los perfiles que se requieren de ellos. Los miembros del secretariado tendrán la obligación de informar sus actividades al INAI al terminar su gestión. El informe debe incluir todos los documentos que se escribieron durante el periodo de trabajo. En la sección I no se explica de qué forma se eligen los suplentes de los titulares, aunque sí se describe su quehacer. Quien escribe el presente texto considera que en esa sección debió plasmarse que esas figuras (titular y suplente) son necesarias e imprescindibles.

La segunda sección, “Funciones del STL del Estado de Sonora”, se encarga de detallarlas. El STL es el órgano máximo de toma de decisiones en materia de GA en la entidad. Entre otras de sus funciones, están elaborar el plan de acción local (PAL); coordinar las actividades necesarias para cumplir con el PAL; administrar la página web del ejercicio del GA; divulgar el modelo del GA en la entidad y el ejercicio de este; así como realizar talleres, cursos y capacitaciones para dar seguimiento al GA y al PAL. En esa sección se dice que el GA es un modelo, por lo menos en Sonora, y se mencionan algunos elementos inherentes al propio GA como, por ejemplo, la participación y la co-creación.

El título de la tercera sección es “Operación y funcionamiento”, y se divide en doce incisos que explican de manera precisa cuál es el trabajo, qué acciones debe realizar el STL y qué actores tienen voz y voto. Así mismo da a conocer las agendas de trabajo, cuándo serán los periodos para las sesiones, las convocatorias y la cancelación de aquellas. Los órdenes del día y las minutas también se mencionan en esta sección, así como cuáles serán los mecanismos de comunicación entre los miembros del STL. Por último, exige crear una página web.

La sección cuarta describe que las decisiones se harán de forma consensuada y señala que, cuando exista disenso, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

Las funciones del organismo garante local son el tema de la quinta sección, es decir, las competencias para las cuales está habilitado: convocar a las sesiones del STL y presidirlas, designar el enlace con la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente y Transparencia, promover la rendición de cuentas y hacer pública la información que se produzca. Además, está obligado a llevar las minutas de las sesiones y a reportar todas sus actividades al INAI.

La sexta sección se divide en ocho artículos en los que se define que el facilitador es una figura neutral y que será el canal de diálogo del STL. Entre las funciones de la figura están propiciar la participación de todos los actores, recibir e integrar en los expedientes de STL los proyectos y propuestas que presenten los miembros de este y difundir a través de los medios locales de comunicación la información del Secretariado con los recursos que se dispongan para ello.

La sección siete versa sobre el seguimiento que se dará a los acuerdos. Los integrantes del STL deben conservar copia de actas, minutas y de toda la información que se produzca en el Secretariado y sobre el PAL, para garantizar que se pueda dar seguimiento y que se cumplan los acuerdos y compromisos.

La octava sección se encarga de definir quiénes serán los integrantes del STL: la autoridad es el secretario de la Contraloría General, Miguel Ángel Murillo Aispuro, el organismo garante es el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y su representante es Martha Arely López Navarro, y la sociedad civil, en este caso, Sonora Ciudadana, está representada por Leticia Elizabeth Cuesta Madrigal.

En la sección no numerada de los suplentes se dice que, por parte de la autoridad, será jefa de la oficina del Ejecutivo Estatal la señora Natalia Rivera Grijalva y el de la sociedad civil, el director de Vigilantes del Transporte, Asociación Civil, Alfonso López Milla. Pero el organismo garante no tiene suplente y llama la atención que no haya en toda el acta un mecanismo que estipule la necesaria presencia de los suplentes en todos y cada uno de los casos. Finaliza el acta con la siguiente leyenda:

los miembros del STL reconocen alcances, objetivos, funciones con la finalidad de contribuir con la consolidación del Estado Abierto en México a través de la implementación de ejercicios del GA en la entidad, el ejercicio se basa en la transparencia y participación ciudadana. (Acta de Instalación del STL en Sonora, 2016)

El acta evidencia la instalación del secretariado técnico local. Pero, cuando se revisaron las actas de las sesiones del ISTAI desde diciembre de 2016 hasta diciembre de 2020, se observó que no se desarrollaron actividades relativas al GA; es decir, una vez que quedó instalado el STL no se desplegaron otras actividades que dieran continuidad al GA en la entidad. Por lo tanto, se puede afirmar que, en Sonora, solamente se instaló el ejercicio de GA y que no tuvo continuidad.

#### **4. Discusiones, hallazgos y conclusiones**

El principal hallazgo consiste en que el ISTAI emitió su interés para formalizar el compromiso de poner en marcha el GA en Sonora. Dicho compromiso lo signaron tres actores: la gobernadora de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, la comisionada del ISTAI y la sociedad civil representada por la asociación Sonora Ciudadana.

El segundo hallazgo es que se instauró un secretariado técnico local y se emitió un acta de instalación del STL; no obstante, hay una laguna, ya que el documento no da la importancia correspondiente a los sujetos suplentes, y el caso más acuciante es que el ISTAI no tuvo suplente.

El tercer hallazgo es que el STL demostró que el GA era un modelo sin implementar, puesto que después de su instauración en 2016 y hasta diciembre de 2020 no hubo ningún tipo de ejercicio de GA. Por esa razón, cuando Moro (2020) analizó el caso de Sonora, encontró que era un ejercicio inactivo.

Se puede desprender de este análisis que hay tres razones hipotéticas: la primera tiene que ver con que no hubo voluntad política para su puesta en marcha y puede deberse a que algunos actores específicos no posibilitaron el ejercicio. La segunda razón hipotética es que no se conjuntaron los elementos necesarios para la

implementación del GA en el órgano garante sonoreño; esto es, no hubo disposición, trabajo, conocimiento ni compromiso respecto de las obligaciones del propio órgano e incluso de los sujetos obligados.

La tercera posibilidad de razón hipotética está en la sociedad civil de Sonora. Quizás la ausencia de su participación se debió a su propia agenda, que no necesariamente aborda este tipo de temáticas, aunque sí trata las que competen a las necesidades de la ciudadanía. El interés, el conocimiento y la propia voluntad de este grupo son elementales para el funcionamiento del STL. En otras palabras, debido a que la ciudadanía no es homogénea ni estática, solo responde a sus necesidades y a su contexto.

## Referencias

- Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). (2014). *Plan de Acción 2013-2015*. Recuperado de <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/transparencia/wp-content/uploads/2023/07/Plan-de-Accion-2013-2015.pdf>
- Caballero, J. A., Carbonell, M., Fix-Fierro, H., López-Ayllón, S., Roldán, J., y Salazar, P. (2017). *El futuro del IFAI: consideraciones sobre su autonomía constitucional*. Publicación electrónica núm. 7. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM-IIJ).
- Cejudo, M. (2016). Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En I. Luna y J. A. Bojórquez (coords.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 72-112). Ciudad de México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Colegio Nacional de Integración Profesional (CONAIP). (2022). Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del sistema nacional de transparencia. Acuerdo CONAIP/SN/Acuerdo/Ext18/03/2016-05. Recuperado de <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-por-el-cual-se-establece-el-modelo-de-gobierno-abierto-del-sistema-nacional-de-transparencia.pdf>
- Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto. (2022). Micrositio del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Gobierno Abierto y Transparencia. Recuperado de <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-por-el-cual-se-establece-el-modelo-de-gobierno-abierto-del-sistema-nacional-de-transparencia.pdf>
- Flores, G. (2020). *El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI): dos problemas que inhabilitan el cumplimiento de su objetivo*. (Tesis de Licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hoffmann, A.; Ramírez-Alujas, Á., y Bojórquez, J. A. (coords.). (2012). *La promesa del gobierno abierto*. Ciudad de México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INAI).
- Instituto Mexicano para la Competitividad, Asociación Civil.(IMCO) (2016). *La Alianza para el Gobierno Abierto en México, una visión desde la sociedad civil*. Ciudad de México. Recuperado de <https://imco.org.mx/la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico-una-vision-desde-la-sociedad-civil/>

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). (s. f.). *Cuarto Plan de Acción 2019-2021*. Recuperado de [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/transparentia/?page\\_id=4016](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/transparentia/?page_id=4016)
- Insulza, J. M. (2012). Prólogo. En A. Hoffmann, A. Ramírez-Alujas y J. Bojórquez (coords.), *La promesa del gobierno abierto* (pp. 9-11). Ciudad de México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Micrositio del Gobierno Abierto. (2022). Micrositio del Gobierno Abierto en México del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Documento Teórico del Modelo de Gobierno Abierto. Recuperado de [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page\\_id=6383](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6383)
- Moro, J. (2021). *Estado en el que se encuentran los ejercicios locales de gobierno abierto. Plataforma Cocreación desde lo local*. Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México. Recuperado de <https://gobiernoabierto.org.mx/blog/tag/cocreacion-desde-lo-local/>
- Obama, Barack (2009). Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Transparency and Open Government. [en línea] EEUU: The White House. Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (GEALC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización de Estados Americanos (OEA).
- Oszlak, O. (2015). Gobierno abierto el rumbo de los conceptos. En I. Luna y J. Bojórquez (coords.), *Gobierno abierto, el valor social de la información pública*. (pp. 23-48). Ciudad de México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, IX(15), 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. (2013). Gobierno abierto. Eunomía. *URevista en Cultura de la Legalidad*, 5, 201-216.
- Ramírez-Alujas, Á. (2015). *Las políticas de gobierno abierto en el contexto iberoamericano: promesas, avances y desafíos en perspectiva comparada*. Veinte años de Congresos del CLAD. Aportes a la reforma del Estado y la administración pública en Iberoamérica. Caracas: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Ramírez-Alujas, Á., y Naser, A. (2014). *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*, LC/L.3802, serie Manuales núm. 81. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ILPES-CEPAL).
- Ramírez-Alujas, Á., y Dassen, N. (2016). *Vientos de cambio: El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Nota técnica núm. IDB-TN-629. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Salas, J. (2015). Breve historia del gobierno abierto en México. En I. Luna y J. Bojórquez (coords.), *Gobierno abierto, el valor social de la información pública* (pp. 231-239). Ciudad de México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Ugalde, L. C. (2015). La democracia interactiva posible en México. En I. Luna y J. Bojórquez (coords.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (pp. 75-96). Ciudad de México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valencia, R. A. (2014). *Gobierno abierto, hacia un nuevo modelo de gobernanza democrática: la experiencia en México* (tesis de maestría ). Universidad Complutense.
- Villoria, M. (2012). El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hoffmann, A. Ramírez-Alujas y J. Bojórquez (coords.), *La promesa del gobierno abierto* (pp. 69-100). Ciudad de México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

# DERECHO AL OLVIDO Y LA INTERPOSICIÓN DE SOLICITUDES DE CANCELACIÓN Y DE OPOSICIÓN DESDE LAS PLATAFORMAS INSTITUCIONALES EN MÉXICO

Liliana Bringas Villalba<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Entre enero de 2018 y diciembre de 2020, me propuse abordar el tema de los resultados públicos sobre la interposición de solicitudes de cancelación y de oposición de datos personales en México, es decir, la cantidad que habían recibido las plataformas institucionales, como investigación para una tesis de maestría. Anticipaba que esos derechos tendrían un gran nivel de convocatoria. Pero el análisis de los antecedentes de la tesis, de los supuestos de procedibilidad ante los órganos garantes de protección de datos personales, y de los escasos, aunque no nulos casos documentados, dirigieron la investigación a explorar otro camino: los impedimentos para que el ciudadano ejerza su derecho al olvido ante las entidades mexicanas, enfatizar, respecto del último, que los derechos de cancelación y de oposición son homólogos en cuanto a su finalidad y examinar los elementos que sirven para clasificar la política pública que se describe en la tesis como una “de no hacer”. El presente capítulo es un subproducto que colige extractos de la tesis *Derecho al olvido. Desde los derechos de cancelación y oposición por el uso y difusión de datos personales* (Bringas, 2020).

La eliminación de los datos personales por medio de vías institucionales, extendida no solamente a los ámbitos informáticos, sino también a los medios físicos de almacenamiento (documentos, videgrabaciones y audios, entre otros), compagina con la finalidad más básica que guarda el derecho al olvido: retirar datos obsoletos o lesivos. El mundo globalizado contempla diferentes rutas de supresión de información, que se han legislado en atención a cada circunscripción. Este hecho establece las diferencias entre un derecho humano y un derecho fundamental en la protección de datos personales. Como derecho humano, la protección de datos es intrínseca al nacimiento de un individuo; sin embargo, como derecho fundamental, se aplica conforme a las leyes de un territorio. Esta precisión es indispensable para legitimar a los titulares de esos derechos, y en la presente investigación se limita a los ejercidos por los usuarios de la Plataforma Nacional de Transparencia, las plataformas estatales de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y del sistema Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos-Prodatos (IFAI-PRODATOS).

---

<sup>1</sup> Abogada en materias de litigación oral penal y derecho familiar. Adscripción ORCID iD: 0009-0002-6913-1706 [liliana.bringasvi@gmail.com](mailto:liliana.bringasvi@gmail.com)

En perspectiva, el 15 de abril de 2009 en México, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de declaratoria para adicionar un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mismo que devino en la publicación del Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009) en el *Diario Oficial de la Federación*. De esta manera se reconoció que la protección de datos personales es un derecho fundamental (Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, 2009) y en consecuencia también lo es el derecho al olvido, porque contempla los derechos de cancelación y los de oposición para eliminar información personal.

Siguiendo con antecedentes mexicanos, en 2014 se observa que la figura del derecho al olvido se utilizó como parámetro en la resolución del caso Costeja para el caso Carlos Sánchez de la Peña (citado en Maqueo, 2016), que se promovió ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) –tiempo después se transformó en el actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), mediante el Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)–.

De acuerdo con el análisis comparativo que realizó Maqueo (2016), el actor y demandante de primera instancia Sánchez de la Peña, solicitó a Google México, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, la cancelación, el bloqueo y la supresión de sus datos en tres direcciones electrónicas (URL), debido a que si algún internauta buscaba su nombre, la primera conducía a una investigación periodística que lo relacionaba a él y a su familia con un fraude vinculado a la Fundación Vamos México de la entonces primera dama, Martha Sahagún; la segunda dirigía al foro Yahoo Respuestas donde aparecía como beneficiario del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), y la tercera mostraba otro foro en el que los internautas lanzaban fuertes críticas relacionadas con la muerte de su padre. De esta manera, Sánchez solicitó al IFAI la protección de sus datos personales, bajo la premisa de que sin su consentimiento Google México trató indebidamente su información sensible. El análisis comparativo entre las sentencias Costeja y la Sánchez de la Peña concluye, en palabras de Maqueo (2016):

una de las carencias más visibles en la resolución del IFAI es la falta de ponderación, que le hubiera permitido concluir, al menos de manera más solvente, que el derecho a la protección de datos personales del señor Sánchez de la Peña prevalece sobre el interés económico de Google para gestionar información proveída por un medio de difusión y, más importante aún, sobre el derecho de los internautas, no solo para obtener información, sino que [además] la misma sea asequible de manera fácil y ordenada. (p. 97)

Sin embargo, en una posterior instancia judicial, el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región en la Ciudad de México, no se favorecieron los intereses de Sánchez de la Peña (Red en Defensa de los Derechos Digitales [R3D], 2016). Este caso fue trascendental por colocar el ejercicio del derecho al olvido y difundirlo en los medios.

Frente a ese contexto nacional, el objetivo general de investigación en mi tesis sobre derecho al olvido era investigar la forma en que los órganos garantes responden las solicitudes y cuántas de cancelación y de oposición se presentaron durante el periodo de estudio, comprendido entre los años 2010 y 2018.

Debido a que los diseños de las plataformas que se consultaban tenían déficits que más adelante habremos de precisar, bajo la temática de una política pública de no hacer, fue necesario cambiar el problema de investigación, pues originalmente se centraba en la cuantificación y en la clasificación de las solicitudes, optando por otro que posibilitara abordar las limitaciones de su interposición.

Las plataformas institucionales se encuentran bajo la lupa en este estudio, porque son uno de los medios por los cuales se da realidad al derecho al olvido en México, también debido a la complejidad que tiene su uso. Para ello hay diferentes plataformas: unas para particulares y otras para sujetos obligados. Además, hay entre ellas distintas formas de dar respuesta a las solicitudes, los plazos para responder y los medios de que disponen no son los mismos, así como diferencias entre los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que cada operador debe atender acorde a la finalidad que persigan los titulares: si es en el ámbito de los sujetos obligados, habrá de observarse que dichas solicitudes sean respecto de información dirigida a las unidades de transparencia de entes que empleen recursos públicos, o bien particulares que emitan actos de autoridad, deberán hacerlo mediante la Plataforma Nacional de Transparencia o las estatales de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. En el caso de los particulares, las solicitudes se relacionan con información atribuible a los encargados del tratamiento de datos a través del del sistema IFAI-PRODATOS.

## **2. Antecedentes de la conformación del órgano local garante de la transparencia en Sonora, ¿competencia exclusiva para los sujetos obligados?**

Cada entidad federativa en México posee un órgano garante. Peña (2009) emplea la explicación de Ernesto Villanueva para establecer la razón del surgimiento de estas instancias estatales encargadas de la transparencia:

Una explicación de por qué se consideró necesaria la conformación de organismos especializados en la materia es la ofrecida por Ernesto Villanueva en su editorial del 10 de julio de 2006 en *El Universal*: las comisiones o institutos de acceso a la información están pensados para ser garantes del derecho a conocer. Una ley de acceso a la información sin órgano vigilante sería letra muerta porque sólo los ricos, de conocimientos o de recursos económicos, podrían pagar abogados para llevar largos juicios judiciales para hacer valer este derecho. Las comisiones o institutos no solo revisan recursos de la manera más amigable, sino que [además] vigilan que la información de oficio [sic]; es decir, que debe ser puesta a disposición del público, aunque no medie petición alguna, y realmente esté al alcance de todos. Deben también promover la cultura de la apertura de la información pública. (p. 57)

Algunos aspectos relevantes acerca de los organismos garantes en la investigación de Peña (2009) destacan un cuestionamiento total: “Pero, entonces, ¿para qué funcionan los Órganos Estatales de Acceso a la Información Pública (OEAI)?” (p. 59), a lo que el autor responde:

De tratarse de elaborar una idea sobre cuál sería la principal preocupación de la mayoría, por no decir todos, los OEAI tendríamos que reducirlo todo a la presentación de solicitudes de información. Ese, no otro, es el dato al que mayor importancia se da. Es, sin embargo, el que menos dice y, de los obtenibles dentro de [los] OEAI, el que puede manipularse con mayor facilidad. (2009, p. 59)

En otra investigación, Rubio y Peña (2015) advierten:

Desde el punto de vista de las y los titulares de las unidades de enlace, la importancia o utilidad de la transparencia radica en que sirve principalmente para combatir la corrupción y permite acceder a información de calidad para la toma de decisiones. (p. 623)

Luego entonces, en Sonora, ¿qué órgano garante se encuentra facultado para proteger a los ciudadanos en materia de datos personales? Recapitulando brevemente los antecedentes históricos, se sabe que en un inicio se crearon instituciones que procuraban observar el acceso a la información previo a la implementación de la protección de datos personales. La Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y que deroga disposiciones de la Ley 151, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (Ley 79, 2004), en su segundo artículo estableció que el acceso a la información es una garantía del estado y que el Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa vigila que se cumpla.

Posteriormente, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES), publicada el 25 de febrero de 2005, incorporó en la fracción I del artículo 3 el concepto de dato personal, y favorece el principio de la protección de datos personales respecto de la información en posesión de los sujetos obligados. También señala que el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, órgano del Congreso del Estado, tendrá autonomía técnica, de gestión y de organización y deberá definir los lineamientos generales para clasificar y difundir la información pública. Será el encargado de indicar las formas de atención a las solicitudes de acceso y la entrega de las respuestas a los particulares para que los sujetos obligados puedan cumplir con su deber. En especial deberá establecer los rasgos característicos para archivar, crear, promover y consolidar la cultura cívica en relación con el derecho de acceso a la información pública (LAIPES, 2005).

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES), número 90, publicada el 28 de abril de 2016 en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* número 34, sección II, sustituyó a la LAIPES (2005) limita su espectro a cuando ejerza “recursos públicos bajo cualquier modalidad o emitan actos de autoridad” “todo tipo de servidor público en el ámbito estatal y municipal, e incluso particulares u otros organismos civiles” (Comisión de Transparencia, 2016, p. 2). La LAIPES (2016) no regula las obligaciones de todos los particulares para responder solicitudes de derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, salvo las excepciones mencionadas con antelación. Incorpora el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, al renombrar al instituto garante (LAIPES, 2016, título II).

Para concluir esta serie de antecedentes legislativos, y resolver la competencia planteada, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sonora (LPDPPSOES), publicada el 03 de agosto de 2017 en el *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* número 10, sección I, en su ámbito normativo se avoca solo a los sujetos obligados en referencia a cualquier tratamiento de datos personales por ellos empleado.

### **3. ¿Qué implicaciones ha tenido limitar la competencia de los órganos locales garantes a la esfera de los sujetos obligados?**

Uno de los objetivos de la transparencia en Sonora es permear confianza en la ciudadanía, en cuyo trayecto se han incorporado nuevos derechos cuando surgen áreas de oportunidad. Una razón es que cada uno de los derechos implementados con posterioridad, por una parte, el acceso a la información (AI) y, por otra, la protección de datos personales (PDP), han tenido un recorrido distinto en cuanto al desarrollo de su puesta en funcionamiento.

Metafóricamente hablando, para ejemplificar el desarrollo desmedido entre ambos, plasmaremos los derechos de AI y los de PDP en diferentes trayectos discontinuos, al modelar una línea, en la que se despega el lápiz del papel en un espacio y luego vuelve a dibujarse la línea, es decir, que la línea está construida de pequeñas líneas separadas entre sí. En la transparencia esta metáfora se aplica cuando trata de explicarse que una comunicación entrecortada da lugar a información difícil de comprender.

Coloquemos la transparencia en un mismo punto de origen, donde el derecho de acceso a la información traza su propia trayectoria y el derecho de protección de datos personales traza otra diferente. Si comparamos ambas líneas existe mayor solidez y continuidad en un segmento que en otro, favoreciéndose en demasía el cumplimiento del derecho con menos brechas, el menos entrecortado. ¿Y si una de las razones de la discontinuidad fuera que no hay la misma cantidad de órganos garantes estatales operando en materia de protección de datos personales que en materia de acceso a la información? La respuesta sería la diferencia notable en la cantidad de espacios vacíos entre las trayectorias. La del derecho de protección de datos personales es más entrecortada, es decir, la indisponibilidad de órganos para ese derecho limita el acercamiento de los derechohabientes y también restringe la sencillez burocrática para el ejercicio. Con lo anterior en mente, el trayecto discontinuo con menos brechas representa la comunicación entre la transparencia y el acceso a la información; mientras que el trayecto más entrecortado representa la protección de datos personales.

Empecemos por ubicar factores de balance en el acceso a la información. De acuerdo con Uvalle (citado en Peña, 2017):

los pesos y contrapesos en los gobiernos democráticos responden a la lógica de la institucionalidad que evita que el poder se desgaste y, en cambio asegura que el poder pueda controlar al poder, sin dañar al cumplimiento de las tareas que los distintos órganos deben cumplir. (p. 19)

Teniendo lo anterior en mente, y si se toma como base de la protección de datos personales, el hecho de que solo podrán recogerse y tratarse los datos que son “adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas” (Murga, 2017, p. 188) en las que se otorgó el consentimiento para que dichos datos fuesen tratados, entonces se puede identificar la primera brecha con el derecho al acceso de información, puesto que si entre ambos derechos se presentara una colisión, el órgano garante local de ambos derechos tendría que decidir cuál de los dos prevalecerá. Del anterior supuesto se puede inferir que habrá un favorecimiento de uno sobre el otro sin una indagación profunda. Estos factores subyacen al observar la temporalidad en la que fueron implementados esos derechos,<sup>2</sup> razón que engrosa la probable predisposición de los

---

<sup>2</sup> Véase la sección “Antecedentes de la conformación del órgano local garante de la transparencia en Sonora, ¿competencia exclusiva para los sujetos obligados?” de este capítulo.

operadores, puesto que están más capacitados en materia de acceso a la información, además, porque a la protección de datos personales se vinculan temas complejos, como el de la privacidad, o el derecho a la intimidad.

Las solicitudes para que el ciudadano ejercite sus derechos se presentan en diferentes plataformas, dependiendo de si se dirigen al sector público o al particular. En lo que se refiere al sector público, cabe precisar que los sujetos obligados deben contar con estipulaciones normativas: tales como adoptar medidas de seguridad técnicas. Una de ellas es proporcionar un aviso de privacidad, definido en el *Diccionario de protección de datos personales* (INAI, 2019) como “el mecanismo mediante el cual la persona receptora y poseedora legítima de la información, que será sujeta de protección y resguardo, informa al propietario sobre los términos bajo los cuales serán tratados sus datos personales” (p. 97).

A los derechos de acceso, de rectificación, de cancelación, de oposición y de portabilidad se les conoce como ARCOP por las letras iniciales de cada uno de ellos y se les ha agrupado –indebidamente– provocando que en ocasiones no pueda diferenciarse cada uno de ellos. Acceder y rectificar información es independiente de oponerse al empleo de datos, de cancelarlos o eliminarlos o de ejercer la portabilidad al solicitarlos y obtenerlos en formatos electrónicos.

Uno de los medios disponibles para interponer solicitudes de cancelación y oposición ante instituciones del sector público es la Plataforma Nacional de Transparencia. Los internautas seleccionan la sección de la unidad de transparencia del sujeto obligado correspondiente, y eligen en la plataforma el apartado de la institución responsable del tratamiento de los datos personales, el titular (el afectado), redacta las razones para hacer valer sus derechos de cancelación y de oposición. En el caso de que el internauta obtenga una negativa, total o parcial, de la instancia a la que hizo solicitud, podrá hacer uso de las disposiciones de ley para impugnar la respuesta. Y si los resultados de la impugnación son también adversos, podrá iniciar el segundo procedimiento, un recurso de inconformidad.

Respecto de la competencia que tienen los órganos garantes locales, el común denominador en todo el país es el mismo, no pueden resolver los asuntos de protección de datos correspondientes al sector particular que, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP, 2010), señala que el procedimiento de protección de derechos es el recurso aplicable para el titular de los datos en caso de obtener negativas o falta de respuesta del responsable, y la fracción VI del artículo 39 de la misma ley especifica que el INAI tiene las atribuciones de “Conocer y resolver los procedimientos de protección de derechos y de verificación señalados en esta Ley e imponer las sanciones según corresponda;” (LFPDPPP, 2010). Por lo tanto, y debido a estas brechas de competencia, nuevamente se establecen elementos para reiterar los favorecimientos al derecho de acceso a la información sobre el derecho a la protección de datos personales.

#### **4. La cultural y la informativa: otras brechas imperantes y sus implicaciones en la brecha competencial.**

##### **Dos propuestas objetivas para que el sector público y el privado puedan mejorar su atención con el ciudadano**

Merino (2013) afirma que las políticas públicas “son una selección y una definición de problemas que consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará” (p. 37). Para entender cuáles son los problemas ciudadanos que tendrían que

resolverse con relación a la protección de datos, el Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Protección de Datos Personales (2018) señala los siguientes:

Tabla 1. Problemas señalados en el Programa Nacional de Protección de Datos Personales, 2018-2022

Temática	Principales problemas
1. Educación y cultura de la protección de datos personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La sociedad mexicana tiene desconocimiento general sobre la protección de datos personales.</li> <li>• En la academia el número de estudios e investigaciones en las materias de protección de datos personales y privacidad en México es reducido.</li> <li>• La población tiene una preocupación generalizada por el uso de sus datos personales, en especial, por la información que posibilita localizarlos y la que se refiere a los aspectos económicos y de salud.</li> <li>• La población no reconoce por completo que los organismos garantes sean las instituciones que aseguren el ejercicio del derecho a la protección de datos personales.</li> <li>• Las características socioeconómicas de las personas que ejercen su derecho a la protección de datos personales indican que pertenecen a grupos específicos y minoritarios.</li> </ul>
2. Ejercicio de los derechos ARCO y de portabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay heterogeneidad en las prácticas para ejercer los derechos ARCO.</li> <li>• Ejercicio escaso e insuficiente de los derechos ARCO.</li> </ul>
3. Capacitación de los responsables en materia de protección de datos personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El personal desconoce el universo de atención.</li> <li>• Los encargados desconocen las nuevas y más amplias obligaciones y facultades que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (LGPDPPO, 2017) ha designado para ellos.</li> <li>• Las instituciones carecen de los criterios para identificar las necesidades, las prioridades y la sectorización adecuados para capacitar al sector público.</li> <li>• No hay vínculo entre las políticas de capacitación y los programas que se llevan a cabo en la realidad.</li> <li>• Los servidores públicos relacionados con la protección de datos personales no tienen las capacidades técnicas necesarias.</li> </ul>
4. Implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema tiene la probabilidad de que se vulnere su seguridad, lo que afectaría significativamente los derechos de los titulares.</li> <li>• El INAI desconoce las medidas de seguridad y el tratamiento de datos ante las nuevas tecnologías de la información, cuya consecuencia es la carencia de un marco de certeza</li> <li>• El INAI tiene desconocimiento generalizado de las medidas de seguridad informática</li> </ul>
5. Estándares nacionales, internacionales y buenas o mejores prácticas en la materia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El INAI no ha identificado los incentivos que posibiliten que los responsables adopten mejores prácticas en la materia.</li> </ul>
6. Monitoreo, seguimiento, y verificación de metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta el momento de la publicación de este libro, el INAI no había evaluado el desempeño de los responsables del sector público sobre el cumplimiento de sus obligaciones previstas en la normatividad sobre la protección de datos personales.</li> </ul>
7. Acciones preventivas en materia de protección de datos personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay suficientes herramientas de facilitación para que los responsables cumplan sus obligaciones.</li> <li>• Los responsables pueden someterse a auditorías voluntarias sin que hasta el momento se hayan desarrollado los medios para su atención.</li> </ul>
8. Perspectiva normativa con enfoque de política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La LGPDPPSO y las leyes locales en la materia tienen una redacción vaga y poco específica.</li> <li>• Derivado de la reciente promulgación de la LGPDPPSO (2017) no se han desarrollado acciones específicas en las instancias del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) para promover su aplicación en todo su potencial.</li> <li>• Los organismos garantes tienen nuevas atribuciones para las cuáles aún no hay recursos operativos y capacidades necesarias para que se cumplan.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, a partir del Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa... (2018).

Los problemas sobre el escaso reconocimiento que la ciudadanía da a los órganos garantes del derecho a la protección de datos personales y las pocas investigaciones sobre el tema son desafíos para los órganos garantes y para la comunidad académica. Una guía para solventar estos aspectos podría ser el análisis de las estrategias, las políticas y la capacitación exitosas en otros países para implementar de manera progresiva la educación y la cultura sobre el tema entre la sociedad mexicana. Debido a la insuficiencia de estudios sobre este tema, se podría clasificar el presente libro de emergente, cuyo fin es aliviar el desconocimiento de esos temas entre la población e, hipotéticamente, también incrementar el escaso ejercicio de los derechos de cancelación y oposición para activar el derecho al olvido.

De manera particular, la temática sobre falta de cultura y educación sobre la protección de datos personales es una brecha relevante y se podría decir condicionada al hecho de que no se vislumbre la trascendencia de la interposición de solicitudes para el ejercicio de estos derechos. A pesar de los anuncios en la radio, la televisión y redes sociales, con mensajes cuyo lema es “Protege tus datos personales”, tal vez, no son medios de difusión tan efectivos como para acrecentar la atención de los usuarios. Con ello en mente, la primera propuesta es que probablemente habría mayor mayor reacción de la audiencia, si en lugar de poner el énfasis en los conceptos que poco se asocian con la observancia de la cultura antes comentada, se anunciara la utilidad para solventar las necesidades de las problemáticas actuales, como por ejemplo, narrar sucesos en los que un usuario solicita que se eliminen de las redes sociales las noticias que contengan sus datos personales y que son notoriamente perjudiciales para la persona que lo solicita.

Las brechas de carácter cultural e informativo se relacionan con la brecha de carácter competencial y por eso es pertinente hacer este cuestionamiento: ¿son limitantes las brechas de competencia para que los órganos estatales brinden asesoría a todos los usuarios? Una propuesta sencilla para solventar esas limitantes de sería colocar un módulo informativo en cada órgano garante, para que haya contacto directo con el ciudadano de a pie, y que funcione también como auxiliar de enlace con el órgano federal. De esta forma se podría simplificar el procedimiento para hacer alguna solicitud de cancelación u oposición al sector privado, en virtud de que el procedimiento para ejercitar los derechos de cancelación y oposición es centralizado. Si se llevara a cabo la propuesta disminuiría la desinformación y se ampliaría la difusión de la cultura de ejercicio de la protección de datos personales.

El módulo podría solucionar las dudas en cuanto a la forma en que se realiza el procedimiento de protección de derechos ante los particulares mediante la plataforma del sistema IFAI-PRODATOS. Respecto de la esfera del sector público, lo ideal sería que los usuarios recibieran apoyo presencial en el módulo para elaborar su registro en la Plataforma Nacional de Transparencia. El módulo coadyuvaría a que los usuarios contestaran los formularios y a que los solicitantes entregara los documentos útiles para la solicitud. El apoyo propuesto en las líneas anteriores podría sumarse a la comunicación directa con las unidades de transparencia, en el caso de que se requieran documentos específicos de acreditación o de legitimación de los titulares.

## **5. Plataforma Nacional de Transparencia, déficits en su diseño y brechas de definición**

El Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales por el que se aprueban los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia (2016), plasma las siguientes generalidades de la plataforma:

Quinto. La Plataforma Nacional es el instrumento informático a través del cual se ejercerán los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, así como su tutela, en medios electrónicos, de manera que garantice su uniformidad respecto de cualquier sujeto obligado, y sea el repositorio de información obligatoria de transparencia nacional.

Sexto. Los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la Plataforma Nacional que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

Séptimo. La Plataforma Nacional estará conformada por, al menos, los siguientes sistemas:

- I. Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (SISAI);
- II. Sistema de Gestión de Medios de Impugnación (SIGEMI);
- III. Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), y
- IV. Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM). (Acuerdo del Consejo Nacional..., 2016)

La competencia de la plataforma incluye la esfera de los sujetos obligados. Cuando al inicio se ubica la entidad, en la pantalla se despliega la lista de los sujetos registrados en cada localidad. Dicho lo anterior, en la entrevista al secretario técnico de la Unidad de Transparencia del Instituto Sonorense de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, entre las interrogantes planteadas están qué plataforma emplea el Instituto, cuáles funciones destacan en dicha plataforma, así como qué términos y condiciones presenta el Instituto para las solicitudes de cancelación y oposición.

Bueno, si te refieres a plataforma, bueno, informática. Lo que pasa es que la plataforma en sí, la primera que nos viene a la mente cuando hablamos del tema de datos personales y también del acceso a la información pública, pues es la PNT, la Plataforma Nacional de Transparencia, que, digamos, está un poco centralizada en cuanto a que es una plataforma que creó y diseñó el Sistema Nacional de Transparencia. Podríamos decir que la conforman todos los organismos garantes del país, hasta el AGN, el Archivo General de la Nación y el INEGI [Instituto Nacional de Estadística y Geografía], los organismos estatales, el INAI [Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales], para la atención de estas solicitudes. Pero, básicamente, está configurada por personal del INAI. Digamos que, ¿cuál es la idea, o cual es el propósito de esto? Pues que el ciudadano, donde esté, me refiero en cualquier país del planeta, que tenga internet por supuesto, puede acceder a esa plataforma y solicitar información de cualquier sujeto obligado, independientemente del estado, o si es de la federación. Esa es la plataforma, cuando hablamos de una plataforma, esa es. PNT, ya se especifica un poco, o digamos que para las solicitudes de derechos ARCOP, ya estaríamos hablando de uno de los sistemas de esa plataforma que se le llama SISAI, que es el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información. Tanto puedes pedir información pública como datos personales. SISAI, con SS. Entonces, digamos [que] es la única plataforma que se utiliza, pero también hay sujetos obligados, o en el caso de nosotros, también del ISTAI [Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales] hemos

recibido por correo las solicitudes. No le damos trámite a la solicitud por el correo, lo tenemos que hacer por la plataforma. Esto nomás para aclarar que las solicitudes las recibimos de manera física, por teléfono, por correo electrónico oficial de la institución, pero todas se dan trámite por el SISAI, o plataforma. Esa es la plataforma cuando hablamos del sistema informático, pues, donde se tramitan estas solicitudes. (López, secretario técnico de la Unidad de Transparencia del ISTAI, comunicación personal, 14 de octubre de 2022)

En las ideas expresadas líneas arriba, López retoma el concepto de centralización, el que se ha estado utilizando a lo largo del capítulo. Sin embargo, en lo expuesto por López (2022) se observan factores de accesibilidad respecto de otros medios de interposición en el registro de las solicitudes.

La pregunta sobre qué funciones destacan en dicha plataforma fue un parámetro determinante para cambiar el problema de investigación planteado originalmente para la tesis. Al profundizar un poco en esas funciones, en años pasados y con motivo de esta investigación, quien suscribe el capítulo solicitó información a algunos estados para conocer cuántos y cuáles derechos de cancelación y de oposición se habían interpuesto y cuántas solicitudes se habían recibido. Esto, a raíz de la experiencia mencionada, originó que en la entrevista se realizara la siguiente pregunta: ¿hay algún filtro en la plataforma que permita diferenciar entre las solicitudes de cancelación y oposición, las de acceso y de rectificación.

Bueno, hasta ahorita no hay [...] en el SISAI, y específicamente en la atención de solicitudes de derechos ARCOP, [tampoco hay] un motor de búsqueda [o] un filtro. En el INAI le ponen motor de búsqueda donde se pued[e] separar la estadística de cuáles son solicitudes de cancelación y de oposición, a manera de que te arroje esa estadística; o sea, sí están todos los datos ahí. El solicitante, el ciudadano, pide el acceso, la rectificación, la cancelación, la oposición, la acción que él determine que es la que le conviene, pero el sistema no las diferencia en estadísticas separadas. Al final de cuentas, lo toman como una solicitud. Entonces no podemos, para cuestiones de investigación, yo creo, en este caso, podría ser, no podemos, eh, con ese filtro, o con ese motor de búsqueda, separar la estadística, porque entran como si fuera... Si tú lo haces como oposición, te va a aparecer igual que como pudiera ser una de acceso. No le han... Yo creo [que] quienes han configurado este sistema no le han dado todavía la importancia de separar las solicitudes en cuanto a la acción que interpone el ciudadano. (López, secretario técnico de la Unidad de Transparencia del ISTAI, comunicación personal, 14 de octubre de 2022).

Adicionalmente recopilé información de la respuesta a la solicitud de transparencia con número de folio 260502422000267 ante el ISTAI, el 14 de octubre de 2022, al que se adjuntó como documento electrónico el oficio UT/ISTAI 407/2022, donde el cuestionamiento fue el siguiente:

Informe acerca de la existencia de algún filtro del motor de búsqueda en la Plataforma Nacional de Transparencia que permita distinguir entre el tipo de derecho que ejercen los usuarios; es decir, clasificar dichas solicitudes por cada uno de estos cuatro [acceso, rectificación, cancelación y oposición] y saber cuántas de cada uno de su tipo se han interpuesto desde el año 2018 a la actualidad. (Solicitud ISTAI número 260502422000267, 14 de octubre de 2022)

De manera resumida, la respuesta del ISTAI sobre las porciones correspondientes fue:

El motor de búsqueda de la PNT/SISAI no ofrece para las solicitudes de datos personales el filtro para poder distinguir si fue de: [a]cceso, [r]ectificación, [c]ancelación u oposición, de manera que podamos clasificar dichas solicitudes por cada uno de estos cuatro [rubros]. [...] Hacemos de su conocimiento que en el SISTEMA DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (SISAI 2.0) se puede[n] filtrar las solicitudes para saber cuántas se han realizado por los [c]iudadanos, únicamente por dos tipos: solicitud de acceso a la información y solicitud de datos personales. [...] de la única forma que se puede[n] clasificar sería leyendo el contenido de cada solicitud que se registra o se recibe en el SISAI 2.0 de todos los sujetos obligados, para así poder determinar en cada uno de su tipo ARCO, lo que conllevaría una actividad excesiva en cuanto al tiempo que se le aplicaría, lo que impediría dar respuesta en los plazos previstos en la [l]ey. (ISTAI) (14 de octubre de 2022).

Las citas anteriores esclarecen las razones por las que no se obtuvo una respuesta pertinente de órganos locales garantes. Motivo por el cual no se pudo cumplir el objetivo inicial que originó esta investigación consistente en cuantificar y clasificar las solicitudes (véase la “Introducción” de este capítulo). Lo anterior constituye una brecha de definición en el reconocimiento de cada uno de los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad (ARCOP), lo que complejiza el estudio de los factores de causalidad en cada solicitud.

La propuesta para solucionarlo es individualizar en la plataforma (previa explicación de la finalidad que pretenden los usuarios) cada derecho ARCOP, desarrollando un filtro que permita elaborar estadísticas de temas concurridos, sin que esto implique replicar la información eliminada que afecte en su esfera de derechos a los titulares, pero sí un registro cuantificable del ejercicio de los derechos de cancelación y oposición, en general, de cada uno de estos cinco derechos.

## **6. Una política pública de no hacer (PPNH)**

Las leyes estatales y la federal en materia de protección de datos personales han previsto que la Plataforma Nacional de Transparencia es una vía efectiva para quien desee hacer solicitudes al sector público para ejercer sus derechos ARCOP o para quienes desean utilizar sus recursos a distancia. No obstante, hay que preguntarse si todos los ciudadanos que tengan la intención de hacer una petición para proteger sus datos personales cuentan con los medios, los recursos económicos y los conocimientos tecnológicos, para realizarlas.

La descentralización<sup>3</sup> del ejercicio del derecho al olvido solicitado a los particulares –al facultar a los órganos locales para auxiliar en el sector privado–, hipotéticamente otorgaría al ciudadano que desconoce el uso de las nuevas tecnología medios cercanos para tramitar de manera directa y personalizada (a través de la asesoría) la correspondiente solicitud para ejercer sus derechos de cancelación y de oposición a los que se concreta el derecho al olvido, por medio del multicitado recurso de protección de derechos.

¿Es acaso falta de voluntad no resolver las dificultades que impiden tramitar el ejercicio de los derechos de cancelación y de oposición? La aseveración de Méndez (2015): “la decisión del Estado (que ya es una forma de acción) de no tomar acciones específicas para solucionar un problema determinado, lo que para algunos autores

---

<sup>3</sup> Véase “La cultural y la informativa: otras brechas imperantes y sus implicaciones en la brecha competencial. Dos propuestas objetivas para que el sector público y el privado puedan mejorar su atención al ciudadano”.

constituiría también una política pública” (p. 78), precisa lo que aquí nombramos una política pública de no hacer (PPNH).

Uno de los compromisos originales del Sistema Nacional de Transparencia se plasmó en el cuarto punto de la sección “Considerando” la Declaratoria del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015): “Que el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales debe atender del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier particular, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país” (SNT, 2015).

La denominación PPNH constituye una combinación entre la política del Programa Nacional de Protección de Datos Personales 2018-2022 (PNPDP) (Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa, 2018) –cuyas problemáticas se han mencionado en los anteriores subtítulos– y las decisiones del INAI de dejar que continúe la escasez de interposiciones de solicitudes, cuya consecuencia son las brechas en la información y en la cultura sobre la protección de datos personales, que constituyen un obstáculo para que el ciudadano tenga acceso al ejercicio de sus derechos de cancelación y de oposición.

Es cierto que las observaciones orientadas a facilitar la presentación de solicitudes, solventan, pero no resuelven por completo las vicisitudes. Esencialmente, las brechas destacables son la cultural y la informativa. Para disminuir esas brechas se requiere primero implementar medios de difusión que intensifiquen el interés de los ciudadanos.

## **7. Conclusiones**

El objetivo inicial de esta investigación era indagar acerca del derecho al olvido para conocer la forma en que los órganos locales garantes han decidido resolver las brechas que hay en la protección de datos personales y en el tratamiento que se da a las solicitudes de cancelación y de oposición. Se deseaba determinar la frecuencia de la supresión de información en nuestro país mediante el uso de diferentes plataformas institucionales: la Plataforma Nacional de Transparencia, las plataformas estatales de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y del sistema IFAI-PRODATOS. Debido a la imposibilidad en la plataforma para saber cuántas solicitudes de derechos de cancelación y de oposición se interpusieron en cada entidad mexicana tuvo que cambiarse el problema de investigación, porque no pudieron considerarse esas solicitudes como unidades de análisis. Los anteriores hechos influyeron para reflexionar acerca de las complejidades y las brechas que hay en las plataformas institucionales para ejercer los derechos a los que se concreta el derecho al olvido. La predisposición a favorecer al acceso a la información cuando colisiona con la protección de los datos personales, robustecida por el hecho de que los operadores respondientes están más capacitados en el acceso a la información es una hipótesis importante porque hay 1) brechas competenciales, consistentes en la centralización de la protección de datos debido a que los órganos garantes estatales no se están facultados para interponer solicitudes de protección de derechos en el ámbito privado; 2) brechas de carácter cultural e informativo, pues no se visibilizan las utilidades de estos derechos ni se individualiza su funcionalidad en las plataformas institucionales y 3) brechas de definición, sustentadas en gran parte en que el medio de interposición electrónico más concurrido del sector público, la Plataforma Nacional de Transparencia, no cuenta con un filtro diferenciador que permita clasificar las solicitudes ni cuantificar el uso de los derechos ARCOP. Estas son áreas de oportunidad para resolver la política pública de no hacer; es decir, es necesario tomar decisiones para resolver progresivamente las dificultades de uso en las plataformas institucionales. Esos

problemas tienen solución, cuando los operadores de los órganos garantes en materia de protección de datos personales se acercan a los ciudadanos, porque de esta forma se simplifican los procesos burocráticos a la hora de ejercitar los derechos de cancelación y oposición.

## Referencias

- Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia. (04 de mayo de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436059&](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436059&)
- Acuerdo mediante el cual se aprueba el Programa Nacional de Protección de Datos Personales (PNPDP). (26 de enero de 2018). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/425232/117-ACUERDO\\_mediante\\_el\\_cual\\_se\\_apr.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/425232/117-ACUERDO_mediante_el_cual_se_apr.pdf)
- Bringas, L. (2020). *Derecho al olvido: desde los derechos de cancelación y oposición por el uso y difusión de datos personales* (Tesis de Maestría). El Colegio de Sonora. Recuperado de <https://repositorio.colson.edu.mx/bitstream/handle/2012/44574/Desde%20los%20Derechos%20de%20cancelaci%C3%B3n%20y%20y>
- Comisión de Transparencia. (23 de febrero de 2016). Dictamen del proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Sonora. Recuperado de <https://transparenciasonora.org/wp-content/uploads/2023/09/Ley-de-Transparencia-del-Estado-de-Sonora.pdf>
- Declaratoria del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2015). Recuperado de <http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Declaratoria%20del%20Consejo%20del%20SNT.pdf>
- Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (01 de junio de 2009). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_187\\_01jun09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_187_01jun09.pdf)
- Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (04 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación* Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). (2019). *Diccionario de Protección de Datos Personales*. Conceptos fundamentales (1.ª edición) Recuperado de <https://idaip.org.mx/bibliotecadigital/product/diccionario-de-proteccion-de-datos-personales/>
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES). (25 de febrero de 2005). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. Recuperado de: <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2005/febrero/2005CLXXV16II.pdf>
- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sonora (LPDPPSOES). (03 de agosto de 2017). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. Recuperada de: <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2017/agosto/2017CC10I.pdf>

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES) (28 de abril de 2016). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora*. Recuperada de: <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2016/abril/2016CXCVII34II.pdf>
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP). (05 de julio de 2010) *Diario Oficial de la Federación*. Recuperada de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>
- Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora y que deroga disposiciones de la Ley 151, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Sonora.(Ley 79). (07 de octubre 2004). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora* Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2004/octubre/2004CLXXIV29II.pdf>
- López, J. A. (14 de octubre de 2022). Secretario técnico del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Comunicación personal.
- Maqueo, M. S. (2016). Análisis comparativo de las resoluciones emitidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos respecto del motor de búsqueda gestionado por Google y la protección de datos personales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 49(145). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S004&lng=es&nrm=iso)
- Méndez, J. L. (2015). *Análisis de políticas: teoría y casos*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Murga, J. P. (2017). La protección de datos y los motores de búsqueda en internet: cuestiones actuales y perspectivas de futuro acerca del derecho al olvido digital. *Revista de Derecho Civil*, IV(4), 181-209. Recuperado de [www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/280/228](http://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/280/228)
- Peña, V. S. (2009). *Fortalecer desde la experiencia. Apuntes para mejorar el diseño institucional que involucre organismos estatales de acceso a la información pública*. Toluca: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Peña, V. S. (2017). *Gobiernos abiertos: elementos para una política pública: del concepto a su implementación*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Red en Defensa de los Derechos Digitales (2016). *¡Ganamos! Tribunal anula resolución del INAI sobre el falso "derecho al olvido"*. Recuperado de <https://r3d.mx/2016/08/24/amparo-inai-derecho-olvido/>
- Rubio, J., y Peña, V. S. (2015). Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72), 612-629. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29044047003>
- Solicitud al Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI) número de folio 260502422000267, oficio UT/ISTAI 407/2022. (14 de octubre de 2022).

¿CÓMO HACER QUE UNA LEY SE CUMPLA?  
LA COACCIÓN COMO INSTRUMENTO PARA EL CUMPLIMIENTO  
DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA  
DE TRANSPARENCIA EN SONORA

Manuel Alejandro Encinas Islas<sup>1</sup>

## 1. Introducción

La inserción de la transparencia en México como el principio rector de la actividad gubernamental simboliza una ola de esperanza para la vida democrática del país que –tras décadas de padecer un sistema político presidencialista, fuertemente señalado por su autoritarismo y por el régimen de la corrupción– se encontraba en un escenario de alternancia política con un gobierno federal que prometía combatir los males de sus antecesores.

En este sentido, en la agenda pública, la transparencia fue la base de la *nueva cultura de gobierno*, junto con la rendición de cuentas, para cumplir la misión del Poder Ejecutivo federal frente al cambio de gobierno en 2000:

conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho. (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001)

Sin embargo, el primer problema radica en determinar el alcance de la transparencia como el pilar del quehacer público. Se puede interpretar como un principio de derecho público, caracterizado por dar la máxima publicidad a los actos del Estado y su naturaleza interdisciplinaria considera tres dimensiones para su entendimiento: jurídica, económica y política (Ramírez, 2012).

Las reflexiones que se desarrollan en el presente capítulo se sitúan en la dimensión jurídica de la transparencia. En ese ámbito, una de las características para la implantación de la transparencia fue crear un marco normativo que regulara el derecho al acceso a la información. Si bien desde 1977 la constitución ya reconocía ese derecho, las primeras herramientas para ejercerlo surgieron en 2002 (Fox y Haight, 2007).

---

<sup>1</sup> Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora. ORCID iD: 0000-0002-7927-4754 [manuel.acei22@gmail.com](mailto:manuel.acei22@gmail.com)

A más de dos décadas de ese hito en la vida nacional, las políticas para la poner en marcha la transparencia en el entorno público han permeado los contextos locales y han conseguido institucionalizar determinadas prácticas en las organizaciones públicas. En esta sinergia, la dimensión jurídica ha provisto herramientas para garantizar a la ciudadanía el derecho a tener acceso a la información.

Esencialmente, Fox y Haight (2007) señalan que hay dos estrategias para promover la transparencia: la primera se relaciona con la divulgación obligatoria de ciertas categorías de información gubernamental según los estándares mínimos; y la segunda abarca las solicitudes de acceso a la información pública que la hace a los distintos sujetos obligados.

Dichas estrategias se incorporaron a los marcos normativos en un proceso de creación de leyes a lo largo de todo el país, tanto en el orden federal como en el local, con la intención de materializar de alguna forma el derecho de tener acceso a la información pública. Sonora no fue la excepción en dicho proceso. Su marco legal vigente es producto de modificaciones y adecuaciones normativas aparejadas al proceso de institucionalización de la transparencia en el país.

A pesar de que los marcos normativos proveen los requisitos y los procedimientos para aplicar las estrategias de promoción de la transparencia, eso no significa que las organizaciones gubernamentales las acaten de forma automática. Los actores interpretan, analizan y “endogenizan” las reglas del juego (Arellano, 2010). Y para conseguir el objetivo de las normas, la ley contempla instrumentos específicos para forzar su cumplimiento.

En el análisis que se desarrolla a través de este capítulo surgen tres conceptos que, aunque de forma coloquial se usan como sinónimos (incluso también en algunas leyes), es importante definir y distinguir.

La *coacción*, en su acepción jurídica, el *Diccionario de la lengua española* de Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2022), lo define como el “poder legítimo del derecho para imponer su cumplimiento o prevalecer sobre su infracción”. Al respecto, Pulido (2019) distingue tres nociones asociadas a la coacción: 1) como aplicación de sanciones, 2) como ejecución institucional de derechos y deberes y 3) como uso de la fuerza.

La *coerción*, dice la RAE (2022), es la “presión ejercida sobre alguien para forzar su voluntad y su conducta”. En coincidencia, se puede entender también la coerción como la “presión generada efectivamente en la deliberación práctica de los individuos, a consecuencia de la probabilidad de la imposición de la sanción” (Pulido, 2019, p. 174).

Las *sanciones* son los instrumentos de la norma jurídica que buscan motivar a los individuos de forma indirecta, amenazando con desventajas a quienes actúan contra sus deberes o premiando las conductas conformes (Pulido, 2019).

Cuando se internalizan las sanciones y se emplean como motivación del actuar de los individuos, cumplen con el propósito de la autoridad al imponerlas: “crear un tipo de razones prudenciales para la acción, basadas en el autointerés de los individuos” (Pulido, 2019, p. 176), esto es, convertirse en medidas coercitivas.

El objeto de análisis que se desarrolla aquí son las medidas coactivas de los marcos legales en materia de transparencia en Sonora y su evolución desde 2002. Se busca examinar la lógica de su adopción e identificar si surgen como producto del llamado isomorfismo normativo: “el traslado de textos desarrollados en otros lugares que se reproducen [en] las legislaturas” locales (Peña, 2021, p. 58).

El estudio comprende, en primer lugar, el resumen de las diversas leyes que surgieron y que tuvieron (o tienen) aplicación en la entidad. Posterior a ello, se documenta la evidencia empírica del estado de las medidas

coercitivas desde la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES, 2016). Por último, se plasman las reflexiones conclusivas acerca del sentido de los mecanismos de coerción como parte de las políticas de implementación de la transparencia en Sonora.

## 2. La ruta normativa

Desde el 6 de diciembre de 1977, con una expresión sencilla se plasmó en la Constitución que el Estado está obligado a garantizar el *derecho a la información* (Decreto que reforma y adiciona los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115..., 1977). Sin embargo, en la práctica y en la realidad, las políticas públicas y de Estado no reflejaron un ejercicio efectivo de ese derecho: la normatividad secundaria que debería materializar esta obligación fue prácticamente inexistente y, en, el mismo sentido, sucedió con las acciones gubernamentales para ejecutar el mandato constitucional.

No fue sino hasta la reforma del 20 de julio de 2007 que se configuraron las bases y los principios que deberían regir el acceso a la información pública. Dicha reforma constitucional supuso establecer que toda la información en posesión de las autoridades, la protección a los datos personales, el acceso gratuito a la información pública y los mecanismos para el ejercicio de ese derecho, entre otros principios debe ser pública. Esa reforma fungió como *piso mínimo* de la política en materia de transparencia en el país y supuso el inicio de un proceso de estandarización de las leyes estatales en la materia (Peña, 2021).

Posteriormente, el 7 de febrero de 2014 se publicó la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de transparencia, cuyos resultados fueron el establecimiento de un órgano autónomo garante nacional de la transparencia, la obligatoriedad de las entidades a contar con organismos homólogos al nacional, la emisión de una ley general en la materia y la ampliación de las bases y principios que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015).

En el ámbito federal –y previo a la publicación de la reforma constitucional de 2007– se había publicado el 11 de junio de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Decreto por el que se expide la Ley Federal, 2002), erigiéndose como el primer instrumento jurídico que materializaba la política de transparencia a lo largo del territorio nacional. Dicha ley se componía de 64 artículos repartidos en cuatro títulos que abordaban las disposiciones comunes, el acceso a la información del Poder Ejecutivo Federal y el acceso a la información de los demás sujetos obligados. El título cuarto de esa ley establecía las responsabilidades legales y las sanciones para las personas servidoras públicas por el incumplimiento a la referida ley (LFTAIPG, 2002, artículos [arts.] 63 y 64).

Aunque breve, la LFTAIPG (2002) señalaba siete supuestos en los que las personas servidoras públicas incurrirían en responsabilidad administrativa, independiente de la responsabilidad civil o penal. Dichas conductas eran las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción solo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y
- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación. (Art. 63)

Las causales de este tipo de responsabilidad en materia de transparencia podrían llegar, incluso, a equipararse a faltas administrativas graves y, con ello, obtener sanciones de mayor rigor. Sin embargo, los procedimientos para su determinación no estaban incluidos y, en consecuencia, remitía a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP, 2002) para determinar la responsabilidad y, con ello, ejecutar las sanciones correspondientes.

La LFTAIPG (2002) fue el principal instrumento jurídico hasta su abrogación, el 9 de mayo de 2016. Ha sido reformada en aspectos sustantivos solo dos ocasiones. Durante su vigencia, en la etapa de “ordenación de la transparencia” (Martínez y Heras, 2011, p. 300), la LFTAIPG (2002) sirvió de modelo para las leyes locales que progresivamente fueron emergiendo en materia de transparencia.

En el caso de Sonora, en el ámbito local, el 25 de febrero de 2005 se promulgó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES, 2005). Esta ley tenía por finalidad “garantizar el acceso de toda persona a la información pública que obre en poder de los sujetos obligados” (LAIPES, 2005, art. 1) y estableció las obligaciones de dichos sujetos, los procedimientos para el acceso a la información y, entre otros, la creación de un instituto cuyo objetivo era –a grandes rasgos– definir los lineamientos que regirían la puesta en marcha de la transparencia como derecho en Sonora.

Además, la LAIPES (2005) definió que la figura de la revisión sería el procedimiento al que la ciudadanía podía recurrir ante los actos u omisiones de los sujetos obligados, derivados de la aplicación de la misma ley. El Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa sería la entidad encargada de resolver esos casos. La figura del tribunal contaba con cinco herramientas para el cumplimiento coactivo de sus resoluciones:

- I. El extrañamiento y apercibimiento;
- II. La multa hasta por mil veces el salario mínimo con cargo al patrimonio personal de la persona servidora pública determinada por el tribunal;
- III. Arresto hasta por 36 horas;
- IV. Suspensión de la persona al servicio público hasta por sesenta días, sin goce de sueldo.
- V. Cese definitivo y separación del cargo. (LAIPES, 2005, art. 60)

Así mismo se establecía la obligación que tenían las diferentes autoridades de contribuir a la ejecución de las determinaciones del tribunal, entre las que se incluía a la persona titular de la Secretaría de Hacienda de Sonora, a los policías estatales y municipales, y a los superiores jerárquicos de las personas sancionadas.

Las omisiones de dichas autoridades para colaborar en el cumplimiento de las resoluciones del tribunal, así como las acciones encaminadas a dicho fin, implicarían la posibilidad de procedimientos penales contra la o las personas responsables, pues la LAIPES (2005) tipificaba dichas conductas y señalaba como sanción “el doble de la pena que corresponda al delito de incumplimiento del deber legal” (art. 60), lo cual implicaba la posibilidad de una pena de prisión que iría de los ocho a los dieciséis años, según el derecho penal local vigente en esa fecha.

Además de las medidas antes mencionadas, que representan medidas coactivas de cumplimiento de resoluciones del tribunal, la LAIPES (2005) –a semejanza de la LFTAIPG (2002)– señalaba siete supuestos en que las personas servidoras públicas serían acreedoras de responsabilidad administrativa:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida, información pública que se encuentre bajo su custodia o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe, en la sustanciación de solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta ley.
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, no por error de criterio sino con dolo o mala fe, información que no cumpla con las características señaladas en esta Ley para dicho particular.
- V. Entregar o divulgar información que deba ser considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida por un solicitante; y
- VII. No proporcionar información cuya entrega haya sido ordenada por el superior jerárquico o por resolución judicial. (LAIPES, 2005, art. 61)

Aunque los supuestos fueron claramente establecidos, la LAIPES (2005) remitía a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios (LRSPPEM, 1984) para los procedimientos de determinación de responsabilidad, aclarando que la reincidencia de los supuestos de las fracciones I a la VI y la infracción a lo dispuesto en la fracción VII serían aquellas conductas que se considerarían como graves para efectos de su sanción.

Algunos de los defectos del diseño normativo antes descrito son que la LRSPPEM (1984) omitía procedimientos específicos para determinar responsabilidades en materia de transparencia, no establecía con claridad cuáles conductas se consideraban graves y cuáles no, por lo que la valoración de la *gravedad* quedaba a discreción de la autoridad resolutora; además, tampoco establecía diferencias en el procedimiento para determinar las responsabilidades según su gravedad. En consecuencia, la aplicación de las sanciones por faltas a la LAIPES (2005) se supeditaba a procedimientos genéricos de aplicación compleja para la materia de transparencia.

El 4 de mayo de 2015 se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que da origen al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), con todas sus implicaciones.

La LGTAIP (2015) distribuye las competencias en la materia entre los organismos garantes de las entidades federativas y de la federación. Además, entre sus objetivos está establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones por el incumplimiento de las leyes correspondientes a la transparencia y al acceso a la información.

Por otro lado, establece la posibilidad de que los organismos garantes tengan la atribución de imponer medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones (LGTAIP, 2015, art. 42, fr. III), que pueden ser una amonestación pública o una multa de ciento cincuenta a mil quinientas veces el salario mínimo general del área de que se trate, prohibiendo que esta última se pague con recursos públicos.

La LGTAIP (2015) también enuncia quince supuestos normativos mínimos que deberán considerarse en la ley federal y en las leyes estatales sobre transparencia, mismos que fincan una responsabilidad independiente de la de tipo civil o penal que pueda surgir de los mismos hechos y se determinarán en procedimientos autónomos.

Por último, instituye las bases de las infracciones de los sujetos obligados que no cuenten con la calidad de servidor público, señalando el apercibimiento y la multa como medidas coercitivas ante el incumplimiento de la misma ley.

El artículo quinto transitorio de la LGTAIP (2015) establece un plazo de un año a partir de su inicio de vigencia para armonizar las leyes locales con lo dispuesto en la LGTAIP (2015), lo cual implicaba que para antes del 4 de mayo de 2016 debían haberse realizado los procesos de armonización normativa en las entidades federativas.

En este sentido, Sonora dio cumplimiento al citado transitorio de la LGTAIP (2015) y publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES), el 28 de abril de 2016 en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora*.

De la exposición de motivos de la LTAIPES (2016) se desprende que inicialmente se incluía el capítulo duodécimo para regular “uno de los aspectos más prometedores para garantizar un efectivo ejercicio del organismo garante del respeto del derecho a la información” (Dictamen de la Comisión de Transparencia, 2016), refiriéndose a las medidas de apremio que el organismo garante podría hacer valer para que se cumplieran sus determinaciones y los procedimientos de aplicación de dichas medidas.

Las medidas de apremio y las sanciones quedaron definidas en el capítulo décimo de la LTAIPES (2016), retomando de la LAIPES (2005) como medidas de apremio el extrañamiento y la multa, y como conductas susceptibles de sanciones las siguientes:

- I. La falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la normatividad aplicable;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe durante la sustanciación de las solicitudes en materia de acceso a la información o bien, al no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la presente Ley;
- III. Incumplir los plazos de atención previstos en la presente Ley;

- IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos o a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- V. Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario en su solicitud de acceso a la información, al responder sin la debida motivación y fundamentación establecidas en esta Ley;
- VI. No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos previstos en la presente Ley;
- VII. Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla, derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones;
- VIII. Declarar la inexistencia de la información cuando exista total o parcialmente en sus archivos;
- IX. No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad, de conformidad con la normatividad aplicable;
- X. Realizar actos para intimidar a los solicitantes de información o inhibir el ejercicio del derecho;
- XI. Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial;
- XII. Clasificar como reservada, con dolo o negligencia, la información sin que se cumplan las características señaladas en la presente Ley. La sanción procederá cuando exista una resolución previa del instituto, que haya quedado firme;
- XIII. No desclasificar. la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen ya no existan o haya fenecido el plazo, cuando el instituto determine que existe una causa de interés público que persiste o no se solicite la prórroga al Comité de Transparencia;
- XIV. No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por el Instituto o el Instituto Nacional;
- XV. No acatar las resoluciones emitidas por el Instituto o el Instituto nacional en ejercicio de sus funciones. (LTAIPES, 2016, art. 168)

La LTAIPES (2016) retomó los siete supuestos de sanción establecidos por la LAIPES (2005) y añadió ocho más al listado de conductas susceptibles de una sanción.

### *2.1 Criminalización en pos de la transparencia*

El 30 de junio de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que adicionó la fracción V al artículo 214 del Código Penal Federal, para incluir en el tipo penal de ejercicio ilícito del servicio público, la conducta consistente en rendir informes de hechos o circunstancias falsos, o negar la verdad, cuando le sea legalmente requerida a una persona servidora pública. Dicha conducta tendría (y tiene, en la actualidad) como sanción una pena de prisión que va de los dos a los siete años y multa de los 30 a los 150 días de salario mínimo.

En el fuero local, el 16 de marzo de 2021 se publicó el Decreto número 186, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones al Código Penal del Estado de Sonora, en materia de combate de la corrupción.

Estas reformas incluyen la derogación de la fracción V del artículo 184 “Ejercicio ilícito o abandono del servicio público”, que penalizaba a las personas servidoras públicas que sustrajeran, destruyeran, ocultaran, utilizaran o inutilizaran ilícitamente informes o documentación bajo su custodia o a los cuales tuvieran acceso, bajo pena de dos a siete años de prisión, multa de veinte a doscientos cincuenta días de salario mínimo e inhabilitación de dos a tres años para cargos públicos. En su lugar, se aprobó el tipo penal de “Delitos contra la custodia o guarda de documentos”, que incluía las conductas de la fracción V del artículo 184 y sumaba dos supuestos relacionados con el quebrantamiento de sellos de documentos, o que los abran o que consientan su apertura ilícita. Este nuevo tipo penal contempla una pena de uno a cuatro años de prisión, multa de 20 a 250 unidades de medida de actualización e inhabilitación para el servicio público. Cuando esa conducta se cometa con documentación que requiera el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), las penas aumentarían en una mitad. Entre los motivos para su tipificación individualizada, el 8 de septiembre de 2020 se señaló que la iniciativa

está focalizada en perfeccionar la legislación para hacer más eficiente el combate a la corrupción en materia de delitos cometidos por servidores públicos en la custodia y guarda de documentos; lo anterior para actualizar la mirada del Poder Público sobre los hechos de corrupción en cuanto a su gravedad. (*Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos...*, 2021, p. 74)

Al respecto, la discusión legislativa se limitó a señalar la preexistencia en el Código Penal del Estado de Sonora (1994) de la conducta que proponía tipificar, y da el visto bueno para reubicar esa conducta en un tipo penal nuevo por parecer “adecuada al contexto actual en el que se requiere crear mejores condiciones para garantizar el derecho de acceso a la información pública, a la transparencia y a la rendición de cuentas” (*Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos...*, 2021, p. 86). Lo anterior, si bien ayuda al objetivo de “perfeccionar la legislación”, en cuanto a delimitar y ampliar los supuestos del tipo penal, resulta contradictoria la reducción de sanciones a las conductas relacionadas con la guarda y custodia de documentos para tipificar una conducta.

## 2.2 De la norma a la práctica

Las herramientas de coerción y de coacción contenidas en el escenario que produjo la vigencia de la LTAIPES (2016) debieran encaminarse, atendiendo el objeto de la ley, a garantizar el derecho humano de acceso a la información en la entidad. Pero se convierten en herramientas del órgano garante para garantizar el funcionamiento eficaz de los procedimientos de acceso a la información que la ciudadanía puede utilizar. La LTAIPES, además (2016), representa un catálogo más amplio de herramientas para garantizar el derecho de acceso a la información, en comparación con las leyes anteriores.

En esta sección se analiza la evidencia empírica relacionada con el cumplimiento o el incumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia. Para dicho examen se solicitó información a los sujetos obligados de la entidad que, según consta en el sitio web del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI), ascienden a un total de 206 sujetos. De ellos, 83 ofrecieron respuesta: ocho ayuntamientos y 75 entre asociaciones civiles, organismos autónomos, partidos políticos, sindicatos y poderes públicos. Lo anterior indica que se atendieron menos de la mitad (40.29%) de las solicitudes, lo que podría dar pie a presentar recursos para exigir su atención.

Por otro lado, se revisaron los informes anuales del ISTAI de los últimos seis años, de donde se extrajeron datos relativos a las solicitudes de información a los distintos sujetos obligados del estado y de los recursos que se interpusieron contra dichas solicitudes.

### 2.2.1 Solicitudes de información

El primer elemento sujeto a revisión fue estimar el número de solicitudes de acceso a la información que recibe el Instituto. Sumando lo que informaron los sujetos obligados que sí dieron respuesta, el número asciende a 57 194 en el periodo de 2016 a 2021; de esa cantidad, la unidad de transparencia correspondiente aceptó 89.01%.

Tabla 1. Cantidad de solicitudes de acceso a la información que recibieron algunos de los sujetos obligados (no incluye al ISTAI)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Proporción
Recibidas	9 140	9 317	10 512	9 553	8 264	10 408	57 194	100.00 %
Aceptadas	7 952	8 145	9 338	8 505	7 538	9 430	50 908	89.01 %
Declinadas o rechazadas	747	918	842	662	565	687	4 421	7.73 %
No especificado							1 865	3.26 %

Fuente: elaboración propia con base en las 83 respuestas a las solicitudes de acceso a la información de diferentes tipos de sujetos obligados.

La [tabla 1](#) no incluye la información provista por el sujeto obligado ISTAI debido a que se considera que el comportamiento de sus cifras es relevante para un análisis independiente, puesto que, como es el órgano garante, se asume que los usuarios se confunden y dirigen a este sus solicitudes de manera errónea, lo que produce un alto porcentaje de declinaciones. En su caso, la cantidad de solicitudes que recibió es 19 343 durante el periodo en análisis, pero solamente aceptó 5.14% de ellas (995). Se interpreta que este comportamiento proviene de la confusión de la ciudadanía sobre la competencia del ISTAI y, en consecuencia, dirige equivocadamente sus solicitudes.

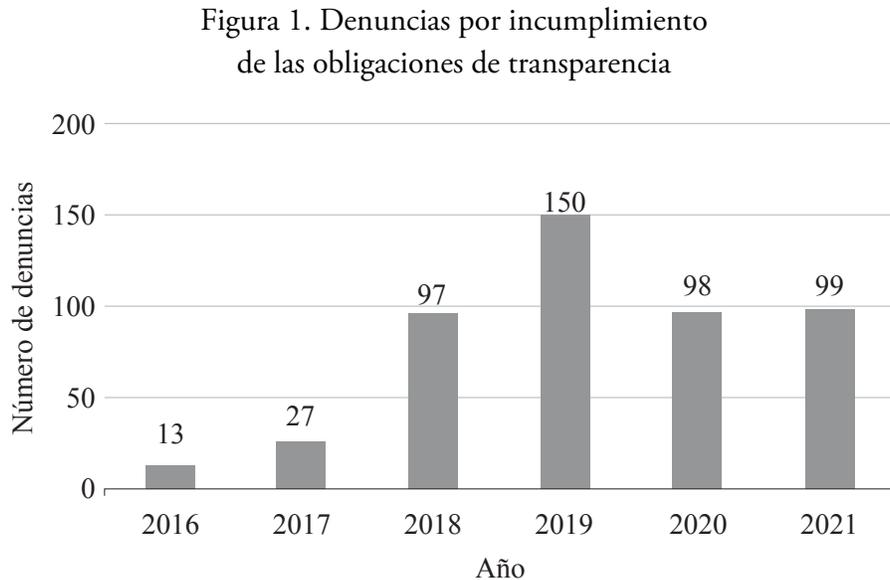
Tabla 2. Solicitudes de acceso a la información ante el ISTAI

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Proporción
Recibidas	3 120	3 016	3 810	3 085	3 822	2 490	19 343	100.00 %
Aceptadas	174	154	197	153	164	153	995	5.14 %
Declinadas o rechazadas	2 496	2 862	3 613	2 932	3 658	2 337	17 898	92.53 %
No especificado							450	2.33 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos provistos por el ISTAI en el oficio UT/ISTAI286/2022, como respuesta a la solicitud de acceso a la información pública.

### 2.2.2 Denuncias por incumplimiento de obligaciones de transparencia

La LTAIPES (2016) contempla en su artículo 76 la posibilidad de que la ciudadanía presente denuncias ante el incumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados. Desde la entrada en vigor de esa ley, la ciudadanía ha interpuesto 484 denuncias en la distribución temporal que se muestra en la [figura 1](#).



Fuente: elaboración propia con base en las 83 respuestas a las solicitudes de acceso a la información de diferentes tipos de sujetos obligados.

Al respecto de las multas que se aplicaron por concepto de sanción, solo se impusieron 69: 63 en 2018 y 6 en 2021. La mayoría (57 en 2018 y 3 en 2021) se impuso a diversos ayuntamientos.

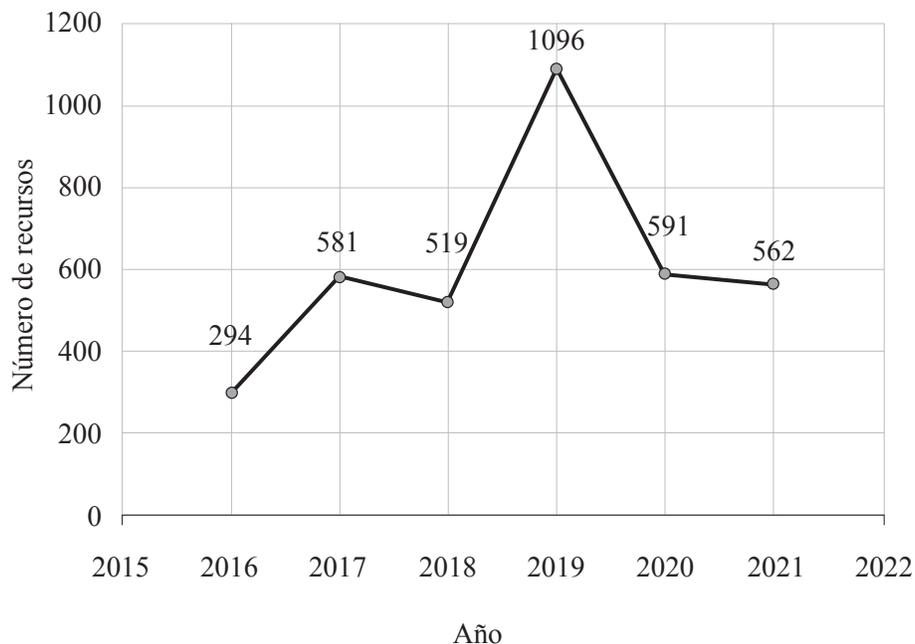
### 2.2.3 Recursos de revisión

El capítulo noveno de la LTAIPES (2016) contempla que la revisión es el recurso con que cuenta el ciudadano ante los 14 supuestos que señala el artículo 130 de la LTAIPES (2016) en relación con la respuesta recibida a su solicitud de acceso a la información. Este indicador refleja, en cierta forma, la eficiencia de las unidades de transparencia para brindar información pública a la ciudadanía.

El ISTAI es la instancia que da resolución al recurso de revisión y puede tener uno de los siguientes resultados: 1) desecho del recurso, 2) sobreseimiento del recurso, 3) confirmación de la respuesta del sujeto obligado, 4) revocación de la respuesta del sujeto obligado y 5) modificación de la respuesta del sujeto obligado.

La [figura 2](#) muestra el número de recursos que se han interpuesto en todo el estado de Sonora de 2015 a 2022. Como se desprende de dicha gráfica, 2019 presenta más recursos que el resto de los años en casi 50%. Es importante destacar que, de los 1096 recursos interpuestos en ese año, 614 recursos (56.02%) corresponden a los ayuntamientos que se conformaron en el periodo electoral de 2018.

Figura 2. Recursos de revisión interpuestos cada año



Fuente: elaboración propia con base en las 83 respuestas a las solicitudes de acceso a la información de diferentes tipos de sujetos obligados.

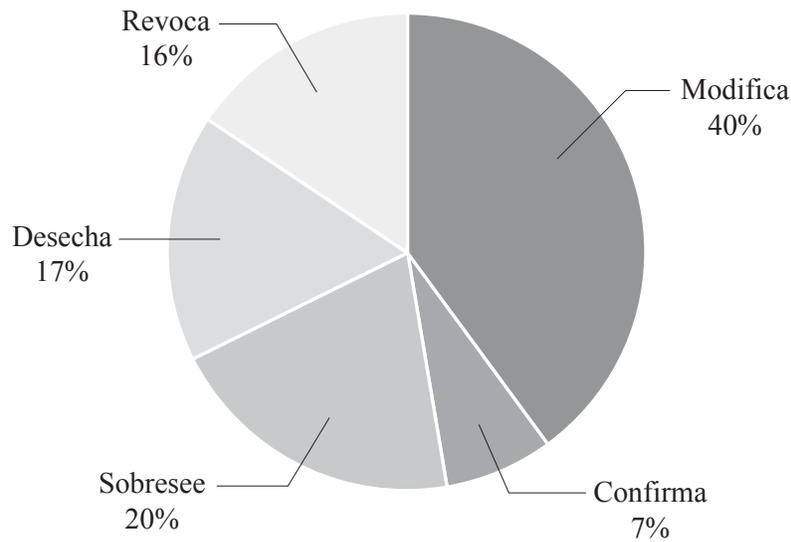
Sobre las resoluciones, se puede apreciar que solo 7% termina en la confirmación de la información que fue proporcionada inicialmente por el sujeto obligado, mientras que la revocación o la modificación de la respuesta comprenden poco más de la mitad de las resoluciones (56%).

Del documento *Actividades y resultados. Informe anual 2021 ISTAI (2022)* se desprende el índice de recurrencia de los recursos interpuestos y el número de solicitudes de acceso a la información pública que los sujetos obligados recibieron en determinado periodo. Tal índice funge como indicador de la calidad de las respuestas de los sujetos obligados, pues refleja el nivel de satisfacción del usuario respecto de la información que se le brindó.

El índice de recurrencia se ha mantenido en un rango de variación constante, salvo la excepción de 2019, cuando el número de recursos se duplicó respecto de los años anteriores y subsecuentes.

En cuanto al delito correspondiente a la guarda y custodia de documentos, según refleja la estadística delictiva del Poder Judicial del Estado de Sonora, en 2021 no hubo ninguno, aunque sí se registraron 27 juicios relacionados con delitos por hechos de corrupción (Poder Judicial del Estado de Sonora, 2022).

Figura 3. Sentido de las resoluciones de recursos de revisión.  
Distribución porcentual del periodo 2016-2021



Fuente: elaboración propia con base en las 83 respuestas a las solicitudes de acceso a la información de diferentes tipos de sujetos obligados.

Tabla 3. Índice de recurrencia

Año	Solicitudes	Recursos	Índice de recurrencia
2017	17 032	584	3.42 %
2018	22 368	520	2.32 %
2019	20 496	1 100	5.36 %
2020	15 400	592	3.84 %
2021	17 930	610	3.40 %
Total del periodo	93 226	3 406	3.66 %

Fuente: elaboración propia a partir del documento *Actividades y resultados. Informe anual 2021* (ISTAI, 2022).

### 3. Reflexiones conclusivas

El marco normativo sobre la implementación de la transparencia como principio de la actividad gubernamental ha sido muy dinámico durante este siglo. En este sentido, las reformas y las adhesiones a la ley se han aparejado a la evolución de las organizaciones responsables de vigilar la correcta puesta en marcha de la transparencia. En particular, el caso de Sonora refleja, a grandes rasgos, la misma tendencia que la del ámbito federal en las modificaciones normativas.

El uso de la coacción para cumplir con las obligaciones en materia de transparencia ha sido un elemento particular en el caso local. Las leyes en Sonora siempre contemplaron más supuestos susceptibles de sanción que las leyes federales y, en la actualidad, más que la normatividad de carácter general. Lo que inicialmente se constituyó como un pilar de la nueva cultura de gobierno, se ha configurado ahora como un objeto de sólido control normativo bajo el carácter coercitivo de la ley.

Las estadísticas sobre los mecanismos coactivos en el marco de la transparencia en Sonora parecieran seguir una variación cíclica en los periodos electorales: en 2018 y en 2021 se presentaron más solicitudes de información, lo que coincide con los años en que se realizan las jornadas electorales en la entidad. Por otro lado, en 2019 incrementó el índice de recurrencia y de denuncias por incumplimiento, en su mayoría en contra de los ayuntamientos.

El ejercicio realizado en este capítulo apunta a dos hipótesis explicativas: 1) la frecuencia sigue el curso lógico del incremento de denuncias en 2018, o (con reserva de configurar esta hipótesis con mayor profundidad en estudios posteriores) 2) el incremento de las denuncias y el índice de recurrencia en los municipios en los años posteriores a las jornadas electorales se relaciona con la falta de capacidad del personal que asume las funciones de transparencia y con los cambios en la estructura organizacional del ayuntamiento.

De verificarse la segunda hipótesis, usar las herramientas de coacción para que se cumplan las obligaciones de transparencia resultaría en esfuerzos estériles de las autoridades responsables de su aplicación. En cambio, utilizar medidas para garantizar que se incorpore personal capacitado a las funciones de transparencia resultaría más efectivo para asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información a la ciudadanía.

Desde el ámbito penal, la tipificación de las conductas punibles relacionadas con la aplicación de la transparencia trae a colación los cuestionamientos sobre cuál es el bien jurídico que se busca proteger y, de mayor trascendencia. Convendría saber si la intervención del derecho penal está justificada de acuerdo al principio de mínima intervención.

La inclusión de dichas conductas en el Código Penal del Estado de Sonora en un contexto de bajos índices de frecuencia, aunada a la falta de argumentación sólida en el debate legislativo que le dio origen al tipo penal, llevan a concluir que se trata del denominado *populismo punitivo*: tipificación que busca simpatizar con la ciudadanía ante un fenómeno de especial sensibilidad (la corrupción, como sucede en el caso concreto), pero que podría contenerse por medio de otras ramas del derecho.

Responder a la interrogante ¿cómo hacer que la ley se cumpla? es, sin duda, una tarea compleja que incluye analizar múltiples factores asociados entre sí. Las medidas coactivas que provee la ley son una de tantas medidas que pueden aplicarse, pero son insuficientes para asegurar el cumplimiento estricto de la ley (de ser esto posible en algún contexto). La inclusión de medidas coactivas en los marcos normativos debe ser siempre cautelosa, en cualquier área del derecho, y su uso en el marco de las políticas públicas debe estar también debidamente restringido a los casos de mayor gravedad.

## Referencias

Arellano, D. (2010). El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. En M. Merino, G. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 61-92). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

- Código Penal del Estado de Sonora. (Ley 386) (29 de marzo de 1994). Congreso del Estado de Sonora. Recuperado de [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_443.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_443.pdf)
- Decreto número 186, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones al Código Penal del Estado de Sonora. (16 de marzo de 2021). *Boletín Oficial del Estado*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2021/03/2021CCVII21IV.pdf>
- Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 15, 52, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y 214 fracción V del Código Penal Federal. (30 de junio de 2016). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4914388&fecha=30/06/2006#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4914388&fecha=30/06/2006#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal. (13 de marzo de 2002). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735206&fecha=13/03/2002#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG) (11 de junio de 2002). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002#gsc.tab=0)
- Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). (4 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0)
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (6 de diciembre de 1977). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)
- Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Sonora*. (5 de marzo de 2021). Recuperado de <http://intranet.congresoson.gob.mx:82/Publico/Documento/25903>
- Dictamen que presenta la Comisión de Transparencia, con proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. (13 de abril de 2016). Gaceta parlamentaria del Congreso del Estado de Sonora. Recuperado de <http://www.congresoson.gob.mx:81/api/ServiceDos?id=2545>
- Fox, J., y Haight, L. (2007). Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer, y T. Sánchez Andrade (coords.), *¿Cuál es el rol? Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas* (pp. 29-64). Ciudad de México: Fundar Centro de Análisis e Investigación. Recuperado de <http://biblioteca.fundarlabs.mx/items/show/37>
- Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ISTAI). (2022) *Actividades y resultados. Informe anual 2021*. Recuperado de <https://intranet.api.transparenciasonora.org/publico/descarga/documento?id=1804&INFORME>
- Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES, Ley número 156). (25 de febrero de 2005). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2005/febrero/2005CLXXV16II.pdf>

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (Ley número 90) (LTAIPES). (28 de abril de 2016). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2016/abril/2016CXCVII34II.pdf>
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios (LRSPM, Ley número 54). (9 de abril de 1984). Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora. Recuperado de [https://stjsonora.gob.mx/acceso\\_informacion/marco\\_normativo/LeyResponsabilidadesServidoresPublicos.pdf](https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/marco_normativo/LeyResponsabilidadesServidoresPublicos.pdf)
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LTAIPES, Ley número 90). (28 de abril de 2016). *Boletín Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2016/abril/2016CXCVII34II.pdf>
- Martínez, M. E., y Heras, L. (2011). Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio. *Ciencia Ergo Sum*, 18(3), 297-306. Recuperado de <https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/7065>
- Oficio UT/ISTAI286/2022 (8 de agosto de 2022). Signado por la Lic. Ana Lilia Soto Williams, Auxiliar de la Unidad de Transparencia del Instituto Sonorense de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El oficio es respuesta a solicitud de acceso a la información por vía de la Plataforma Nacional de Transparencia
- Peña, V. S. (2021). *Meta-análisis de la transparencia. Organizaciones, arreglos institucionales y políticas públicas diseñadas desde la desconfianza*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. (30 de mayo de 2001). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001#gsc.tab=0)
- Poder Judicial del Estado de Sonora. (2022). *Anuario Estadístico*. Hermosillo. Recuperado de [www.stjsonora.gob.mx/acceso\\_informacion/Estadisticas2021/ANUARIO2021.pdf](http://www.stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Estadisticas2021/ANUARIO2021.pdf)
- Pulido, F. E. (2019). La fuerza del derecho: sanciones, coerción y coacción. *Persona y Derecho* (81), 151-183. doi: <http://dx.doi.org/10.15581/011.81.151-183>
- Ramírez, R. (2012). ¿Qué es transparencia? *Biolex Revista Jurídica del Departamento de Derecho*, 4(7). doi: [doi.org/10.36796/biolex.v7i0.103](https://doi.org/10.36796/biolex.v7i0.103)
- Real Academia Española (RAE). (2022). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es>

### 1. A manera de cierre

Trasladar a la práctica la transparencia –esto es, a una política pública– es una tarea compleja. Si se permite generalizar, sería decir que es de una complejidad mayor a la de cualquier otra tarea regular en la gestión pública. Esta es la explicación: lograr que las cosas sucedan mediante la intervención de las organizaciones públicas y sus burocracias es, de por sí, una tarea compleja. Recuérdese, como ilustración de esto, la manera en que Pressman y Wildavsky (1998) lo expresaron en su célebre obra *Implementación* mediante los mecanismos excesivamente sofisticados de Rube Golberg: en la década de 1930, la gracia de este caricaturista radicaba, justamente, en el ingenio con el que una tarea simple se abordaba de manera deliberadamente indirecta y elaborada.

Pues bien, deberán considerarse elementos adicionales que multiplican la complejidad necesaria para que la transparencia se traslade a la práctica: la naturaleza metafórica del término produce expectativas que el discurso político suele exagerar, lo todavía novedoso del término ubica el tema en una curva de aprendizaje de horizonte incierto y las personas que reciben capacitación en la materia suelen rotar de puestos. Agréguese a esas situaciones la voluntad política que se requiere para emprender acciones cuando el tema no está sólidamente institucionalizado. Y, como último elemento, está la posibilidad de que haya resistencia de quienes podrían ver afectados sus intereses a partir del ejercicio del derecho a saber.

Este libro, mediante el recuento que las autoras y los autores hacen desde una perspectiva multidisciplinaria puede observarse que las diferentes experiencias y aristas que se han explorado conforman un mosaico que habla de la complejidad, misma que se convierte en tareas pendientes y en esfuerzos que terminan con diferencias considerables respecto de lo que originalmente se pensó debía suceder. Como ya se dijo, los hallazgos no destacan por la novedad, sino porque robustecen lo que en otras fuentes puede conocerse.

Lo novedoso del libro, su aportación, se encuentra en otro lugar: en la documentación, en la sistematización y análisis de lo que sucede en el ámbito local, y cuyo espacio geográfico específico es la entidad federativa de Sonora. Esto no es menor. Aporta conocimiento, por supuesto, al precisar las preguntas y al ofrecer respuestas a los que vivimos en Sonora. Pero no solo eso, también muestra líneas de análisis, de discusión y de futuro estudio para comprender mejor la política pública de la transparencia en otras experiencias locales y en otras entidades federativas mexicanas.

---

<sup>1</sup> Centro de Estudios en Gobierno y Asuntos Públicos de El Colegio de Sonora. ORCID iD: 0000-0003-1451-0020 [vpena@colson.edu.mx](mailto:vpena@colson.edu.mx) y [www.victorspena.net](http://www.victorspena.net)

En la sección “Sobre las razones de un volumen como el presente” se relata de manera general el contenido de cada capítulo y el abordaje que las y los autores realizan. La intención de este apartado no es repetir lo que puede encontrarse en el cuerpo del libro. Por eso, como si se tratara de una agenda por desarrollar (de ahí la idea de “rutas y retos”), se presentan las líneas que han quedado trazadas en los trabajos aquí presentados.

La primera ruta por explorar es la instancia de gobierno municipal, que es la más inmediata a la persona. El reto ahí es ampliar sus capacidades, pues en la práctica, no es difícil encontrarlo con una operación saturada y con pendientes por tramitar debido a el gran número de peticiones que recibe de otras instancias gubernamentales y entes fiscalizadores.

El aspecto normativo es la segunda ruta, porque debe entenderse que el trabajo legislativo está necesariamente ligado a la realidad. El *deber ser*, es decir, la ley, que surge de la práctica, compone mecanismos para acortar la brecha entre el decir y el hacer. Ese es el reto. Y también debe considerarse el aspecto jurisdiccional. El capítulo relativo a este tema retrata la íntima relación que existe entre la naturaleza de las normas y la forma en que estas inciden en las organizaciones (no siempre de la mejor manera) para aplicar la tarea de la transparencia.

Las leyes han señalado la creación de organizaciones y han extendido las obligaciones de las diversas instancias y de los órdenes gubernamentales. Es decir, que a veces se avanza en el *qué* y hasta en el *cómo*, pero difícilmente se progresa en el *con qué*.

Los temas de gobierno abierto o el llamado derecho al olvido (junto con otros, como los de los archivos o la protección de datos personales) quedan inscritos en la norma, pero sostienen una lucha para hacerse realidad en la práctica. Aquí la ruta lleva hacia el análisis de las instituciones que se han erigido para saber si tienen o no los medios para desempeñar sus funciones y cumplir con sus obligaciones. El reto apunta a proveer los medios necesarios para que las entidades cumplan con lo que en realidad beneficia a la sociedad, al colectivo.

Debe advertirse que la breve semblanza que se ha hecho en esta última sección no expresa con precisión las singularidades de cada uno de los capítulos y que se han resumido las ideas de todos los capítulos de este libro tomándolos como un todo y no como segmentos individuales. En el trabajo de las autoras y de los autores pueden encontrarse matices importantes, la base conceptual y empírica de distintas afirmaciones y las líneas de trabajo a futuro que se han hallado. Por esas razones, queda la invitación permanente a leer el volumen, ya sea de manera sistemática o temática.

Sirvan estas líneas a manera de modesto recuento y cierre del volumen. Aun cuando resulte lugar común decir que es *largo el camino por andar*, esa es la situación: una ruta y el reto. Este libro, la contribución de cada autora y autor, es un paso en ese andar.

## Referencias

Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1998). Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Diciembre de 2023  
(edición impresa)

Diciembre de 2023  
(edición electrónica)

Diseño de portada:  
Héctor López

Compuedición:  
Miguel Ángel Campuzano Meza

Corrección de estilo:  
Herlinda Contreras Maya

Edición en formato digital:  
Ave Editorial ([www.aveeditorial.com](http://www.aveeditorial.com))

Departamento de Difusión Cultural de  
El Colegio de Sonora

